



RedNHE

Red Nacional de
Investigadores
en Economía

Dinámica Electoral, Instituciones Políticas y Desempeño Institucional: las Provincias Argentinas en el Largo Plazo

María Florencia Aráoz (Universitat de Barcelona)

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 294

Diciembre de 2023

Los documentos de trabajo de la RedNIE se difunden con el propósito de generar comentarios y debate, no habiendo estado sujetos a revisión de pares. Las opiniones expresadas en este trabajo son de los autores y no necesariamente representan las opiniones de la RedNIE o su Comisión Directiva.

The RedNIE working papers are disseminated for the purpose of generating comments and debate, and have not been subjected to peer review. The opinions expressed in this paper are exclusively those of the authors and do not necessarily represent the opinions of the RedNIE or its Board of Directors.

Citar como:

Araóz, María Florencia (2023). Dinámica Electoral, Instituciones Políticas y Desempeño Institucional: las Provincias Argentinas en el Largo Plazo. Documento de trabajo RedNIE N°294.

Dinámica electoral, instituciones políticas y desempeño institucional: las provincias argentinas en el largo plazo

María Florencia Araújo (*)

Universitat de Barcelona
CIEDH - Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino
INVECO – Universidad Nacional de Tucumán
faraoz@unsta.edu.ar

Resumen

En este artículo, de naturaleza eminentemente descriptiva, se presenta un Indicador Histórico para medir Calidad Institucional a nivel provincial para Argentina (ICIP), que tiene el potencial de medir instituciones a nivel subnacional.

El ICIP se elabora mediante la combinación de cuatro dimensiones y diez indicadores, y constituye un índice de instituciones políticas. Las estimaciones abarcan el período que inicia en 1912, lo que posibilita analizar la evolución de las instituciones.

La construcción del ICIP es absolutamente transparente y trazable, en el sentido de que se pone a disposición del lector la información en base a la cual es construido, junto con una descripción precisa del significado conceptual y la metodología utilizada para estimar cada una de las variables que dan cuerpo al índice. La fuente primaria de información son datos de resultados electorales para las catorce provincias históricas argentinas, así las constituciones provinciales.

Las contribuciones de este artículo son de doble naturaleza: en primer lugar, se crea una base de datos inédita que recopila las normativas y los resultados electorales a nivel provincial en Argentina a lo largo de cien años, desde el año 1912 hasta el 2015. Además, se propone y desarrolla un indicador de calidad institucional a nivel provincial para Argentina que permite analizar la dinámica de cambio institucional a nivel subnacional en el país.

Los resultados muestran variaciones en el comportamiento del ICIP entre provincias, con cierta concentración regional: las provincias de mejor desempeño se encuentran localizadas, principalmente, en la región pampeana, mientras que aquellas cuyo comportamiento se ubica por debajo del promedio se ubican en el noroeste argentino.

Palabras clave: *índice compuesto, instituciones, Argentina, regiones*

(*) Este artículo forma parte de mi tesis doctoral en la Universitat de Barcelona, titulada “Determinantes del Crecimiento Económico Regional: Argentina en los siglos XIX y XX”. Comentarios y sugerencias son bienvenidos.

Dinámica electoral, instituciones políticas y desempeño institucional: las provincias argentinas en el largo plazo

María Florencia Aráoz

“Que las instituciones afecten el desempeño de las economías no es algo controvertido. Tampoco es controvertido que el desempeño diferencial de las economías a lo largo del tiempo está influenciado fundamentalmente por la forma en que evolucionan las instituciones.”

Douglass North (1990, p. 3)

1. Introducción

Han transcurrido cincuenta años desde la publicación del trabajo pionero de North & Thomas (1973), en el cual los autores destacaron que la acumulación de factores y la innovación eran causas inmediatas del crecimiento económico, mientras que las diferencias fundamentales entre países se encontraban arraigadas en disparidades institucionales. Desde entonces, numerosos académicos han subrayado la importancia de las instituciones en la explicación de las diferencias en el desempeño económico entre países.

Las instituciones, siguiendo a (North, 1990, pp. 3–7), son *“las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”*. En otras palabras, las instituciones son creadas por los individuos para imponer restricciones a la conducta y moldear el comportamiento a través de la creación de incentivos. North argumenta que las instituciones tienen el propósito de definir y limitar las opciones disponibles para los individuos, siendo una de sus principales funciones la reducción de la incertidumbre y la disminución de los costos de transacción.

Un importante número de investigaciones empíricas (Acemoglu et al. (2001, 2002, 2005); Hall & Jones (1999); Rodrik et al. (2004); Acemoglu & Robinson (2012), entre otros), sostiene enfáticamente que *“las instituciones importan”*. Esta afirmación ha sido respaldada por evidencia que pone de manifiesto los esfuerzos que se han realizado para medir algo en esencia incuantificable. North (1990, p.107) señala que *“no podemos, sentir, tocar o incluso medir las instituciones; son construcciones de la mente humana”*. A pesar de esta limitación intrínseca, se han emprendido numerosas iniciativas para evaluar las instituciones, lo que ha dado lugar a la existencia de una amplia gama de indicadores en la actualidad, aunque su relevancia, calidad y precisión varían significativamente (Alonso & Garcimartín, 2018).

Muchos de ellos se construyen a partir de información proveniente de encuestas, tanto a expertos como a ciudadanos en general. Es el caso de los *Worldwide Governance Indicators*, del Banco Mundial, o del *Rule of Law Index* del *World Justice Project*. Este enfoque permite capturar aspectos cualitativos de las instituciones, que posiblemente no sean fáciles de medir a partir de datos objetivos únicamente. Sin embargo, introduce un grado de subjetividad que podría conducir a resultados sesgados, lo que a su vez podría disminuir su utilidad para evaluar la relevancia de las instituciones (Voigt, 2019).

Otros indicadores se definen con base en criterios objetivos, cuya fuente de información son textos legales, como las constituciones nacionales. Dentro de este grupo encontramos, por ejemplo, a los indicadores *Polity*, del Proyecto *Polity 5*, que ofrecen información sobre las instituciones *de jure*. Los indicadores objetivos, al estar basados en información fáctica en lugar de en opiniones o percepciones, pueden proporcionar una evaluación más imparcial del desempeño de las instituciones. Además, al ser elaborados a partir de datos concretos y verificables, son fácilmente replicables, cuestión que no sucede con los indicadores que se construyen a base a información subjetiva. Y pueden ser construidos de manera retrospectiva, materia más complicada cuando se trabaja con datos provenientes de encuestas.

Para su construcción, que en general apela a combinar indicadores individuales, utilizan técnicas estadísticas variadas, como promedios simples, promedios ponderados, análisis factorial, modelos bayesianos, entre otros.

La mayoría de los índices existentes se encuentran disponibles para periodos que, por lo general, inician en la década de 1970¹, y se desarrollan a nivel de país, lo que resulta sumamente útil para construir paneles y poder llevar a cabo comparaciones internacionales. Sin embargo, Chang (2011) advierte sobre las limitaciones de este enfoque y destaca la importancia de considerar el contexto específico de cada país, así como la naturaleza dinámica de las instituciones, cuando se analiza su papel en el desempeño de las economías. Las mismas instituciones que tienen el potencial de estimular el crecimiento y desarrollo en algunas economías podrían, en contrapartida, inhibirlos en otras, sostiene este autor².

Conforme a esta perspectiva, de manera más reciente, la literatura académica ha experimentado un notable aumento de interés para comprender la relevancia de las instituciones a nivel subnacional. A pesar de que este ámbito de estudio ha sido relativamente menos explorado en comparación con su contraparte nacional, cada vez es más frecuente encontrar investigaciones que abordan esta cuestión. Previamente, la posición predominante subestimaba la importancia de las instituciones regionales en la configuración de incentivos y la toma de decisiones, y cómo estos factores influyen, en última instancia, en los resultados de desarrollo a nivel regional. Este enfoque suponía la existencia de una relación jerárquica en la que las instituciones nacionales ejercen una influencia unidireccional sobre las instituciones locales.

Algunas investigaciones recientes han puesto en discusión ese supuesto. Por ejemplo, Acemoglu & Dell (2010, p. 170-171) argumentan que la eficiencia productiva dentro de los países está determinada, entre otras cosas, por las instituciones locales, las que pueden variar aun cuando se considera un mismo país. Las instituciones locales, señalan, influyen en cómo se toman las decisiones colectivas locales y regionales, en cómo interactúan los diferentes niveles de gobierno y en cómo se distribuye el poder político a nivel local. Además, idénticas instituciones y políticas a nivel nacional pueden generar resultados diferentes en las diversas regiones de un mismo país. Al respecto, Rodríguez-Pose (2020, p.12) señala: *“al introducir la dimensión institucional en el análisis económico, se hace evidente que la calidad de las instituciones varía enormemente no sólo entre países, sino también dentro de los países y que esta variación tiene implicaciones directas e indirectas para el desarrollo económico de lugares”*

En naciones con sistemas federales, como es el caso de Argentina, donde las regiones (provincias) ostentan una autonomía considerable para la adopción y modificación de leyes, posiblemente esta heterogeneidad se manifieste de manera más evidente.

Así, analizar la dinámica de las instituciones subnacionales en Argentina se perfila como un caso de estudio relevante. En parte por su historia plagada de marchas y contramarchas, que lo hacen atractivo por derecho propio, pero también por las características geográficas y organizativas de este país.

La República Argentina es un estado federal compuesto por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma, la ciudad de Buenos Aires (CABA). Estas, a su vez, organizan sus gobiernos locales en diferentes niveles (municipios, comunas, comunas rurales, comisiones de fomento, comisiones municipales, juntas de gobierno y juntas vecinales), los cuales son establecidos en cada constitución provincial y difiere de acuerdo a la provincia que se considere. En el año 2019 se contabilizaron un

¹ Hay excepciones, sin embargo, como es el caso de los indicadores *Polity*, del Proyecto *Polity 5* (Marshall & Gurr, 2020) o el Índice de Democratización de Vanhanen (Vanhanen, 2000, 2003), que incluyen datos desde los años 1800 y 1810, respectivamente. Pueden consultarse más detalles de ambos en el apéndice de este trabajo, en donde se presenta a modo de ejemplo un listado de algunos de los índices más utilizados por la literatura, la metodología empleada para su construcción, fuentes de datos empleadas, y su cobertura geográfica y temporal.

² En este sentido, el autor proporciona un ejemplo clarificador discutiendo de qué manera la implementación en dos economías de un nivel de protección de los derechos de propiedad intelectual equivalente, podría resultar beneficiosa para un país rico, y perjudicar a un país en desarrollo, al encarecer sus costos y, en consecuencia, condicionar su capacidad de innovación tecnológica.

total de 2327 gobiernos locales, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2020).

En cuanto a su extensión territorial continental, Argentina abarca alrededor de 2.800.000 km², lo que la equipara en tamaño a naciones como España, Francia, Alemania, República Checa, Reino Unido, Portugal, Hungría, Bulgaria, Irlanda y Austria, consideradas en conjunto. Agrupa regiones con elevada densidad poblacional, como CABA que concentra a casi 15.000 habitantes por km² de superficie, con otras regiones prácticamente despobladas, como Santa Cruz, con 1,5 habitantes por km².

Cada provincia dicta su propia constitución, en donde se establece la forma de organización del gobierno, su régimen municipal, la división de poderes, las reglas y procedimientos para la elección de gobernantes, obligaciones y límites de quienes ejercen el poder delegado por el pueblo, mecanismos de sanción ante incumplimientos y mala conducta, entre otros aspectos. Aún cuando cada constitución se encuentra en un todo de acuerdo con la Constitución Nacional, la flexibilidad existente para adoptar y adaptar normativas conlleva, por ejemplo, a la coexistencia de una multiplicidad de sistemas electorales. Para ejemplificar esta diversidad, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Corrientes, se utiliza el sistema de ballottage o doble vuelta en la elección del titular del poder ejecutivo provincial, donde se requiere obtener más del 50% de los votos válidos para ganar en la primera vuelta. Por otro lado, en provincias como Buenos Aires, Tucumán o Jujuy, el gobernador electo puede ganar por una diferencia de un solo voto.

Algunas provincias permiten la reelección indefinida del gobernador, como es el caso de Catamarca, mientras que otras admiten un mandato único, como Mendoza y Santa Fe. En unas se practican elecciones primarias, abiertas y obligatorias, mientras que en otras no. La diversidad también se refleja en el uso de sistemas de votación diferentes, provincias con boleta única, boleta electrónica, boleta en papel. El abanico de posibilidades, en términos de sistemas y normativas electorales, parece ser tan heterogéneo y extenso como la geografía del país.

Desde una perspectiva socioeconómica, Argentina se perfila como un país de marcados contrastes. En su territorio coexisten regiones caracterizadas por su riqueza junto a otras relativamente menos favorecidas, áreas densamente pobladas en oposición a vastas extensiones prácticamente deshabitadas, así como zonas abundantes en recursos naturales y otras más bien desérticas.

Ante este complejo panorama, surge el interrogante de si esta diversidad se refleja también en las instituciones subnacionales de Argentina. Hasta el momento, la exploración de esta cuestión en la literatura es incipiente. Aunque algunas investigaciones han comenzado a abordarla, la mirada que ofrecen es parcial, limitándose a proporcionar una instantánea de la situación actual sin ofrecer una perspectiva sobre su evolución a lo largo del tiempo o, en caso de hacerlo, analizando un espacio de tiempo relativamente reciente³.

Por contraste, a nivel nacional, la cuestión ha sido objeto de un mayor escrutinio. Ejemplos de ello son los trabajos de Araoz (2013), Sanz Villarroya (2009), Prados de la Escosura & Sanz-Villarroya (2009), Spruk (2019) y Campos et al. (2016), quienes proponen diversas alternativas para medir las instituciones en Argentina y analizar su influencia en la trayectoria de largo plazo de este país.

En este contexto, el artículo tiene como objetivo principal la presentación de un nuevo indicador histórico de calidad institucional provincial (ICIP) para las provincias argentinas. Las contribuciones de este artículo son de doble naturaleza: en primer lugar, se crea una base de datos inédita que recopila las normativas y los resultados electorales a nivel provincial en Argentina a lo largo de cien años, desde el año 1912 hasta el 2015. Además, se propone y desarrolla un indicador de calidad institucional a nivel provincial para Argentina que, al abarcar el mencionado período, permite analizar la dinámica de cambio institucional a nivel subnacional en el país.

³ Es el caso de los trabajos de Gervasoni (2011, 2018) y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), que discutiremos en la siguiente sección.

El artículo se organiza del siguiente modo: luego de esta breve introducción, en el apartado 2 se repasa la historia de avances y retrocesos de Argentina a la que se hizo mención previamente, poniendo de relieve la importancia de hacer extensivo dicho análisis a la dimensión regional. En el apartado 3 se realiza un repaso de la literatura que analiza el papel de las instituciones subnacionales y se mencionan algunos de los indicadores de instituciones disponibles. En la sección 4 se presenta una propuesta preliminar para construir un indicador histórico de calidad institucional a nivel provincial para Argentina; se describen las fuentes de información utilizadas, el método empleado para construir las variables institucionales y la motivación que las sustenta. En la sección 5 se presentan resultados preliminares. Como es habitual, el artículo finaliza con las conclusiones y descripción de una agenda futura.

2. Argentina: un camino de marchas y contramarchas

La evolución del desempeño económico de Argentina en el largo plazo ha llamado la atención de investigadores de distintas disciplinas desde hace muchos años debido a una senda plagada de marchas y contramarchas. De acuerdo con los datos publicados en la última versión disponible del *Maddison Project Database* (2020), en el año 1896 el PBI per cápita de Argentina representaba un 83% del PIB per cápita de los Estados Unidos, mientras que en 2018 ese porcentaje apenas alcanzaba el 34%.

En el medio, sucedieron cosas. Tras un convulsionado nacimiento como estado independiente en el año 1816, la joven Nación Argentina atravesó un periodo en el que las guerras internas y externas estuvieron a la orden del día. Tuvieron que transcurrir casi cuatro décadas para que, en el año 1853, se promulgara la primera Constitución Nacional, la cual fue suscripta por todas las provincias, con la excepción de Buenos Aires, que finalmente se incorporó al pacto constitucional en el año 1860. No obstante, y a pesar de estos avances en la consolidación institucional del país, los conflictos persistieron al menos durante una década más.

El año 1880 suele ser señalado en la literatura como el inicio de una fase de crecimiento y prosperidad en la historia de Argentina, que se extendió hasta las primeras décadas del siglo XX. De hecho, el periodo comprendido entre finales de siglo XIX y comienzos de siglo XX, es descrito en la literatura como una etapa de rápido crecimiento económico, impulsado por la incorporación de factores de producción (trabajo y capital), el incremento en la productividad, la adopción de nuevas tecnologías y la disminución en los costos de transporte. También por su inserción en los mercados internacionales (Cortés Conde, 2008). Luego de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Gran Depresión de los años 30, la evolución de los principales indicadores de actividad económica cambió. La tasa de crecimiento del PBI fue menos importante, en particular en términos relativos, y los niveles de ingreso per cápita de Argentina quedaron por debajo de la mayoría de los de países desarrollados. En el periodo de entreguerras, la política comercial viró vertiginosamente hacia el proteccionismo, con mayores niveles de intervención pública en la economía, aranceles más elevados, controles del tipo de cambio y políticas de estímulo al sector industrial. La sustitución de importaciones, que se había comenzado a implementar como consecuencia del cierre de los mercados mundiales en esa etapa, se transforma en política de estado.

El año 1930 no solamente marcó el inicio de la Gran Depresión, sino que también, desde una perspectiva institucional, constituyó un quiebre en el orden constitucional de la República. El 6 de septiembre de dicho año, las fuerzas armadas tomaron por la fuerza el gobierno y asumieron su control. El golpe de estado, posteriormente convalidado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, desencadenó una serie de interrupciones en el sistema democrático, así como la imposición de proscripciones a partidos políticos y personas, dinámica que persistió hasta el año 1983.

En un lapso de 53 años, que abarcó desde 1930 hasta 1983, un total de 22 años estuvo bajo el dominio de facto de las fuerzas militares, que accedieron al poder no a través de procesos electorales legítimos, sino por el imperio de la fuerza (Molinelli et al., 1999).

En el plano económico, la elevada inflación, las recurrentes crisis de balanzas de pagos y una situación fiscal caracterizada por el desequilibrio entre ingresos y gastos, contribuyeron a que, a partir de la década de 1950, ese modelo comenzara a manifestar indicios de agotamiento. Con la excepción

de un breve periodo entre 1963 y 1974, que se caracterizó por un prolongado ciclo de expansión económica, el más extenso de la segunda mitad de siglo XX, de acuerdo con Cortés Conde (2005), la inflación, la fuga de capitales, y la evasión fiscal generalizada fueron fenómenos recurrentes y predominantes en ese contexto. Al mismo tiempo, el camino de pérdida de posiciones en términos relativos respecto a los niveles de ingreso per cápita de las economías líderes pareció no encontrar un punto de inflexión.

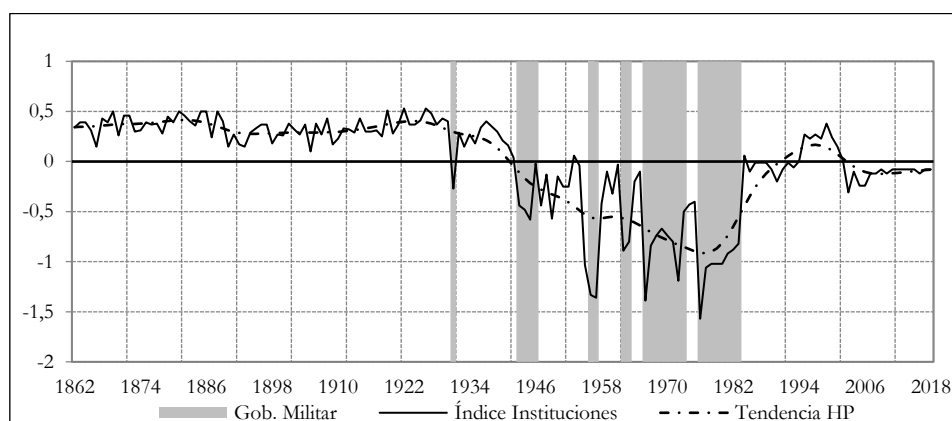
¿Por qué razón los gobiernos argentinos, independientemente de su signo político y/o de la legitimidad que los rodeara al momento de arribar al poder, terminaron por elegir políticas inconsistentes que indefectiblemente condujeron al fracaso? Acemoglu et al. (2003) señala: las políticas distorsivas son síntomas de problemas institucionales subyacentes y no causas de un mal desempeño económico. Analizando específicamente el contexto argentino, y en línea con la hipótesis de Acemoglu, sostienen Aghion et al. (2021) “*Los países como Argentina tuvieron instituciones o adoptaron políticas favoreciendo el crecimiento mediante la acumulación de capital y la convergencia económica —en particular, políticas de sustitución de importaciones—, pero fracasaron a la hora de adaptar las instituciones para pasar a una economía de innovación*”. En tanto que el historiador argentino Roberto Cortés Conde señala: “... para analizar el problema de la Argentina no hay que preguntarnos si la economía fue exitosa, sino si tuvo las instituciones adecuadas para que pudiera serlo” (Cortés Conde 1998, pp. 7–9)

La hipótesis institucional, aplicada al caso argentino, ha sido explorada empíricamente por Araoz (2013), Sanz Villarroya (2009), Prados de la Escosura & Sanz-Villarroya (2009). Estos autores construyen indicadores institucionales para Argentina y los utilizan para evaluar la relación entre las instituciones y el desempeño económico en ese país. En todos los casos, encuentran respaldo a la hipótesis de que las instituciones han jugado algún papel en el desempeño económico de Argentina en el largo plazo.

El indicador multidimensional de calidad institucional de Aráoz (2013) -ICI, Índice de Calidad Institucional- se construye utilizando el método de análisis de componentes principales y abarca el período 1862-2008. El ICI se estima a partir de la combinación de variables que procuran medir el funcionamiento de un conjunto de instituciones, teniendo en cuenta el modo en que la legislación las define (*de jure*), pero también tomando en consideración las desviaciones respecto a la norma que se producen en su implementación (*de facto*). Algunas de las variables incluidas en el ICI son cambios en la Constitución Nacional y en las Constituciones provinciales, declaraciones de Estado de Sitio, Intervenciones Federales, Libertad de Prensa, Independencia del Banco Central. Según Aráoz (2013), los períodos de alta calidad institucional en Argentina coincidieron con los tiempos de mayor expansión y crecimiento; mientras que la baja calidad institucional, aparentemente, se reflejó en menores tasas de crecimiento y en la capacidad de Argentina para seguir a los países con mejor desempeño.

El gráfico 1, a continuación, muestra la evolución de dicho indicador.

Gráfico 1: Índice de Calidad Institucional Argentina (1862-2018)



Nota: valores del índice estandarizados en una escala normal estándar, con una media de 0 y una desviación estándar de 1. Las puntuaciones negativas indican que un valor está por debajo de la media en la escala

estandarizada (menor calidad institucional), en tanto que las puntuaciones positivas indican valores por encima del promedio (mayor calidad institucional).

Fuente: Elaboración propia en base a Aráoz (2013)

Sanz Villarroya (2009), por su parte, se enfoca exclusivamente en lo que ella llama "la dimensión macroeconómica del marco institucional", utilizando una serie de variables que reflejan la naturaleza de las políticas implementadas. Sanz Villarroya construye un "Índice Reducido de Libertad Económica" (RIEF, por sus siglas en inglés), basado en el índice, creado y publicado por el Instituto Fraser desde 1996, con datos que inician en la década de 1970 (Gwartney et al., 1996). El RIEF de Sanz Villarroya incluye el peso relativo del consumo público comparado con el consumo total, la tasa real de depreciación de la moneda, el nivel de protección nominal y la diferencia entre los tipos de cambio oficiales y de mercado⁴.

Con respecto a Prados de la Escosura y Sanz Villarroya (2009), construyen un indicador institucional llamado "Contract-Intensive Money" (CIM) basado en Clague et al. (1999). Se calcula como el porcentaje de depósitos respecto de la oferta monetaria. La intuición detrás de esta formulación es bastante sencilla: la composición de los activos financieros que las personas deciden mantener en su poder depende de la definición de los derechos de propiedad: cuando están bien definidos y garantizados, no es riesgoso mantener los activos en depósitos y, en consecuencia, el efectivo se convierte en una opción menos atractiva. En ese caso, por tanto, la proporción de depósitos en la oferta monetaria tendería a aumentar.

Desde otra perspectiva, realizando un análisis contrafactual y valiéndose del método de diferencias en diferencias, Spruk (2019) sostiene que, en ausencia de quiebres institucionales, Argentina habría evitado, en gran medida, el declive (en términos económicos) que exhibe en nuestros días y podría haberse unido a las filas de los países ricos, con un nivel de ingresos similar al de Nueva Zelanda. Spruk (2019) utiliza dos indicadores de instituciones políticas: el indicador de instituciones políticas *de jure*, con base en los indicadores del proyecto *Polity IV*, y un indicador de instituciones políticas *de facto*, con base en el Índice de Democratización de Vanhanen (2000). Este último comprende dos subíndices que se obtienen a partir de resultados electorales. Se trata de: (a) el índice de competencia política y (b) el índice de participación política. El primero se construye sobre la base de la participación porcentual de los votos emitidos por los partidos políticos más pequeños e independientes. Mientras que el índice de participación política se calcula como el porcentaje de la población adulta que votó en las elecciones, lo que refleja la capacidad de las personas que no pertenecen a las élites para disputar el poder político y participar en el proceso de acción colectiva.

Campos et al. (2016) investigan los impactos de diversas variables sobre el crecimiento económico y su volatilidad en el contexto argentino, identificando dos factores que contribuyeron a dicha evolución: el desarrollo financiero y las instituciones, evaluadas estas últimas a través de indicadores de inestabilidad política, tanto formal como informal. Las variables utilizadas para medir la inestabilidad informal son las huelgas y guerrillas. La primera refleja la ocurrencia huelgas generales de mil trabajadores o más, que involucran a empleadores múltiples y surgen en respuesta a, o como consecuencia de políticas gubernamentales. La segunda es una variable ficticia que registra la ocurrencia en un año determinado de conflictos armados de grupos independientes de ciudadanos y destinados al derrocamiento del régimen.

La variable utilizada por Campos et al. (2016) para medir la inestabilidad política formal es el número de cambios constitucionales. Esta última también es una variable ficticia que refleja si en un determinado año ocurrió un cambio constitucional.

A nivel provincial, para Argentina, por el momento no se han producido avances significativos en el desarrollo de indicadores como los descriptos. Las únicas excepciones son los trabajos de Gervasoni (2011, 2018) los indicadores de Calidad Institucional Provincial y el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial, estos últimos estimados y publicados por el Centro de

⁴ Curiosamente, pese a las evidentes diferencias al momento de construirlos, el ICI de Aráoz y el RIEF de Sanz Villarroya muestran tendencias muy similares. De hecho, ambos indicadores alcanzan sus valores máximos a fines del siglo XIX y ambos evidencian una tendencia gradual a la baja, que se vuelve más pronunciada en la década de 1930.

Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). En la siguiente subsección se los describe con más detalle.

3. Instituciones a nivel subnacional

Ya sea que analicemos sus características geográficas, organizativas o socioeconómicas, Argentina se perfila un país de profundos contrastes. Aunque esta peculiaridad no la convierte en un caso aislado, hace que el análisis del caso argentino adquiera relevancia debido a las posibilidades que ofrece para ayudarnos a comprender por qué las regiones dentro de un país pueden seguir sendas de desarrollo diferentes.

El estudio de la evolución de la economía y de las instituciones en Argentina ha permitido clarificar algunas cuestiones. Sabemos que existe una fuerte correlación entre desempeño económico y evolución institucional. Así lo confirman los estudios de Aráoz (2013), Sanz Villarroya (2009), Prados de la Escosura & Sanz-Villarroya (2009), Spruk (2019), Campos et al. (2016). Sin embargo, los esfuerzos realizados hasta la fecha resultan insuficientes y subsisten interrogantes que requieren ser abordados. Un ejemplo de esta problemática radica en el declive evidenciado en el desempeño institucional a nivel nacional registrado a partir de la década de 1930, que plantea la pregunta de si dicho deterioro encuentra su correlato en el nivel subnacional. Surge, en consecuencia, la interrogante de si las jurisdicciones provinciales reproducen el patrón observado a nivel país o, por el contrario, exhiben particularidades inherentes que podrían contribuir a la explicación de algunas de las divergencias previamente señaladas. Estas preguntas, por el momento, no han sido respondidas por la literatura.

A nivel internacional el interés académico por analizar la importancia de las instituciones regionales ha crecido notablemente en los últimos años y ganado espacio propio dentro de la literatura.

Para abordar esta cuestión, las estrategias empíricas utilizadas suelen recurrir al empleo de indicadores de diversa índole. Uno de los más utilizados es el *European Quality of Government Index (EQI)*⁵ de Charron, Dijkstra y Lapuente (2014), que se construye a partir de datos obtenidos de dos fuentes, los indicadores de gobernanza generados por el Banco Mundial (los *Worldwide Governance Indicators*) y los obtenidos a partir de la aplicación de una encuesta, realizada a nivel subnacional, en 172 regiones de la Unión Europea. Este indicador contempla cuatro dimensiones diferentes de la calidad del gobierno: control de la corrupción; estado de derecho; eficacia del gobierno; responsabilidad del gobierno.

Mitton (2016), por su parte, construye un indicador de Instituciones para 1867 regiones en 101 países alrededor del mundo -entre los que se encuentra Argentina-, con el propósito de analizar los efectos de la geografía y las instituciones en el crecimiento a nivel subnacional. Sus resultados indican que las instituciones tienen un efecto positivo en los ingresos de las regiones subnacionales que gozan de mayor autonomía, lo que sugiere que instituciones subnacionales sólidas mejoran el desarrollo, siempre y cuando no estén dominadas por las instituciones nacionales. Además, encuentran que las variables geográficas tienen un impacto significativo en el PIB per cápita, incluso después de tener en cuenta las instituciones.

Para evaluar las instituciones, Mitton (2016) desarrolla un conjunto de indicadores que se nutren de una amplia variedad de fuentes de información. Estos datos se obtienen en su mayoría de encuestas que forman parte de diversos proyectos, realizadas en los años 2005 y 2006 (o 2008, en el caso de Argentina). Por ejemplo: Afrobarómetro, Latinobarómetro, *Latin American Public Opinion Project*, *Asia Foundation Survey*, *World Bank Enterprise Survey* y *Doing Business*. El autor realiza una minuciosa selección de preguntas extraídas de estas encuestas con el propósito de medir cuatro dimensiones fundamentales de la calidad institucional: la protección de los derechos de propiedad, el control de la corrupción, el mantenimiento del orden público y la eficiencia regulatoria. De acuerdo

⁵ Ver, por ejemplo, Crescenzi, Di Cataldo, and Rodríguez-Pose (2016); Rodríguez-Pose and Di Cataldo (2015); Rodríguez-Pose and Ketterer (2020), quienes lo emplean para analizar la relevancia de las instituciones en el crecimiento y desarrollo económico a nivel regional en países de la Unión Europea.

con Mitton, su indicador incorpora mediciones de las instituciones tanto en términos legales (de jure) como en términos prácticos (de facto).

En otra línea, Tabellini (2010) analiza de qué manera rasgos culturales específicos a nivel subnacional en países europeos pueden influir en el desarrollo económico, tanto de manera directa como indirecta, a través de su impacto en el funcionamiento de las instituciones. Para llevar a cabo este análisis, utiliza cuatro medidas de cultura relacionadas entre sí, pero que difieren en sus enfoques: confianza, control y respeto (se espera que promuevan el desarrollo económico) y obediencia (que podría tener un efecto negativo).

Estas medidas culturales se obtienen a partir de datos recopilados en la encuesta *World Value Surveys* (Inglehart et al. 2000), que contiene información correspondiente a los años 1990-1991 y 1995-1997. Es importante destacar que los indicadores de Tabellini no son indicadores institucionales sino de cultura. Ambos conceptos no son necesariamente equivalentes. No obstante, el autor argumenta que utiliza las instituciones políticas como una de las variables históricas para poder aislar la variación exógena en la cultura. Esto sugiere que, en la perspectiva de Tabellini, las instituciones y la cultura son conceptos distintos, aunque interrelacionados.

Gennaioli et al. (2013), por su parte, analiza los determinantes del desarrollo regional en 110 países. A pesar de concluir que el capital humano desempeña el papel principal en la explicación de las disparidades regionales en términos de desarrollo, también examina el impacto de factores geográficos, culturales e institucionales en este proceso. Para llevar a cabo su análisis, construye un índice de calidad de las instituciones a partir de siete variables de la *World Bank's Enterprise Survey* y los informes subnacionales de *Doing Business*⁶. A diferencia de los estudios previamente citados, Gennaioli et al. (2013) concluyen que las instituciones no influyen en las diferencias en el ingreso per cápita a nivel subnacional. Por el contrario, observan que factores geográficos favorables, como el acceso al mar, temperaturas medias más bajas y una mayor abundancia de recursos naturales, se traducen en niveles más elevados de desarrollo regional. Argumentan que, si bien "*algunas instituciones o culturas pueden importar solo a nivel nacional [...] las grandes diferencias de ingresos dentro de los países requieren explicaciones distintas de la cultura y las instituciones*" (Gennaioli et al. 2013, págs. 107-108).

En el caso de las provincias argentinas, existen algunos indicadores de calidad institucional provincial, como los de CIPPEC o los de Gervasoni (2011, 2018).

Desde el año 2013 CIPPEC elabora, de manera anual, un Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial, que evalúa la disponibilidad de información presupuestaria en los sitios web oficiales de cada provincia. El índice se inspira en la metodología diseñada por el *Internacional Budget Partnership* en el cuestionario del Índice de Presupuesto Abierto y profundiza en la disponibilidad de documentos presupuestarios dentro de las páginas web oficiales de los gobiernos provinciales (Diaz Frers et al., 2011). Es un índice que asume valores entre 0 y 10 y mide la transparencia presupuestaria en dos dimensiones: la desagregación de la información publicada y el nivel de rezago con que la misma se hace pública.

Otro indicador elaborado por CIPPEC es resultado de un proyecto conjunto llevado a cabo con la Organización sin fines de lucro *Global Integrity*, denominado "Evaluaciones Subnacionales de Buen Gobierno" (*Latin Integrity*), desarrollado de manera simultánea en Argentina, Perú y Ecuador. Estos indicadores se dividen en cinco categorías de calidad institucional: acceso a la información pública, elecciones provinciales, rendición de cuentas de los poderes de gobierno, proceso presupuestario y transferencias fiscales, y administración pública provincial. Cada una de estas dimensiones, a su vez, se compone de 183 indicadores diseñados para capturar tanto la existencia de normativas, instituciones y mecanismos que fomenten una estructura de incentivos a favor de una

⁶ La *World Bank's Enterprise Survey* es una encuesta realizada por el Banco Mundial, que recopila información acerca de empresas en países alrededor del mundo. Su objetivo es obtener datos sobre el entorno empresarial, las condiciones de trabajo, los obstáculos y las oportunidades que enfrentan las empresas en cada país. Más información en: <https://www.enterprisesurveys.org/en/enterprisesurveys>. *Doing Business*, por su parte, proporciona una medición objetiva de las normas que regulan la actividad empresarial y de qué manera éstas se aplican. Tiene mediciones disponibles desde el año 2003 hasta 2020, para 190 economías alrededor del mundo. En septiembre de 2021 *Doing Business* fue discontinuado, y reemplazado por *Business Ready (B-READY)*. Es posible encontrar información referida a ambos proyectos en el sitio web: <https://www.worldbank.org/en/businessready>

gestión eficaz y la integridad pública (indicadores *de jure*), así como indicadores que evalúan el funcionamiento real de este marco institucional en la práctica (indicadores *de facto*).

Para estimar los indicadores de facto, se recopila información de diversas fuentes, que incluyen artículos periodísticos, investigaciones académicas, informes gubernamentales, estudios de organismos internacionales, entrevistas con funcionarios públicos, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y periodistas (Page, 2010). Hasta donde se ha podido investigar, los resultados de este proyecto únicamente están disponibles para el año 2009.

En cuanto a Gervasoni (2011, 2018), su investigación propone un índice objetivo de democracia a nivel subnacional en las provincias argentinas, y 19 índices subjetivos calculados a partir de las respuestas obtenidas en la Encuesta de Expertos en Política Provincial, desarrollada por el autor. Esta última evalúa los niveles de democracia percibidos (actuales y pasados) en cada jurisdicción y se administra a expertos residentes en las mismas.

Los indicadores objetivos de democracia de Gervasoni (2018) abarcan dos dimensiones, competencia (*contestation*) y concentración de poder del incumbente. Estas son capturadas a partir de cinco indicadores: competencia ejecutiva, competencia legislativa, control de la sucesión, control legislativo y límites de mandato. Los indicadores se miden en las elecciones que marcan el final de cada cuatrienio de gobernador, en el periodo 1983-2015 y se utiliza análisis factorial como método de agregación.

Los indicadores subjetivos, por su parte, surgen de aplicar la Encuesta de Expertos en Política Provincial, en la que responden preguntas relacionadas con el nivel de democracia actual y pasado, así como sobre la posición relativa actual, en términos de democracia, de la provincia evaluada⁷.

Para operacionalizar sus indicadores subjetivos, Gervasoni apela a un procedimiento bastante estándar, consistente en la definición de categorías y asignación de puntajes. Luego el indicador se obtiene a partir del promedio simple no ponderado de las preguntas incluida en cada dimensión.

4. El ICIP: metodología y fuentes

Según Voigt (2013), la credibilidad de las afirmaciones empíricas del tipo "las instituciones importan para" solo se logra cuando las instituciones pueden medirse con un grado mínimo de confianza. El mismo autor, en un trabajo posterior (Voigt, 2017), ofrece una serie de recomendaciones para evaluar tanto las instituciones formales como las informales. Su enfoque se resume en los siguientes puntos clave: (1) los indicadores deben referirse a instituciones específicas, (2) las medidas objetivas son preferibles a las subjetivas, (3) las instituciones deben evaluarse tanto en términos de su contenido (*de jure*), como de su implementación (*de facto*).

Medir a las instituciones entraña dificultades que no son desdeñables. En este artículo se propone un Índice Histórico de Calidad Institucional a nivel provincial (ICIP) para las provincias argentinas, que responde conceptualmente a la definición de instituciones de North (1990), y en cuya construcción se procura atender a las recomendaciones de Voigt (2013, 2017).

El ICIP es un índice compuesto de instituciones políticas, que sintetiza información proveniente de un conjunto de tres dimensiones y diez indicadores, de naturaleza parcial, que caracterizan diferentes aspectos vinculados a dichas instituciones. ¿Y por qué un índice de instituciones políticas? Acemoglu et al. (2005) diferencian las instituciones económicas, como los derechos de propiedad y los mercados, de las instituciones políticas, que abarcan la forma de gobierno, los límites impuestos a los políticos y las élites. Estos autores señalan que, si bien las diferencias en las instituciones económicas adoptadas por los países generan variaciones en su

⁷ La encuesta fue realizada en el año 2008, por tanto, al hablar de "nivel actual", el autor refiere al periodo 2007, mientras que "niveles pasados" incluye 2003-2007.

desempeño económico, las instituciones económicas, a su vez, están determinadas por las instituciones políticas.

Las instituciones económicas influyen en los incentivos y la asignación de recursos, afectan a la inversión, la adopción de tecnología y la organización de la producción. Sin embargo, las instituciones políticas establecen límites al ejercicio del poder político y determinan qué grupos ostentan dicho poder en una sociedad. Por lo tanto, el marco conceptual propuesto por Acemoglu y sus colaboradores, enfatiza la importancia de las instituciones políticas y sus transformaciones como medios para moldear el futuro poder político y, en consecuencia, influir en la configuración de las instituciones económicas.

Conceptualmente, el ICIP puede ser considerado un índice de Estado de Derecho, en cuya construcción intervienen indicadores que se estiman a partir la existencia (o ausencia) de restricciones formales, registradas en constituciones y leyes, así como del cumplimiento y desvíos respecto de la ley escrita. Es decir que se combinan mediciones de instituciones políticas *de jure* con instituciones políticas *de facto*. El ICIP se base en reglas establecidas en la ley y en cómo estas se implementan en la práctica.

El ICIP no procura abarcar todas las posibles dimensiones del Estado de Derecho, sino que se concentra en una específica, vinculada con las restricciones y el ejercicio del poder en la cabeza del poder ejecutivo provincial. En concreto, el ICIP contempla cuatro dimensiones: integridad, concentración del poder, legitimidad y límites en el ejercicio del poder y restricciones al ejercicio del poder. Cada dimensión es aproximada a través de indicadores, en cuya codificación, se ha procurado priorizar criterios objetivos, evitando apreciaciones subjetivas. Además, y dado que se brinda información detallada de las fuentes de información utilizadas para construir cada indicador, así como los criterios con base de codificación, se asegura la transparencia y reproducibilidad en el proceso de construcción del índice.

El diseño de los indicadores se realizó con base en trabajos ya existentes en la literatura, algunos con una larga trayectoria en Economía Política, como la *Database of Political Institutions* (Base de datos de Instituciones Políticas), proyecto desarrollado por el Banco Mundial que recopila información sobre las instituciones políticas de diversos países (Beck et al., 2000). También, se adaptaron algunos de los indicadores de Democracia de Vanhanen (2000), y variables incluidas en la base de datos NELDA (*National Elections Across Democracy and Autocracy*), de Hyde & Marinov (2012). El ICIP se contruye a nivel de provincia y se analizan cada una de las elecciones a gobernador desde el año 1912 hasta 2020⁸. Puesto que la periodización de las elecciones no es uniforme en todas las provincias, sea por la existencia de diferencias en cuanto a la duración del mandato del gobernador fijado en la constitución, sea por alteraciones en el cronograma electoral originadas en intervenciones por parte del gobierno nacional, la unidad de análisis no es provincia-año, sino provincia-término, que se definió como de una década. En total contamos con una observación por provincia para 11 subperiodos (1911-1920; 1921-1930; 1931-1940; 1941-1950; 1951-1960; 1961-1970; 1971-1980; 1981-1990; 1991-2000; 2001-2010; 2011-2020).

Una nota adicional respecto a las mediciones en las provincias: por su organización federal, en la actualidad Argentina se encuentra organizada en 23 provincias y un distrito autónomo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), cada uno de los cuales cuenta con su respectiva constitución, leyes y reglas electorales que le son propias. Además, cada distrito elige por sufragio directo a sus gobernantes y legisladores y administra su justicia; la cabeza del poder ejecutivo se encuentra a cargo de un gobernador, quién es secundado por un vicegobernador. Este cuadro, sin embargo, no siempre fue así. Con la sanción de la Constitución de 1853 y su posterior modificación en 1860, la República Argentina quedó constituida en torno a catorce provincias (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, San Luis, San Juan, Santa Fe, Salta, Tucumán y Santiago del Estero). El territorio restante pasó a formar parte de las “tierras o territorios nacionales”

⁸ En verdad, el punto de partida a partir del cual comienzan a contabilizarse los resultados electorales es el año 1912, fecha en la que se sancionó la Ley Nacional de Elecciones N° 8.871, conocida como "Ley Sáenz Peña", que estableció el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio. La sanción de esta Ley incrementó la participación electoral, que hasta entonces era notablemente baja, y puso fin a prácticas que facilitaban diversas formas de coerción sobre los electores, así como la práctica de fraude electoral (Vanossi, 2012).

y sus pobladores no tenían derecho al voto, de manera que no eran partícipes en la conformación de los gobiernos locales ni del nacional; tampoco tenían representación ante el Congreso (Arias Bucciarelli & Jensen, 2008)⁹. En virtud de ello, las mediciones del ICIP de cada década se realizan únicamente para los catorce distritos que a comienzos de siglo XX tuvieron el rango de provincia.

Descripción de las dimensiones e indicadores que engloba el ICIP

El procedimiento empleado para construir cada indicador fue el siguiente:

1. Definir las reglas consideradas importantes para aproximar las dimensiones a medir.
2. Registrar las disposiciones constitucionales vinculadas al cumplimiento de las reglas definidas en el paso anterior. Luego codificar
3. En los casos que correspondiera, registrar los resultados en todas las elecciones a gobernador, identificando a los participantes de la contienda y la cantidad de votos obtenida por cada uno. Luego, codificar.
4. Promediar los puntajes por década, obteniendo un valor por variable, por provincia y por década.

A continuación se presenta una descripción de las dimensiones e indicadores que engloba el ICIP; también, el criterio en base al cual fueron codificados. El puntaje de cada indicador oscila entre 0 y 10, con puntajes intermedios que varían en función de la cantidad de respuestas posibles. Por ejemplo, en un indicador que admite sólo dos respuestas posibles, los puntajes serán cero o diez, si admitiera tres respuestas posibles, serán cero, cinco y diez.

Dimensión 1: Integridad electoral. La integridad electoral, entendida como un entorno en el cual las normas se respetan y los elementos involucrados en el proceso electoral no son manipulados en contra de lo dispuesto por las constituciones, se encuentra directamente vinculada a la legitimidad de los gobiernos. En esta dimensión se incluyen indicadores relacionados con la existencia de competencia electoral y la regularidad en la periodicidad del ciclo electoral.

1.1.- Competencia. Las limitaciones en las posibilidades reales de competencia política pueden manifestarse a través de prohibiciones explícitas para que un partido o candidato pueda participar de la contienda electoral. En el caso de Argentina, existieron episodios de prohibiciones a partidos y personas, impuestos por el poder de turno, pero también hubo episodios en los que algún partido político decidía autoexcluirse y no participar del proceso electoral, bajo la denuncia de fraudes y/o la imposibilidad de que elecciones limpias y transparentes estuvieran garantizadas. Para tomar en cuenta las distorsiones que estas circunstancias pudieron haber generado en los procesos electorales, se incluyó la variable *competencia*, que se construye respondiendo a la pregunta: ¿al momento de realizarse la elección a gobernador, existió la posibilidad de que compitieran candidatos que representarían a más de un partido? Aquellas elecciones en las que la respuesta fue indudablemente “Sí” recibieron 10 puntos; cuando la respuesta fue “Sí, pero con algunas limitaciones” (sería el caso, por ejemplo, de proscripciones a partidos políticos y/o personas, o denuncias respecto a la imposibilidad de que se verificaran elecciones limpias y transparentes) se asignaron 5 puntos. Cuando la respuesta fue “No” se asignaron 0 puntos.

1.2 Periodicidad y regularidad en el ciclo electoral. La duración del mandato del gobernador se encuentra establecida en la constitución de cada provincia. En general ese número ha variado entre tres y cuatro años, según el distrito y el periodo. Es decir que, en caso de no mediar interrupciones ocasionadas por renunciaciones, fallecimientos, destituciones o intervenciones por parte del gobierno central, en cada distrito, durante cada década, debió registrarse un determinado número de elecciones. Cuando la cantidad de elecciones realizada fue diferente de la que debería haberse registrado, se asignaron cero puntos, en tanto que se asignaron diez puntos en caso contrario. La idea detrás de la construcción de este indicador es que cuando la cantidad efectiva de

⁹ En el año 1884, con la sanción de la Ley 1532, se crean nueve territorios nacionales: Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, los que serían transformados en provincias una vez que alcanzaran los sesenta mil habitantes, de acuerdo con la misma ley. Sin embargo, esto fue incumplido y la provincialización de los territorios largamente postergada. En el año 1951 se provincializan los territorios de Chaco y La Pampa, luego, en 1953 Misiones. En el año 1955 Formosa, Chubut, Santa Cruz y Neuquén, en tanto que Tierra del Fuego tuvo que esperar hasta el año 1990.

elecciones difirió de la cantidad teórica fue consecuencia de algún tipo de alteración al orden institucional, de ahí la relevancia de su inclusión.

1.3. Mecanismo por el cual el gobernador finaliza su mandato. El indicador se construye respondiendo a la pregunta: *¿pudo el gobernador finalizar su mandato constitucional?*. Parcialmente relacionada con la pregunta anterior, al incluir este interrogante se busca reflejar el impacto diferencial que pudo haber tenido en el devenir institucional de cada provincia la posibilidad concreta de que las autoridades electas pudieran finalizar su mandato. Cuando la respuesta fue SI se asignaron 10 puntos; cuando la respuesta fue NO, porque el gobernador fue destituido y/o la provincia fue intervenida por el gobierno nacional, se asignaron 0 puntos. Existen, sin embargo, dos casos intermedios, en los que el apartamiento de las autoridades institucionales pudo deberse a circunstancias fortuitas, como el fallecimiento del gobernador, o a su renuncia, ya sea para asumir cargos nacionales (generalmente, ministro de gobierno, diputado o senador de la nación) o para evitar conflictos. Ambas circunstancias debieron haber repercutido diferencialmente en la vida institucional de una provincia. Por ello, cuando el gobernador falleció encontrándose en ejercicio de sus funciones se asignaron 6.66 puntos, mientras que, cuando la interrupción fue ocasionada por la renuncia del gobernador el puntaje que se estipularon 3.33 puntos.

Dimensión 2: Concentración del poder.

2.1.- Porcentaje de votos. Este indicador mide el grado de concentración del poder en la figura del incumbente. Mientras mayor sea el porcentaje de votos obtenido al resultar electo, menor será el grado de competencia subyacente. En democracias en donde el ganador logra imponerse con un porcentaje de votos que supera el 70% u 80% de los votos válidos, seguramente la competencia ha sido seriamente restringida (Vanhanen, 2000). De manera que, para categorizar esta dimensión, se analizan los resultados de las elecciones a gobernador en cada provincia, realizadas a lo largo de cada década. Para cada elección se asignan 10 puntos cuando el porcentaje de votos que obtuvo el oficialismo no supera el 60% de los votos, 6.66 puntos en caso de haberse impuesto por más del 60% y hasta 70% de los votos, 3.33 puntos por cada elección en la que el oficialismo obtuvo entre 70% y hasta 80% de los votos y 0 puntos cuando se impuso por más del 80% de los sufragios. Dado que en un periodo de diez años normalmente se registraron más de una elección (generalmente entre dos y tres), para obtener el valor correspondiente a cada década se promedian los valores asignados al indicador en cada contienda.

- Dimensión 3: legitimidad y límites en el ejercicio del poder .

En el año 1930 un golpe de estado derrocó al gobierno constitucional del entonces presidente, Hipólito Yrigoyen, dando inicio a un periodo de elevada inestabilidad institucional, que se extendería hasta inicios de la década de 1980. Las provincias argentinas no estuvieron exentas. Ocurrieron episodios en los que las autoridades electas por el peso del sufragio no tuvieron oportunidad de asumir, ya sea porque las elecciones fueron suspendidas, o porque el gobierno nacional (emanado de un nuevo golpe) anulaba los comicios realizados. Un ejemplo de ello fue lo sucedido luego de las elecciones llevadas a cabo en marzo de 1962, en la que gran parte de las provincias renovaron gobernador. El 29 de marzo tuvo lugar un golpe de estado que destituyó al presidente constitucional Arturo Frondizi y anuló las elecciones llevadas a cabo en las provincias. Situaciones como estas, desdibujan el papel que el sufragio cumple en la vida institucional de una región e incluso operan en detrimento de las autonomías provinciales. Por tanto, y a efectos de poder ponderar este tipo de circunstancias en la valoración del indicador, se incluyeron dos preguntas que reflejan el grado de legitimidad de los gobiernos al asumir y al finalizar su mandato y una tercera relacionada con la existencia de competencia en la arena política, medida a través de la alternancia en el ejercicio del poder. Las preguntas en cuestión son:

3.1 ¿Fueron suspendidas o anuladas las elecciones, una vez realizadas? En caso de que la respuesta hubiera sido SI, se asignaron 0 puntos. Cuando ello no sucedió, se asignaron 10 puntos.

3.2 ¿Pudo el gobernador extender su mandato o alterar las condiciones de elegibilidad? En aquellas oportunidades en las que la respuesta fue SI, se asignaron 0 puntos; en tanto que cuando la respuesta fue NO, se asignaron 10 puntos. En este caso lo que se penaliza no es la reelección en sí misma, sino la disposición y capacidad del incumbente para alterar las reglas de elección, tornándolas a su favor.

3.3.- *Rotación partidaria (en la cabeza del poder ejecutivo, el gobernador)*: el criterio adoptado para construir esta variable es el siguiente: se asignan cero puntos a aquellos casos en los que no se registran cambios en el signo político del partido político de pertenencia del gobernador electo; cuando se registra un cambio, pero el mismo se produce con posterioridad a una intervención en la provincia¹⁰, se asignan 5 puntos. Finalmente, se asignaron 10 puntos a aquellos casos en los que se registrara un cambio sin que, previamente, hubiera mediado intervención por parte del gobierno central.

Dimensión 4: restricciones al poder ejecutivo

Establecer límites constitucionales al poder ejecutivo, a través de disposiciones que restrinjan la duración del mandato, los mecanismos de destitución y los de sucesión, ayuda a prevenir la concentración del poder en manos de un individuo y/o grupo de individuos, que eventualmente podría contribuir a la erosión de las instituciones (Versteeg et al., 2020).

Las constituciones provinciales argentinas establecen los mecanismos de elección de sus gobernadores y legisladores, las condiciones que deben cumplir los candidatos para poder resultar elegibles, la duración y periodicidad de sus mandatos, así como las posibilidades y limitaciones a las oportunidades de reelección. Para modificar alguno de estos aspectos por la vía legal, es preciso reformar o enmendar la constitución provincial. Ahora bien, lograr una reforma constitucional no es tarea sencilla, pues para ello las constituciones provinciales demandan el cumplimiento de requisitos mucho más exigentes que los necesarios para la sanción de cualquier otra ley. Por ejemplo, la sanción de una ley que declare la necesidad de la reforma, cuya aprobación demanda mayorías especiales en la legislatura. Más aún, en el caso de provincias cuya legislatura es bicameral, la aprobación es requerida por parte de ambas cámaras.

A pesar de la existencia de estas restricciones, pudieron presentarse casos en los que el gobernador efectivamente pudo sortear estas barreras y saltar las disposiciones constitucionales, tanto por la vía institucional (a través de una reforma), o sencillamente no respetando la constitución. Para contemplar estas circunstancias, se incorporó la siguiente pregunta:

Asimismo, se incorporaron tres preguntas referidas a la existencia de disposiciones constitucionales provinciales relacionadas con los límites a la duración del mandato:

4.1 *Establece la constitución mecanismos específicos de sucesión del gobernador en caso de muerte, renuncia, destitución o incapacidad permanente?*

4.2 *¿Establece la constitución límites a la duración del mandato de gobernador y/o vicegobernador?*

4.3 *¿Establece la constitución causales y mecanismos de destitución del gobernador y/o vicegobernador?*

Las tres preguntas fueron pensadas como variables dicotómicas, en las que en caso de responder SI se asignarían 10 puntos y en caso de responder NO, recibirían 0 puntos¹¹.

El ICIP se obtiene a partir del promedio aritmético de los indicadores reseñados. Puesto que, valores más altos de cada indicador suponen un mejor desempeño en cada una de las dimensiones que buscan aproximar, valores mayores del ICIP sugieren mayores niveles de calidad institucional. Esta forma de agregar las dimensiones supone que cada una de ellas es igualmente importante en el valor global del índice, y que cada una de ellas indica niveles de calidad institucional de forma

¹⁰ Las intervenciones federales constituyen un instrumento previsto en la Constitución de la Nación Argentina (CN), en su artículo 6: “El Gobierno federal interviene en el territorio de las provincias para garantizar la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores, y a requisición de sus autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia”. Cuando ocurre, el gobierno nacional designa a un interventor que reemplaza al gobernador electo por la vía del sufragio. La decisión es atribución del Poder Legislativo Nacional (art. 75 inc. 31), pudiendo el Poder Ejecutivo disponerla sólo en caso de receso del primero, y convocando al Congreso para su tratamiento (arts. 99, inc. 20 y 75, inc. 31, párr. 2º). A lo largo de la historia argentina, las intervenciones federales también fueron utilizadas como una herramienta para remover gobiernos desafectos. Sobre este punto, ver Aráoz (2013).

¹¹ Luego de analizar las constituciones provinciales, en sus diferentes versiones a lo largo del tiempo, la respuesta a estas preguntas fue siempre SI. Esta circunstancia hace que la inclusión de estos indicadores en el ICIP sea, al menos, indiferente, pues no representa fuente de variación entre provincias, ni en el tiempo. No obstante, debido a la importancia que estos aspectos tienen en el proceso de definición de los límites al incumbente, se optó por mantenerlas dentro del ICIP. Esto se hizo a sabiendas de que su incorporación podría influir solo en la magnitud final del índice.

independiente. Así, por ejemplo, un alto nivel de competencia electoral podría, eventualmente, compensar un nivel bajo de restricciones al poder ejecutivo, o viceversa¹².

El cuadro 1 resume la definición y codificación de cada una de las variables consideradas.

Cuadro 1: Índice Histórico de Calidad Institucional Provincial. Dimensiones e indicadores

Dimensión	N	Indicador	Definición	Puntaje
1. Integridad	1.1	Competencia Electoral. ¿Existió la posibilidad de que compitieran candidatos de más de un partido?	Si, sin limitaciones	10
			Si, con algunas limitaciones (ej: proscripciones)	5
			No	0
	1.2	Regularidad. Elecciones a Gobernador	El número de elecciones efectuadas en el periodo SI coincide con el teórico definido por la Constitución Provincial	10
			El número de elecciones efectuadas en el periodo NO coincide con el teórico definido por la Constitución Provincial	0
	1.3	Finalización mandato constitucional ¿Pudo el gobernador finalizar su mandato constitucional?	No, el gobernador fue destituido/la provincia fue intervenida	0
			No, el gobernador renunció	3.33
			No, el gobernador falleció	6.66
Si			10	
2. Concentración del poder	2.1	Porcentaje de votos	El ganador obtuvo un porcentaje de votos superior al 80%	0
			El ganador obtuvo un porcentaje de votos de entre 70% y 80%	3.33
			El ganador obtuvo un porcentaje de votos de entre 60% y 70%	6.66
			El ganador obtuvo un porcentaje de votos inferior al 60%	10
3. Legitimidad y límites	3.1	Legitimidad. ¿Fueron suspendidas o anuladas las elecciones, una vez realizadas?	Si	0
			No	10
	3.2		Si	0

¹² Reconociendo que este es un supuesto muy fuerte, se plantearon alternativas de agregación. La primera de ellas multiplicativa, la segunda construida a través del Análisis de Componentes Principales. Las tres variantes arrojan resultados casi idénticos (con un coeficiente de correlación de entre 0.94 y 0.98). Se opta por la versión aditiva, pues existe mayor claridad en su proceso de construcción, simplificando la interpretación de sus resultados en las páginas siguientes.

Dimensión	N	Indicador	Definición	Puntaje
		Límites ¿Pudo el gobernador extender su mandato o alterar las condiciones de elegibilidad?	No	10
	3.3	Rotación partidaria en la cabeza del ejecutivo	No hubo rotación	0
			Hubo rotación, pero con posterioridad a una intervención por parte del gobierno central	5
			Hubo rotación sin que haya mediado intervención alguna por parte del gobierno central	10
4. Restricciones	4.1	¿Establece la constitución mecanismos específicos de sucesión del gobernador en caso de muerte, renuncia, destitución o incapacidad permanente?	No	0
			Si	10
	4.2	¿Establece la constitución límites a la duración del mandato del gobernador y/o vicegobernador?	No	0
			Si	10
	4.3	¿Establece la constitución causas y mecanismos de destitución del gobernador y/o vicegobernador	No	0
			Si	10

Fuente: elaboración propia. Ver texto.

Fuentes y recolección de datos

Las fuentes de información consultadas para la recopilación de los datos son diversas y el listado es bastante extenso. Por ejemplo, en el caso de los indicadores vinculados a la dimensión “restricciones”, puesto que el foco está puesto en la existencia o no de disposiciones que se expresan en la constitución de cada provincia, las constituciones provinciales, junto a sus diversas modificaciones, constituyen la fuente primaria de información. En total se han recopilado más de cien constituciones provinciales, según se detalla en el apéndice al final de este trabajo.

Los indicadores vinculados a la dimensión “competencia”, por su parte, se construyen a partir de datos de resultados de contiendas electorales, por tanto no existe una única fuente de información, especialmente en lo que concierne al periodo 1912-1958. Para recolectar esa información, en primer término y a partir de la lectura de diversas fuentes, se identificó la fecha en la que ocurrió cada elección, en cada provincia. Luego, los resultados de las contiendas electorales se obtuvieron a partir de diarios y periódicos de época, Memorias del Ministerio del Interior (correspondientes a diversos años y periodos), Testimonios de Actas de Proclamación de Diputados, Testimonios de Actas de Escrutinos remitidas por las Juntas Electorales Provinciales, entre otros. A partir de 1958, los datos por provincia y por contienda electoral se encuentran sistematizados en el sitio web *andytov.com*, y fueron elaborados con base en datos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina, y de Juntas Electorales Provinciales. Pese a ello, se ha realizado el proceso de cotejar los mismos con fuentes oficiales y en ocasiones se ha debido corregir la información procedente de esa fuente¹³.

¹³ Por razones de espacio y del gran volumen de la información recopilada, la misma no pudo ser anexada al presente. No obstante, se encuentra disponible a requerimiento de los interesados.

4. Resultados

El cuadro 2 presenta el ICIP por provincia y por subperiodo. Además, se ha incorporado una columna destinada a la identificación de la región geográfica a la que pertenece cada provincia. Los resultados muestran que, al considerar el periodo completo bajo estudio, las provincias ubicadas en la Región Pampeana son las que exhiben valores promedio del ICIP superiores al resto. A su vez, la región de Cuyo también muestra un promedio elevado, aunque este fenómeno es atribuible al valor registrado en Mendoza. Esta última, conjuntamente con Entre Ríos, se destacan al lograr los promedios más elevados. En contraste, en el extremo opuesto, dos provincias en el noroeste argentino (NOA), La Rioja y Santiago del Estero, registran los valores promedio más bajos.

Cuadro N° 2: ICIP Provincias Argentinas, 1912-2020, por subperiodos

Región	Provincia	1911 - 1920	1921 - 1930	1931 - 1940	1941 - 1950	1951 - 1960	1961 - 1970	1971 - 1980	1981 - 1990	1991 - 2000	2001 - 2010	2011 - 2020	Prom	Med	Máx	Mín	Rango
Pampeana	Buenos Aires	7.2	7.9	6.5	7.3	6.9	7.3	7.5	9.8	8.1	9.2	9.4	7.9	7.5	9.8	6.5	1.5
	Córdoba	9.4	8.2	8.5	7.8	7.3	6.9	7.9	8.5	9.3	9.2	9.2	8.4	8.5	9.4	6.9	1.4
	Entre Ríos	9.6	9.4	9.0	7.9	7.1	6.9	7.9	9.8	9.4	8.8	9.2	8.6	9.0	9.8	6.9	1.4
	Santa Fe	9.7	8.8	7.9	8.6	6.9	6.9	7.9	9.2	9.2	9.6	9.2	8.5	8.8	9.7	6.9	1.4
Cuyo	Mendoza	8.3	7.1	7.5	9.0	7.3	8.3	7.9	9.8	9.4	9.6	9.6	8.5	8.3	9.8	7.1	1.4
	San Juan	7.1	6.3	6.7	6.9	6.9	7.1	7.9	8.3	9.2	9.2	8.7	7.6	7.1	9.2	6.3	1.5
	San Luis		8.3	5.0	6.0	6.5	6.9	7.5	8.3	8.4	6.7	9.2	7.3	7.2	9.2	5.0	1.8
NEA	Corrientes	7.1	5.8	7.6	7.9	7.5	6.9	7.5	9.4	8.6	7.9	9.2	7.8	7.6	9.4	5.8	1.6
NOA	Catamarca	8.3	7.3	7.2	7.8	6.5	6.9	7.9	7.1	9.3	9.6	9.2	7.9	7.8	9.6	6.5	1.5
	Jujuy	8.3	6.5	6.1	6.1	6.2	6.7	7.5	8.1	8.9	9.2	9.6	7.6	7.5	9.6	6.1	1.6
	La Rioja	6.2	5.8	7.3	7.3	6.0	6.9	7.9	7.6	7.5	8.8	8.7	7.3	7.3	8.8	5.8	1.5
	Salta	7.1	7.9	6.4	6.3	6.5	6.7	7.5	9.2	8.9	9.2	9.2	7.7	7.5	9.2	6.3	1.5
	Stgo. del Estero	6.7	7.3	7.2	7.7	6.5	7.1	7.9	8.8	7.7	7.9	8.5	7.6	7.7	8.8	6.5	1.4
	Tucumán	7.8	8.8	7.9	7.7	6.6	5.8	7.5	8.8	9.7	8.1	8.9	8.0	7.9	9.7	5.8	1.7
	Promedio	7.9	7.5	7.2	7.5	6.8	6.9	7.7	8.8	8.8	8.8	9.1					
	Mediana	7.8	7.6	7.3	7.7	6.7	6.9	7.9	8.8	9.0	9.2	9.2					
	Max	9.7	9.4	9.0	9.0	7.5	8.3	7.9	9.8	9.7	9.6	9.6					
	Mín	6.2	5.8	5.0	6.0	6.0	5.8	7.5	7.1	7.5	6.7	8.5					
	Rango	1.5	1.6	1.8	1.5	1.2	1.4	1.1	1.4	1.3	1.4	1.1					

Fuente: elaboración propia, ver texto.

El periodo comprendido entre 1951 y 1980 se destaca como el de peor desempeño global del índice. Durante esa etapa se registran los valores promedio más bajos, reflejo de la erosión institucional que caracterizó a este capítulo de la historia argentina, marcado por golpes de estado frecuentes y, en algunas ocasiones, prolongados. En esa etapa, durante un período de 29 años, el gobierno del país estuvo bajo el control de regímenes militares que accedieron al poder a través de golpes de estado, lo que impactó en los procesos electorales a nivel nacional, provincial y municipal.¹⁴

¹⁴ El 28 de junio de 1966 se produjo en Argentina un golpe militar que se mantuvo en el poder durante 6 años y 11 meses, hasta el 24 de mayo de 1973. Poco tiempo después, el 24 de marzo de 1976, una nueva interrupción al orden democrático tuvo lugar, que se mantuvo hasta el 9 de diciembre de 1983, es decir, durante 6 años y 9 meses (Molinelli et al., 1999). Estas interrupciones fueron precedidas por dos golpes, el primero llevado a cabo el 19 de septiembre de 1955, cuando el gobierno

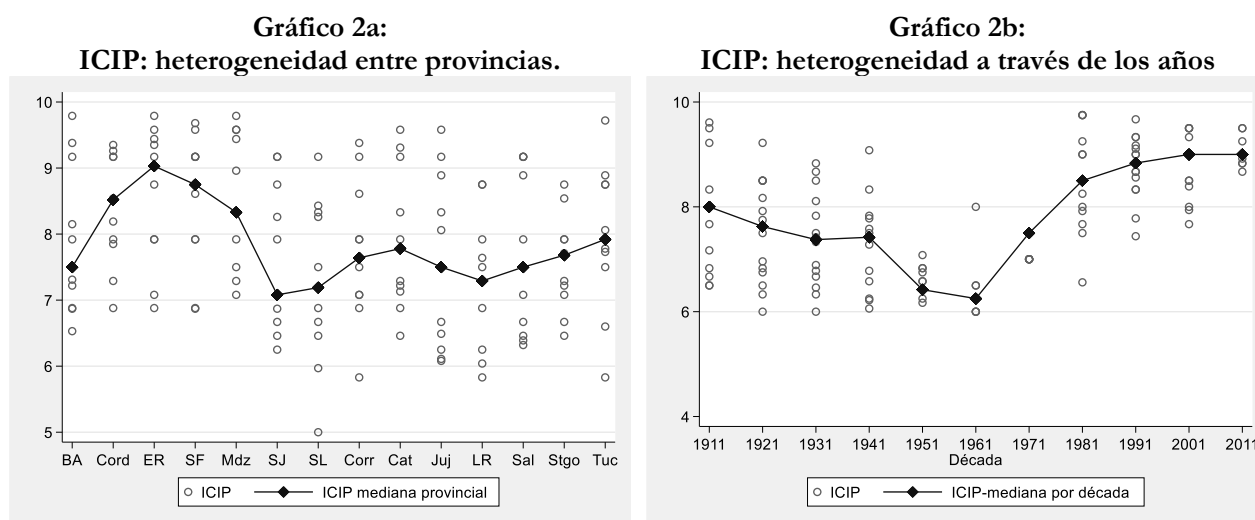
En la década de 1971-1980, se registró solo una elección a gobernador en cada una de las catorce provincias. Sin embargo, en ningún caso el candidato electo pudo completar su mandato, ya que una nueva toma de poder de facto tuvo lugar. Algo similar había ocurrido en la década de 1961: el 17 de diciembre de 1961, las provincias de Santa Fe, Catamarca y San Luis eligieron a sus gobernadores. Luego, el 18 de marzo de 1962, lo hicieron La Rioja, Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán, Salta y Jujuy. Sin embargo, el 24 de abril de 1962, el presidente de facto José María Guido declaró la nulidad de estas elecciones e intervino las provincias¹⁵. Posteriormente, en 1963, un nuevo proceso electoral tuvo lugar y en junio de 1966 otro golpe de estado, una vez más, puso fin a los mandatos de los gobernadores.

Trayectoria del ICIP por provincia, a través del tiempo

Los gráficos 2a y 2b permiten obtener una imagen más precisa de las variaciones en el comportamiento del ICIP, tanto entre provincias como a través del tiempo.

En el primer gráfico, cada columna presenta los valores del ICIP para una provincia en distintos momentos de tiempo; los puntos sólidos corresponden al valor de la mediana del ICIP de cada provincia, mientras que los círculos vacíos señalan los valores específicos que el índice adquiere en cada década, dispuestos de acuerdo a su magnitud. Comprobamos de manera gráfica lo que el cuadro 2 ya anticipaba: Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Mendoza se destacan como las provincias de mejor desempeño.

En el extremo opuesto, San Juan, San Luis y La Rioja se destacan como las provincias de peor desempeño. Las acompañan la mayoría de las provincias ubicadas en el NOA.



Nota: BA (Buenos Aires-región Pampeana); Cord (Córdoba-región Pampeana); ER (Entre Ríos-región Pampeana); SF (Santa Fe-región Pampeana); Mdz (Mendoza-Cuyo); SJ (San Juan-Cuyo); SL (San Luis-Cuyo); Corr (Corrientes-NEA); Cat (Catamarca (NOA)); Juj (Jujuy-NOA); LR (La Rioja (NOA)); Sal (Salta-NOA); Stgo (Santiago del Estero-NOA); Tuc (Tucumán-NOA)

Fuente: elaboración propia, ver texto.

El gráfico 2b, por su parte, organiza los registros del ICIP en columnas de puntos, por década; los puntos sólidos indican el valor de la mediana del índice correspondiente a cada corte temporal. Se aprecia un deterioro desde el comienzo del periodo analizado, que alcanza su punto más

constitucional de Juan Domingo Perón fue depuesto, el segundo el 29 de marzo de 1962. Si contabilizamos este intervalo de tiempo, agregamos un total de cuatro años y un mes al periodo de interrupciones democráticas.

¹⁵ Decreto 3435 de 1962. Declárese la nulidad de los comicios realizados en el país el 17/12/61, 14/01/62, 23/2/62, intervenganse diversas provincias y declárese la caducidad del Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires. 24 de abril de 1962. B.O. N° 19819. Año LXX

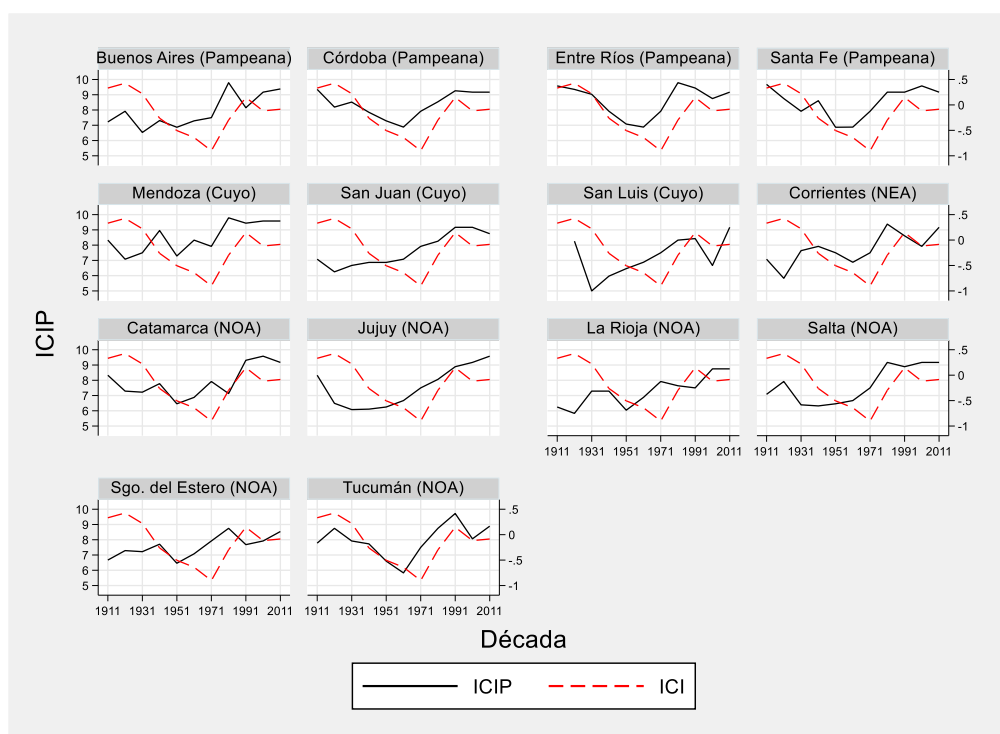
bajo en los años 50-70. Las décadas de 1951, 1961 y 1971 muestran, además una gran concentración en la dispersión de los datos, lo que sugiere que el desempeño regular fue igualmente malo en la mayoría de las provincias.

Asimismo, el gráfico 2b permite apreciar las primeras diferencias y similitudes respecto al desempeño del indicador de instituciones nacional, el ICI, registrado en el gráfico 1¹⁶. El indicador nacional exhibe los valores más elevados durante la etapa previa a 1931, momento en el que experimenta su primera caída significativa. Posteriormente, luego de una breve recuperación, el proceso de deterioro se profundiza y alcanza sus niveles más bajos en las décadas de 1960 y 1970. A partir de 1983 se observa una mejora, en tanto que en 1994 el índice vuelve a registrar valores positivos, que se mantienen hasta 2002.

Los valores del ICIP representados en el gráfico 2b insinúan que el deterioro institucional habría comenzado antes de 1931. Aunque algunas provincias exhiben valores elevados en el indicador institucional en las primeras décadas del siglo XX, la mediana del ICIP de las provincias consideradas en conjunto es inferior a la que se observa a partir de la década de 1981. Además, el índice provincial parece anticipar el comportamiento del nacional, dado que el primero registra con anterioridad tanto las puntuaciones más bajas como las posteriores recuperaciones.

El gráfico 3, a continuación, combina ambos indicadores. La línea punteada muestra el desempeño del indicador nacional, mientras que la línea sólida muestra la correspondiente trayectoria del indicador provincial.

Gráfico 3: Trayectoria comparada Índice de Calidad Institucional Argentina (ICI) versus Índice de Calidad Institucional Provincial (ICIP). Provincias Argentinas, 1912-2020



Nota: puesto que el ICI es un indicador que se construye con frecuencia anual, a efectos de la realización de este gráfico se ha calculado el promedio simple de los valores registrados en cada década.

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶ Estrictamente, ambos índices no son directamente comparables. Más allá de las diferencias obvias en definiciones y horizonte temporal considerados al momento de construirlos, el ICIP se calcula para un grupo reducido de provincias, por lo cual el promedio no refleja el “promedio del país”. No obstante, el ejercicio de comparar estos indicadores se considera de interés, pues eventualmente puede contribuir a detectar si el análisis de la dimensión regional de la evolución institucional en Argentina tiene sentido y relevancia.

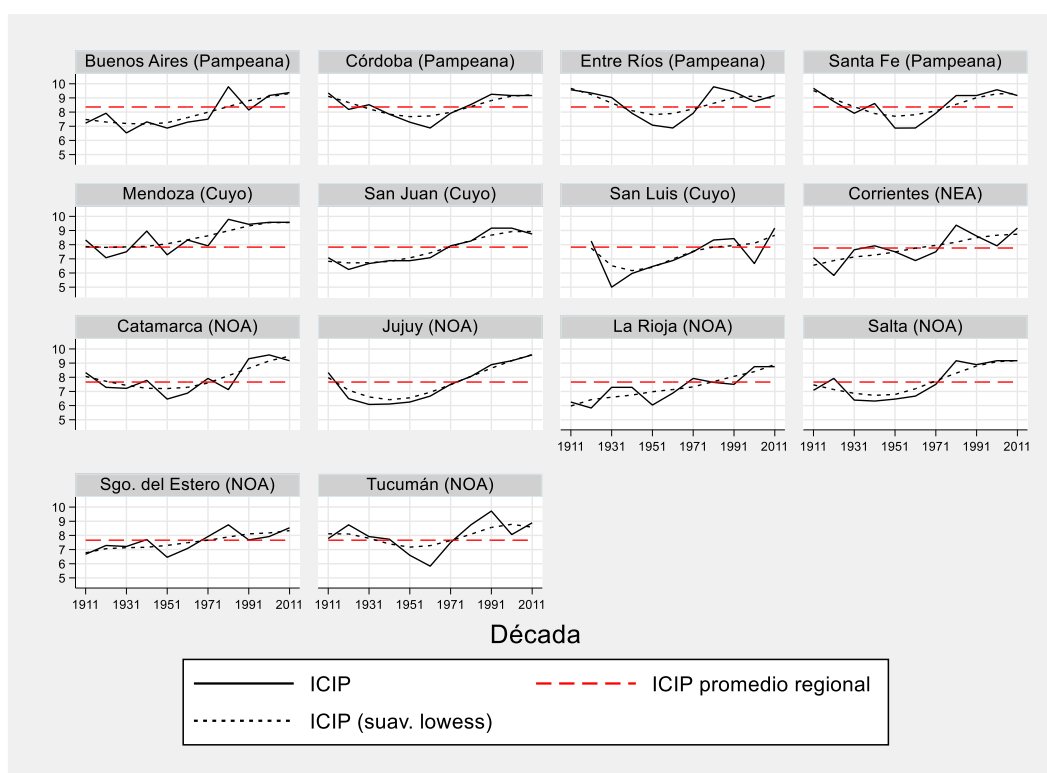
La correlación entre ambos indicadores es positiva y estadísticamente significativa en las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Tucumán¹⁷. Resulta llamativo cómo, a pesar de que estos índices se construyen a partir de dimensiones e indicadores completamente diferentes, sus tendencias parecen replicarse de manera consistente a medida que se examina la evolución individual de cada uno de ellos. No obstante, es importante destacar que el índice nacional alcanza su punto más bajo en un período posterior (1976).

En contraste con lo evidenciado en el indicador a nivel nacional, en las provincias de San Juan, Corrientes, La Rioja, Salta y Santiago del Estero, los valores iniciales del indicador provincial durante el período de análisis se sitúan notablemente por debajo de los valores posteriores.

El gráfico 4 muestra la evolución del ICIP para cada una de las catorce provincias analizadas, ordenadas de acuerdo con la región geográfica en donde se encuentran ubicadas. La línea punteada, en cada caso, muestra el valor promedio del ICIP regional, considerando el periodo 1912-2020. El comportamiento del ICIP entre provincias y regiones es heterogéneo.

En siete de las catorce provincias analizadas el ICIP muestra una tendencia creciente. Es el caso de Buenos Aires, Mendoza, San Juan, Corrientes, La Rioja, Salta y Santiago del Estero. Con excepción de Mendoza, el indicador de calidad institucional de estas provincias evidencia valores que se ubican por debajo del promedio regional durante gran parte del periodo analizado.

Gráfico 4: ICIP, por provincia y a través del tiempo. Periodos decenales, a partir de 1912



Fuente: elaboración propia.

Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe siguen un patrón diferente: aunque en las primeras décadas del siglo XX los niveles de su ICIP se encuentran por encima del promedio regional, en las décadas centrales del mismo periodo experimentan un retroceso que alcanza su punto más bajo en la década de 1961. A partir de entonces, el indicador muestra señales de mejora, alcanzando su pico durante la

¹⁷ El coeficiente de correlación de Spearman es de 0.65; 0.64; 0.55 y 0.59, respectivamente, con valores p de 0.03; 0.04; 0.08 y 0.06.

década de 1981, en el caso de Entre Ríos, en la década de 1991 Córdoba y en la de 2001 Santa Fe. Estas dos últimas, sin embargo, no logran superar el pico inicial, registrado a comienzos de siglo.

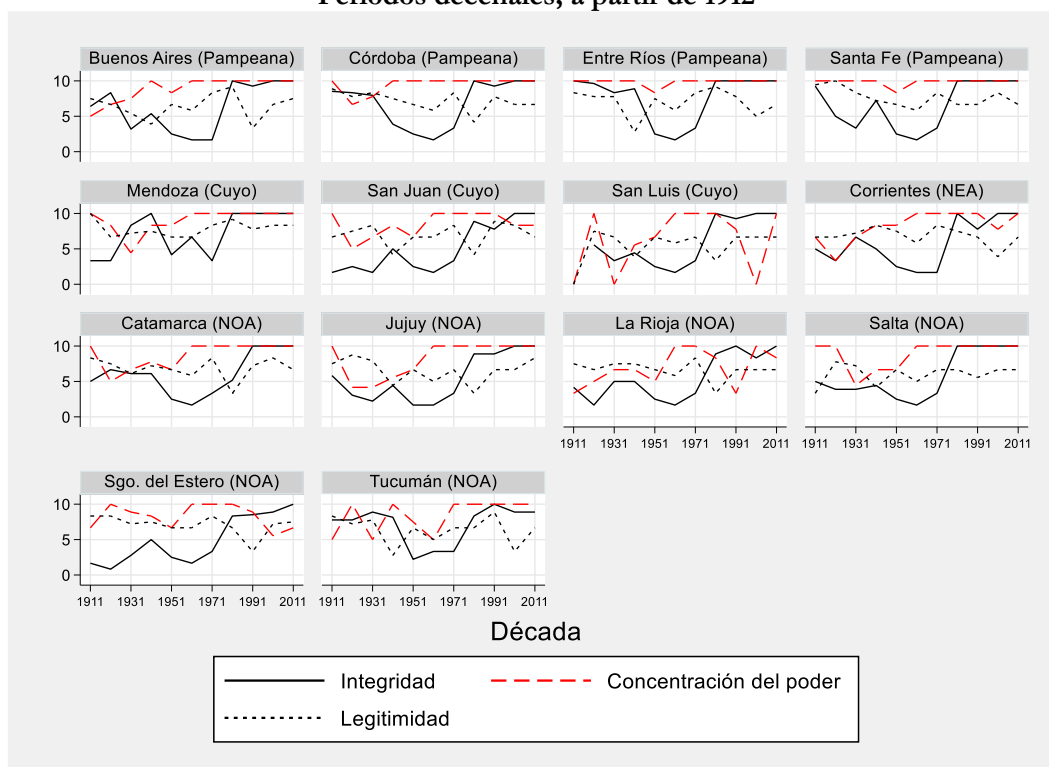
Los casos de San Luis y Jujuy también son algo diferentes, en el sentido de que comienzan con valores cercanos al promedio regional, experimentan una etapa de retroceso y posterior recuperación a partir de la década que inicia en 1961. Estas provincias registran los valores más elevados en del indicador en las décadas finales del periodo analizado.

Finalmente, consideremos el caso de Tucumán. En esta provincia el ICIP comienza con valores superiores al promedio regional y se mantiene en posiciones por encima del promedio hasta la década de 1941, luego comienza a retroceder, tocando piso en la década de 1961. Posteriormente, experimenta un enérgico repunte que es interrumpido en la década de 2001, iniciando un nuevo periodo de retracción en términos del desempeño del índice. Catamarca exhibe un patrón similar, aunque sus oscilaciones son menos pronunciadas. Tras registrar un nivel inicial por encima del promedio regional, a partir de la década de 1921 comienza a manifestar un proceso de retroceso y estancamiento que perdura hasta la década de 1991.

Las provincias del NOA, especialmente Jujuy, Salta, Tucumán y Catamarca, presentan los índices de calidad institucional provincial con la mayor variabilidad, medida a través de su desviación estándar. Sin embargo, La Rioja y Santiago del Estero escapan a esta pauta. Además, ambas provincias ostentan el cuestionable honor de registrar dos de los valores promedio más bajos del ICIP (acompañadas por San Luis, Jujuy y San Juan).

Puesto que el ICIP se configura mediante la integración de cuatro dimensiones, “competencia electoral”, “legitimidad y límites”, “concentración del poder” y “restricciones constitucionales al Poder Ejecutivo”, resulta de interés observar la trayectoria individual de cada una de ellas y evaluar si alguna ejerce una influencia dominante sobre las demás. El gráfico 5, a continuación, muestra esta evolución.

Gráfico 5: Subíndices componentes del ICIP, por provincia y a través del tiempo. Periodos decenales, a partir de 1912



Nota: puesto que la dimensión “restricciones” no muestra variabilidad entre provincias ni en el tiempo, su presentación se omite en el gráfico.

Fuente: elaboración propia, ver texto.

Una trayectoria en ascenso de la dimensión “concentración del poder” implica menos concentración del poder en manos de un individuo o grupo de individuos. En tanto que, la tendencia creciente en “integridad” implica mayor competencia, regularidad en los ciclos electorales y mandatos que llegan a su término debido al cumplimiento del tiempo establecido, en lugar de por intervenciones de otros poderes.

Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe se destacan como distritos en los que la concentración del poder fue baja durante prácticamente la totalidad del periodo analizado. La Rioja y San Luis como los que mayor variabilidad exhiben, en términos de esa dimensión, durante el periodo analizado. En tanto que Buenos Aires y Corrientes muestran una tendencia creciente. En Buenos Aires, únicamente en cuatro contiendas electorales (de las 26 documentadas) el gobernador logra imponerse sobre la segunda fuerza con amplios márgenes: en la elección realizada en el año 1913 (donde el oficialismo prevalece con un 90% de los votos), la de 1925 (80% de los votos), 1931 (94%) y 1951 (63%). El denominador común en estos casos fueron los reclamos por parte de la oposición de que las garantías para que el proceso electoral transcurriera en condiciones de libre competencia no estaban aseguradas, por lo que decidían abstenerse.

En Corrientes, por su parte, registramos un número ligeramente mayor de contiendas en las que el ganador se impuso por un porcentaje de votos superior al 60%, alcanzando este escenario en ocho de las 22 elecciones documentadas. Dentro de este conjunto, las elecciones de 1921 y 1939 se erigen como ejemplos de casos extremos, ya que en ambas instancias el ganador logró imponerse con un 99,76% y 100% de los votos, respectivamente. En ambas contiendas no hubo participación de la oposición y la concurrencia del electorado fue notablemente baja, con un 23% de los votantes registrados en la elección de 1921 (Solís Carnicer, 2006) e inferior al 50% en 1939 (López, 2016).

Tanto en Buenos Aires como en Corrientes la rotación partidaria no desempeñó un rol especialmente significativo. De hecho, la alternancia es notablemente reducida en ambos distritos. En el caso de Corrientes, la mayoría de los cambios partidarios registrados ocurren con posterioridad a que la provincia haya sido intervenida por el gobierno nacional.

En cuanto a la dimensión “Legitimidad y límites”, Mendoza se muestra como la provincia más estable, seguida por Santa Fe. Esta dimensión se construye a partir de la combinación de tres indicadores, uno de ellos identifica si por algún motivo el gobierno central intervino en el proceso electoral local anulando las elecciones realizadas, el otro identificando si el gobernador de turno fue exitoso en sus intentos de modificar la constitución a efectos de posibilitar el presentarse nuevamente a elecciones y, de este modo, poder extender su permanencia en el poder. El tercero se vincula con la rotación partidaria de quienes ostentan el poder. La estabilidad observada en las provincias de Santa Fe y Mendoza es un reflejo directo de la ausencia de intervención por parte de los gobiernos provinciales para modificar la norma que regula la reelección, así como de las raras interrupciones que han afectado los procesos electorales en estos distritos¹⁸. Estas provincias son las únicas que aún mantienen dentro de sus respectivas constituciones una cláusula que prohíbe la reelección del gobernador y del vicegobernador, además de impedir la sucesión mutua entre ellos.

Durante gran parte del siglo XX, las constituciones provinciales establecían una prohibición explícita de la reelección para ambas posiciones. En ciertas provincias, esta restricción se fortalecía al incluir una disposición que impedía que aquellos que hubieran ejercido dichos cargos pudieran sucederse entre sí. En las constituciones más restrictivas, estas limitaciones se extendían incluso a los familiares de las autoridades salientes, impidiendo su participación en contiendas electorales¹⁹. Sin

¹⁸ En ambos casos, las elecciones fueron invalidadas una única vez, en el año 1966, ocasión en la que los gobernadores electos no pudieron asumir porque el gobierno surgido a partir del golpe de estado de ese año anuló las elecciones realizadas meses antes de su arribo al poder.

¹⁹ Por citar un caso, en la reforma constitucional de 1986, la provincia de Jujuy dispuso que “[...] Podrán ser reelectos por un período más [el gobernador y vicegobernador], pero no ser reelegidos sucesiva o recíprocamente sino con un intervalo legal. No podrán ser candidatos a Gobernador o Vicegobernador, los respectivos cónyuges y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o por adopción, del Gobernador o Vicegobernador en ejercicio” (Constitución de la Provincia de Jujuy, Boletín Oficial, 17 de noviembre de 1986, art. 127)

embargo, a partir de la década de 1981 y tras el retorno a la democracia en 1983, las provincias comenzaron a flexibilizar estas restricciones²⁰.

¿Calidad institucional y desempeño económico?

Reforzando las ideas expuestas hasta el momento, resulta evidente que las provincias en la región pampeana destacan por su desempeño relativo superior, en términos del índice. En contraste, los valores más bajos se registran en el NOA (La Rioja, Jujuy y Santiago del Estero), mientras que en la región de Cuyo se presenta una intrigante dualidad: encontramos allí a una de las provincias cuyo ICIP se perfila como de los de mejor desempeño (Mendoza), junto con una de las que exhiben valores más bajos (San Luis).

Aráoz, Nicolini y Talassino (2020) anticipan esta dicotomía, aunque lo hacen en términos del ingreso per cápita. *“La distribución regional contemporánea del ingreso se puede resumir en una capital rica, un Norte pobre y un Sur rico y una distancia cada vez mayor entre los dos extremos de la distribución”*, señalan los autores.

Naturalmente, se plantea la interrogante de si existe alguna correlación entre la evolución de las instituciones a nivel provincial y el rendimiento económico de las provincias argentinas. Los mapas a continuación permiten comenzar a delinear una respuesta.

Puesto que la década que inicia en 1951 parece ser la que ha marcado el punto más bajo en términos de desempeño institucional provincial, se divide el periodo bajo estudio en dos subperiodos, el primero hasta finalizar dicha década, el segundo para el periodo posterior. La misma lógica se ha empleado para graficar los mapas que representan los PBGs per cápita provinciales.

La observación de los mapas apunta de manera sugestiva hacia una respuesta afirmativa. Los paneles (a) y (b) indican que algunas de las provincias con los niveles más elevados de PBG per cápita se corresponden con aquellas de un mejor desempeño institucional, como es el caso de Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Por contraposición, San Luis y La Rioja se ubican en el extremo opuesto, caracterizándose por poseer bajos niveles tanto en calidad institucional como en PBG per cápita. Las provincias del norte argentino muestran un panorama más heterogéneo: Salta y Jujuy presentan niveles relativamente bajos de calidad institucional, con indicadores del PBG per cápita similares a los de provincias que muestran un mejor desempeño en términos institucionales, tales como Tucumán.

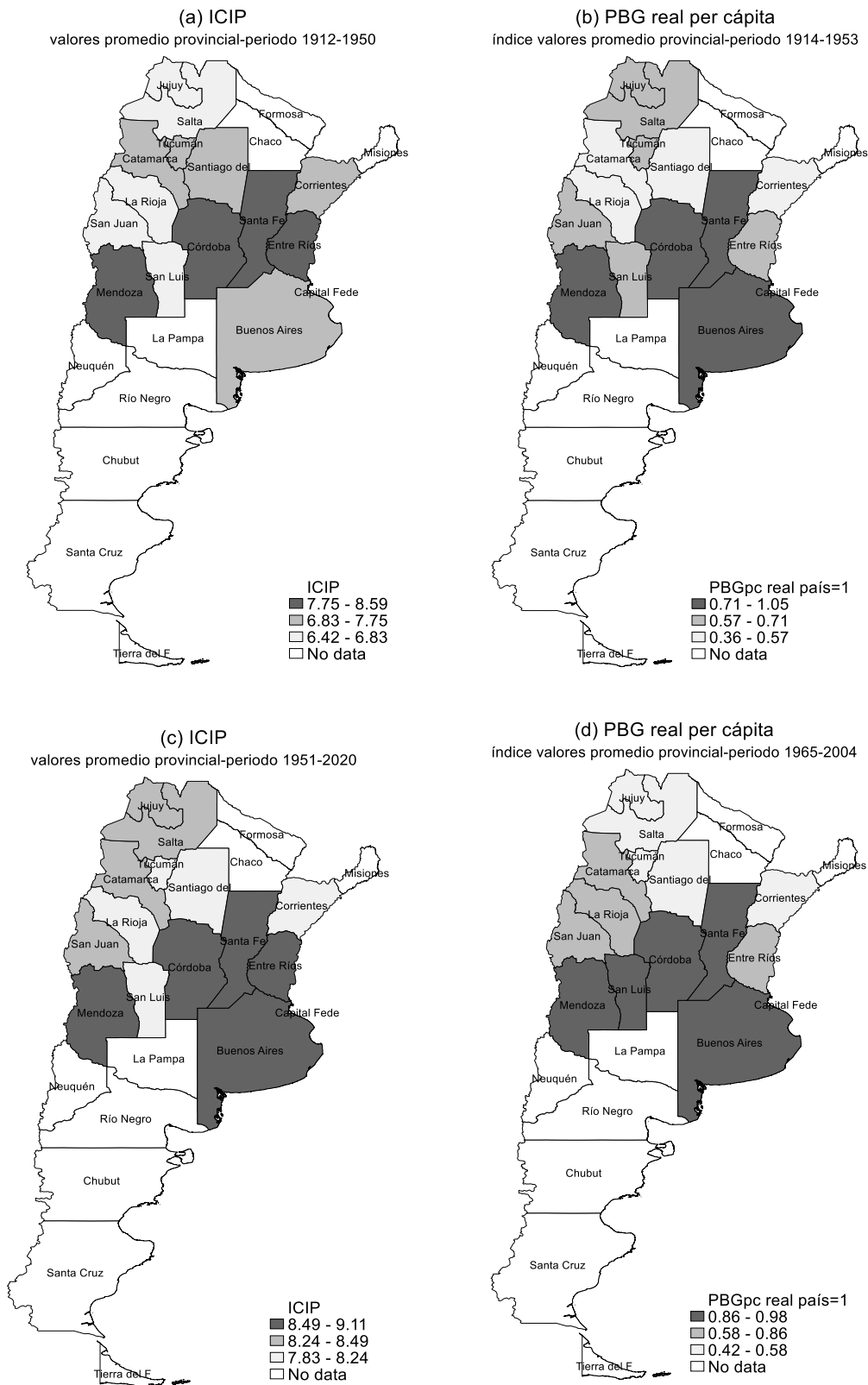
En la segunda mitad del periodo bajo análisis, los paneles (c) y (d) de los mapas muestran algunos cambios. Las provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y Mendoza continúan siendo líderes en términos de calidad institucional, y se une a este grupo Buenos Aires. Tucumán experimenta un retroceso, pasando de pertenecer al grupo de provincias de desempeño medio en términos institucionales, a posicionarse junto a las de peor rendimiento en este aspecto. Mientras tanto, sus provincias vecinas en el norte evidencian mejoras relativas en términos institucionales.

En cuanto al PBG per cápita, la división entre el norte y el centro del país se hace más evidente. Las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Corrientes se perfilan como las de menores ingresos relativos, mientras que Buenos Aires, Santa Fe, San Luis y Mendoza se posicionan en el extremo opuesto.

El caso de San Luis resulta paradigmático, ya que a pesar de ser una de las provincias cuyos niveles de calidad institucional sistemáticamente se encuentran entre los más bajos, logra repositionarse en términos de PBG per cápita a medida que avanza el período bajo análisis.

²⁰ Las constituciones de Catamarca hasta la reforma de 1988, Córdoba hasta la reforma de 1987 o Corrientes hasta la reforma de 2007, son algunos ejemplos. El cuadro A1 en el apéndice proporciona un resumen del número de reformas constitucionales registradas por provincia, indicando en qué año se introdujo la posibilidad de reelección para el gobernador.

Mapas: 1. Índice de Calidad Institucional Provincial y PBG real per cápita. Provincias Argentinas. Periodos seleccionados



Nota: El PBG (Producto Bruto Geográfico) mide el valor de la producción de bienes y servicios finales atribuibles a establecimientos localizados en una provincia, independientemente de que los factores de

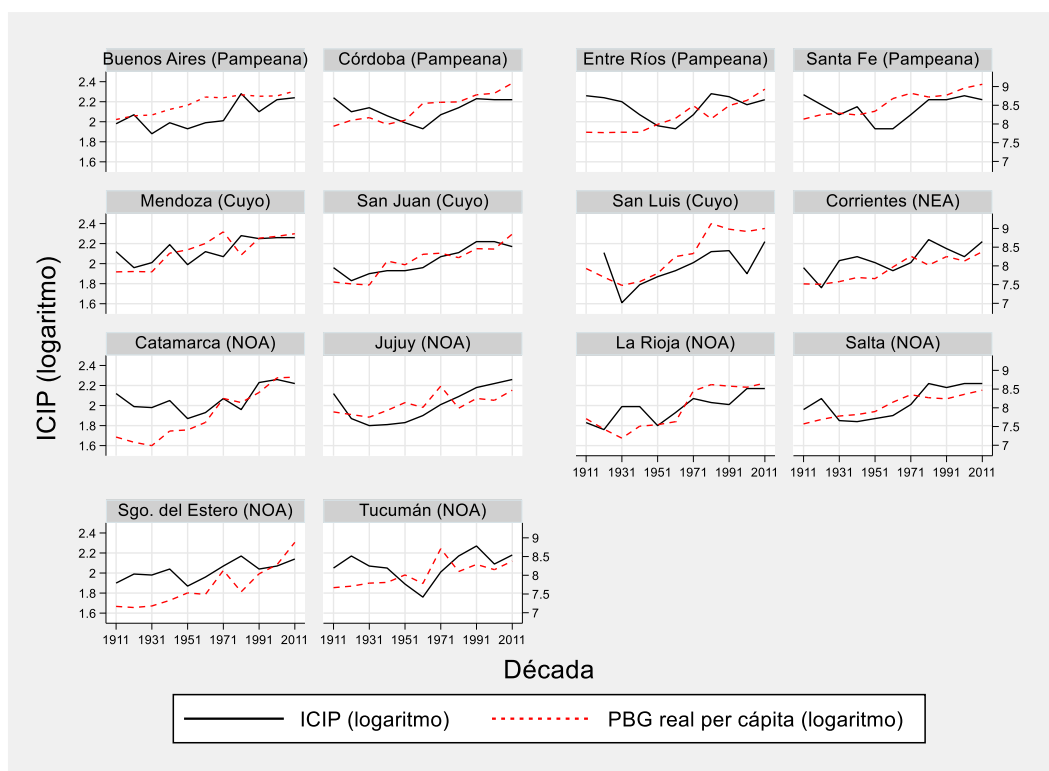
producción sean residentes o no residentes. Siguiendo a Aráoz, Nicolini y Talassino (2020) utilizamos los acrónimos PIB (Producto Interno Bruto) y PBG como equivalentes.

Fuente: Elaboración propia. Datos de PBG per cápita de Aráoz, Nicolini y Talassino (2020)

El gráfico 6 muestra la evolución PBG real per cápita y del ICIP de cada una de las provincias estudiadas y, en algunos casos, la correlación es notable. Esto es particularmente cierto en los casos de Buenos Aires, La Rioja, San Juan y San Luis, en los que el Rho de Spearman es elevado y estadísticamente significativo²¹. También es positivo y estadísticamente significativo en: Salta, Santiago del Estero, Corrientes, Jujuy y Catamarca.

En este punto es relevante destacar que las correlaciones no permiten inferir la existencia de una relación causal, pero sí alertan sobre la necesidad de profundizar en el estudio de la relación entre estas dos dimensiones.

Gráfico 6: Evolución PBG real per cápita e ICIP, por provincia y a través del tiempo.



Fuente: elaboración propia. PBGs per cápita de Aráoz, Nicolini y Talassino (2020))

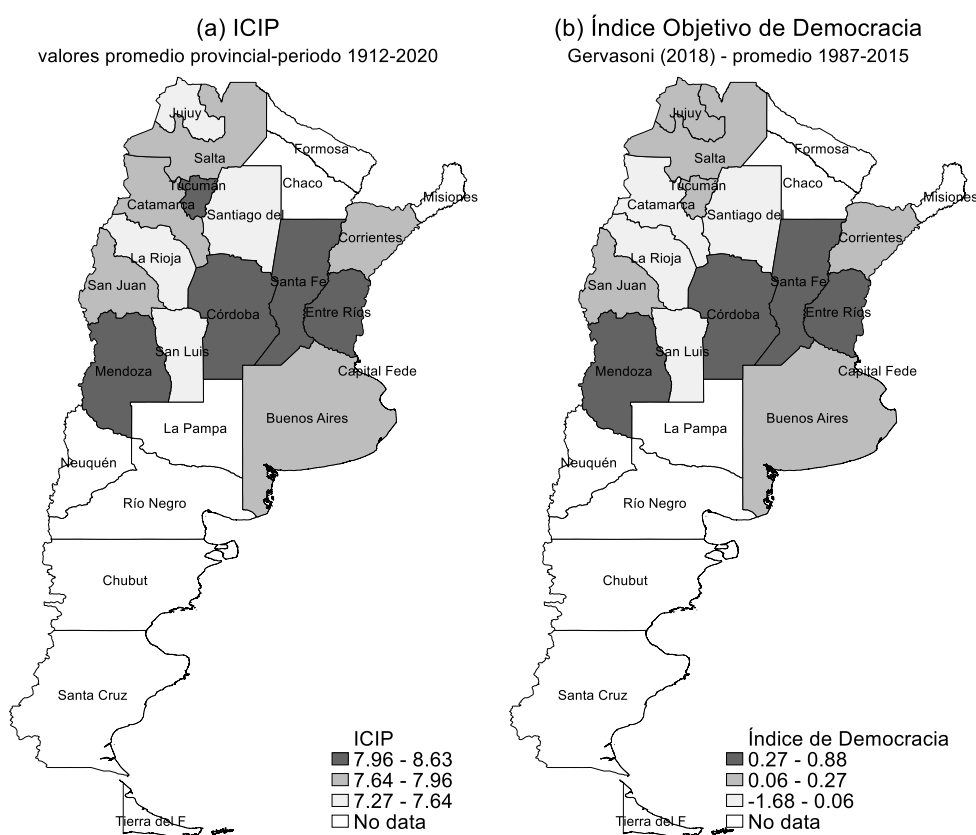
Relación con otros indicadores institucionales

Los resultados de (Gervasoni, 2018) advierten acerca de la existencia de una significativa heterogeneidad en el nivel de democracia entre las provincias argentinas, con provincias con niveles de democracias muy altos (Tierra del Fuego, CABA y Mendoza), otras con niveles altos (Rio Negro, Entre Ríos, Córdoba Santa Fe, Buenos Aires, San Juan), niveles moderados (Chubut, Corrientes, Chaco, Tucumán, Salta, Neuquén y Jujuy), niveles bajos (La Pampa, Catamarca y Misiones) y otras con niveles de democracia indiscutiblemente bajos (Santa Cruz, San Luis, Santiago del Estero, Formosa y La Rioja). Asimismo, señala Gervasoni, los regímenes provinciales varían a lo largo del tiempo, con provincias que parecen haberse vuelto menos (Formosa, Santiago del Estero y Tucumán) o más (Tierra del Fuego) democráticas en el tiempo.

²¹ Ver cuadro A2 en el apéndice.

Al comparar el índice de democracia propuesto por Gervasoni con el ICIP, similitudes y discrepancias comienzan a emerger. La correlación entre ambos es elevada y estadísticamente significativa²². Esto se refleja en la identificación de las provincias que ocupan las posiciones más altas y más bajas en ambos índices: en el extremo superior encontramos a Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, mientras que en la parte inferior se ubican San Luis, La Rioja y Santiago del Estero. Buenos Aires, San Juan, Corrientes y Salta se encuentran en posiciones intermedias. Sin embargo, se observan diferencias notables en el caso de Tucumán, Catamarca y Jujuy. En las dos primeras el ICIP las ubica como distritos de mejor desempeño respecto de lo que las posiciona el índice de Gervasoni, mientras que con Jujuy sucede lo contrario. El índice de democracia la posiciona mejor que el ICIP.

Mapas: 2. Índice de Calidad Institucional Provincial (ICIP) e Índice de Democracia (Gervasoni, 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a Gervasoni (2018).

Las coincidencias y contrastes entre ambos indicadores invitan a reflexionar sobre la importancia de incorporar en el análisis aspectos vinculados con la dinámica institucional. Si bien Gervasoni (2018) reconoce que los regímenes provinciales, medidos a través de su indicador, experimentan variaciones tanto en el tiempo como en el espacio, nuestra investigación indica que al extender el periodo de estudio, esta premisa no solo parece tener sentido sino cobrar relevancia. En consonancia con la observación de Chang (2011), queda en evidencia la necesidad de profundizar en el análisis de cómo los contextos histórico, político y económico inciden en el desempeño institucional de las provincias.

²² Si se considera el valor promedio del ICIP correspondiente al periodo 1912-2015, el coeficiente de correlación de Pearson es de 0.75, pero si se considera el periodo 1981-2015 se eleva hasta 0.91.

5. Conclusiones preliminares

En los últimos años ha surgido un creciente interés para esclarecer el impacto que tienen las instituciones en el desarrollo regional dentro de un país. Hasta no hace mucho tiempo, esta cuestión no era objeto de estudio, pues se suponía que las instituciones subnacionales simplemente replicaban a las nacionales y que existía una jerarquía e influencia unidireccionales, desde lo nacional hacia lo subnacional.

La evidencia reciente indica, sin embargo, que cuando se analiza lo que sucede dentro de los límites geográficos de un país, las regiones pueden experimentar trayectorias significativamente diferentes, y las instituciones desempeñarían un papel importante para explicar este fenómeno.

Al mismo tiempo, Argentina es un país marcado por notables contrastes, tanto desde una perspectiva geográfica y social, como en los ámbitos político y económico. Esto confiere relevancia a la exploración de la dimensión regional de las instituciones políticas en el contexto argentino.

El propósito fundamental de este artículo consistió en contribuir al debate sobre la importancia de las instituciones a nivel subnacional, a través de la introducción de un Índice Histórico de Calidad Institucional a nivel provincial (ICIP), utilizando las provincias argentinas como objeto de estudio. El ICIP se elabora mediante la combinación de cuatro dimensiones y diez indicadores, y constituye un índice centrado en las instituciones políticas. Las estimaciones abarcan un extenso período que se extiende desde 1912 hasta 2020, lo que permite la incorporación de la dinámica de cambio institucional en el análisis.

Los resultados presentados, aunque preliminares, sugieren hallazgos de interés. Estudios previos confirman la existencia de una fuerte correlación entre calidad institucional nacional y evolución del PIB per cápita en Argentina, y coinciden en señalar a la década de 1930 como el punto de inflexión a partir del cual el declive institucional tiene inicio. Sin embargo, los resultados presentados en este artículo sugieren que el deterioro habría comenzado antes. Aún más, de acuerdo con nuestros nuevos hallazgos, los niveles de calidad institucional provincial a comienzos de siglo XX no habrían sido tan elevados como el índice nacional sugería. En tanto que el punto más bajo se alcanzó en momentos de tiempo diferentes, con el índice provincial anticipando al nacional.

El análisis de las trayectorias comparadas del índice institucional nacional, ICI, en conjunto con los índices provinciales, sugiere la existencia historias similares, aunque teñidas de matices regionales. En las provincias de Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Tucumán, se observa una correlación positiva y estadísticamente significativa. En el resto de las provincias no sólo es baja, sino que en algunos casos se revela negativa y carece de significación estadística. Este hallazgo invita a reflexionar acerca de la posible contribución del análisis de la dimensión regional de las instituciones en Argentina para comprender de manera más profunda los factores subyacentes a las disparidades regionales en dicho país.


Considerado el periodo bajo análisis en su integridad, las provincias ubicadas en la región central, que también registran mayores niveles de ingresos per cápita, exhiben, un mejor desempeño institucional. Contrariamente, algunas de las provincias localizadas en la zona norte del país, más rezagadas en términos económicos, también parecen estarlo en términos de calidad institucional.

Respecto a la relación entre desarrollo económico y calidad institucional, el análisis realizado, aunque de carácter descriptivo, arroja ciertas regularidades de notable relevancia. Por un lado, encontramos provincias con elevados niveles de ingresos per cápita que, además, evidencian un buen desempeño en términos del indicador institucional. En contraste, observamos distritos más rezagados en términos económicos que evidencian un desempeño institucional por debajo del promedio. Sin embargo, surgen también casos de singular interés, como el de la provincia de San Luis, que mantiene de manera sistemática un desempeño institucional relativamente deficiente, a pesar de finalizar el período bajo análisis con niveles de PIB per cápita que superan la media nacional.

Desde luego, la evidencia aquí presentada es solo un punto de partida, insuficiente para desentrañar los motivos detrás de este comportamiento. No obstante, sienta las bases para avanzar con futuras investigaciones destinadas a profundizar en los determinantes que guían el desempeño relativo de las provincias argentinas en el largo plazo.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Dell, M. (2010). Productivity Differences Between and Within Countries. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(1), 169–188. <https://doi.org/10.1257/mac.2.1.169>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369–1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2002). Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231–1294. <https://doi.org/10.1162/003355302320935025>
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. In P. Aghion & S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (Vol. 1, Issue A, pp. 385–472). Elsevier B.V. [https://doi.org/10.1016/S1574-0684\(05\)01006-3](https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01006-3)
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., & Thaicharoen, Y. (2003). Institutional causes, macroeconomic symptoms: Volatility, crises and growth. *Journal of Monetary Economics*, 50(1), 49–123. [https://doi.org/10.1016/S0304-3932\(02\)00208-8](https://doi.org/10.1016/S0304-3932(02)00208-8)
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Grupo Unión SRL. <http://www.inep.org/images/2017-repuestos/Acemoglu-Daron---Por-Que-Fracasan-Los-Paises-sin-portada-pdf>
- Aghion, P., Antonin, C., & Bunel, S. (2021). *El poder de la destrucción creativa. ¿Qué impulsa el crecimiento económico?* DEUSTO.
- Alonso, J. A., & Garcimartín, C. (2018). Measuring Governance As If Institutions Matter: A Proposal. In D. V. Malito, G. Umbach, & N. Bhuta (Eds.), *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance* (pp. 69–95). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-319-62707-6_4
- Araoz, M. F. (2013). La Calidad Institucional En Argentina En El Largo Plazo. *Revista de Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 31 Araoz, M(01), 73–109. <https://doi.org/10.1017/S0212610913000037>
- Arias Bucciarelli, M., & Jensen, S. (2008). La historiografía de los Territorios Nacionales: un campo en construcción. *Anuario Del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti,"* 8(8), 183–200.
- Beck, T., Clarke, G., Groff, A., Keefer, P., & Walsh, P. (2000). *New tools and new tests in comparative political economy - the database of political institutions* (No. 2283; Policy Research Working Paper, Issue February). <http://documents.worldbank.org/curated/en/870551468766532480/New-tools-and-new-tests-in-comparative-political-economy-the-database-of-political-institutions>
- Campos, N. F., Karanasos, M. G., & Tan, B. (2016). From Riches to Rags, and Back? Institutional Change, Financial Development and Economic Growth in Argentina since 1890. *The Journal of Development Studies*, 52(2), 206–223. <https://doi.org/10.1080/00220388.2015.1060317>
- Chang, H.-J. (2011). Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7(04), 473–498. <https://doi.org/10.1017/S1744137410000378>
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2014). Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States. *Regional Studies*, 48(1), 68–90. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>
- Cortés Conde, R. (1998). *Progreso y declinación de la economía argentina: un análisis histórico institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Cortés Conde, R. (2008). *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century* (on line Ed). Cambridge University Press. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511551819>
- Díaz Frers, L., Casadei, E., & Lajer Barón, A. (2011). *Transparencia presupuestaria provincial* (No. 57; Documentos de Trabajo-Programa de Política Fiscal).

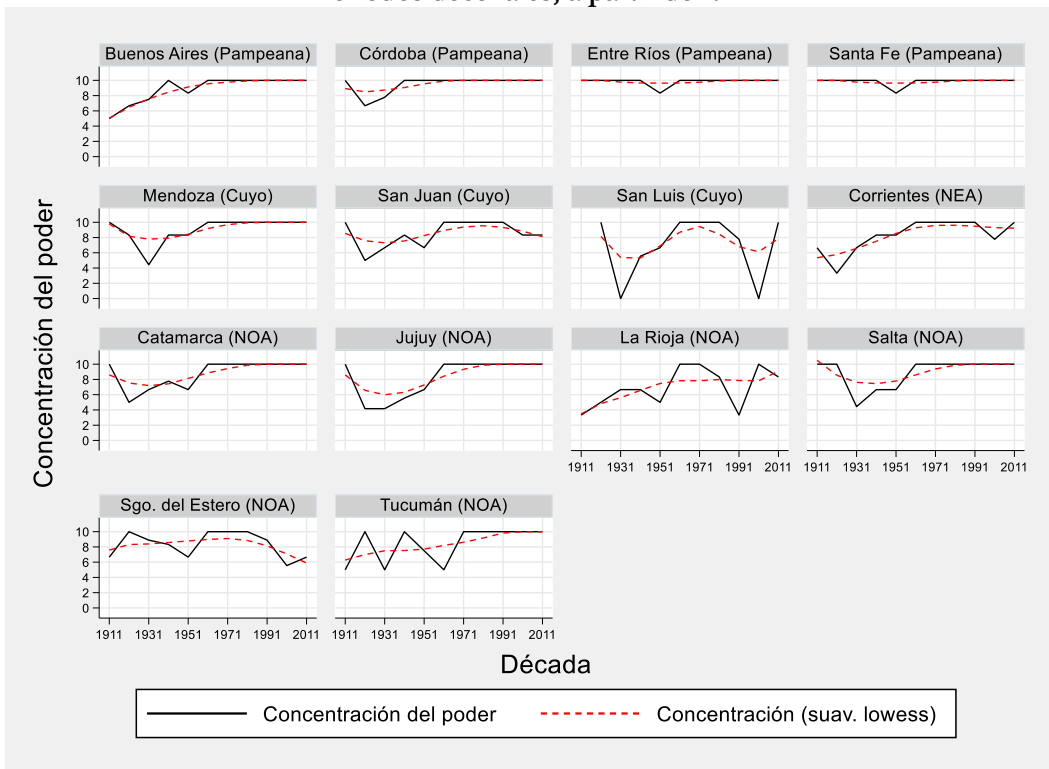
- Gennaioli, N., Shleifer, A., Lopez-de-Silanes, F., & La Porta, R. (2013). Human Capital and Regional Development. *The Quarterly Journal of Economics*, 105–164. <https://doi.org/10.1093/qje/qjs050>. Advance
- Gervasoni, C. (2009). Democracia y Autoritarismo en las provincias argentinas. *Revista Aportes (Para El Estado y La Administración Gubernamental)*, 15(27), 101–116.
- Gervasoni, C. (2011). *A rentier theory of subnational democracy: The politically regressive effects of fiscal federalism in Argentina* (Issue July). University of Notre Dame.
- Gervasoni, C. (2018). Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States. In *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108590679>
- Gwartney, J., Lawson, R., & Block, W. (1996). Economic Freedom of the World: 1975–1995. In *Journal of International Business Studies* (Vol. 28, Issue 4). The Fraser Institute. <https://doi.org/10.1057/jibs.1997.43>
- Hall, R. E., & Jones, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), 83–116. <http://www.jstor.org/stable/2586948>
- Hyde, S. D., & Marinov, N. (2012). *Which Elections Can Be Lost? Author (s): Susan D. Hyde and Nikolay Marinov Published by : Cambridge University Press on behalf of the Society for Political Methodology Stable URL : https://www.jstor.org/stable/23260172 Which Elections Can Be Lost ? 20(2), 191–210. https://doi.org/10.1093/pan/mpr040*
- INDEC, I. N. de E. y C. (2020). *Anuario Estadístico de la República Argentina 2020* (p. 504). INDEC. www.indec.gob.ar/indec/web/Calendario-Fecha-0
- López, I. A. (2016). ALIADOS PERO FRAUDULENTOS . Las prácticas electorales en Santa Fe , Mendoza y Corrientes durante el bienio de Roberto M . Ortíz. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 51(1), 103–130.
- Marshall, M., & Gurr, T. R. (2020). POLITY V: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2018. *Center for Systemic Peace*, 1–81. <http://www.systemicpeace.org/inscr/p5manualv2018.pdf>
- Mitton, T. (2016). The wealth of subnations: Geography, institutions, and within-country development. *Journal of Development Economics*, 118, 88–111. <https://doi.org/10.1016/j.jdevec.2015.09.002>
- Molinelli, N. G., Palanza, M. V., & Sin, G. (1999). *Congreso, presidencia y justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Temas Grupo Editorial.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- North, D. C., & Thomas, R. P. (1973). The Rise of the Western World: A New Economic History. In *BMC Public Health* (Vol. 5, Issue 1). Cambridge University Press. <https://ejournal.poltektegal.ac.id/index.php/siklus/article/view/298%0Ahttp://repositorio.unan.edu.ni/2986/1/5624.pdf%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.jana.2015.10.005%0Ahttp://www.biomedcentral.com/1471-2458/12/58%0Ahttp://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&P>
- Page, M. (2010). *Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las provincias argentinas* (No. 47; Documentos de Trabajo). <http://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1846.pdf>
- Prados de la Escosura, L., & Sanz-Villarroya, I. (2009). Contract enforcement, capital accumulation, and Argentina's long-run decline. *Cliometrica*, 3(1), 1–26. <https://doi.org/10.1007/s11698-008-0026-8>
- Rodríguez-Pose, A. (2020). Institutions and the fortunes of territories. *Regional Science Policy* 

Practice. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12277>

- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131–165. <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>
- Sanz Villarroya, I. (2009). Macroeconomic Outcomes and the Relative Position of Argentina's Economy, 1875–2000. *Journal of Latin American Studies*, 41, 309–346. <https://doi.org/10.1017/S0022216X09005586>
- Solís Carnicer, M. del M. (2006). *La cultura política en Corrientes. Partidos, elecciones y prácticas electorales (1909-1930)*. Universidad Nacional de Cuyo.
- Spruk, R. (2019). The rise and fall of Argentina. *Latin American Economic Review*, 28(1), 0–40. <https://doi.org/10.1186/s40503-019-0076-2>
- Tabellini, G. (2010). Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe. *Journal of the European Economic Association*, 8(4), 677–716. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00537.x>
- Vanhanen, T. (2000). A New Dataset for Measuring Democracy, 1810–1998. *Journal of Peace Research*, 37(2), 251–265. <https://www.jstor.org/stable/424923>
- Vanhanen, T. (2003). *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*. Routledge Research in Comparative Politics, Routledge.
- Versteeg, M., Horley, T., Meng, A., Guim, M., & Guirguis, M. (2020). The law and politics of presidential term limit evasion. *Columbia Law Review*, 120(1), 173–248. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26868346>
- Voigt, S. (2013). How (Not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics*, 9(1), 1–26. <https://doi.org/10.1017/S1744137412000148>
- Voigt, S. (2019). Institutional Economics. An Introduction. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. (Vol. 3, Issue 1). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108573719>

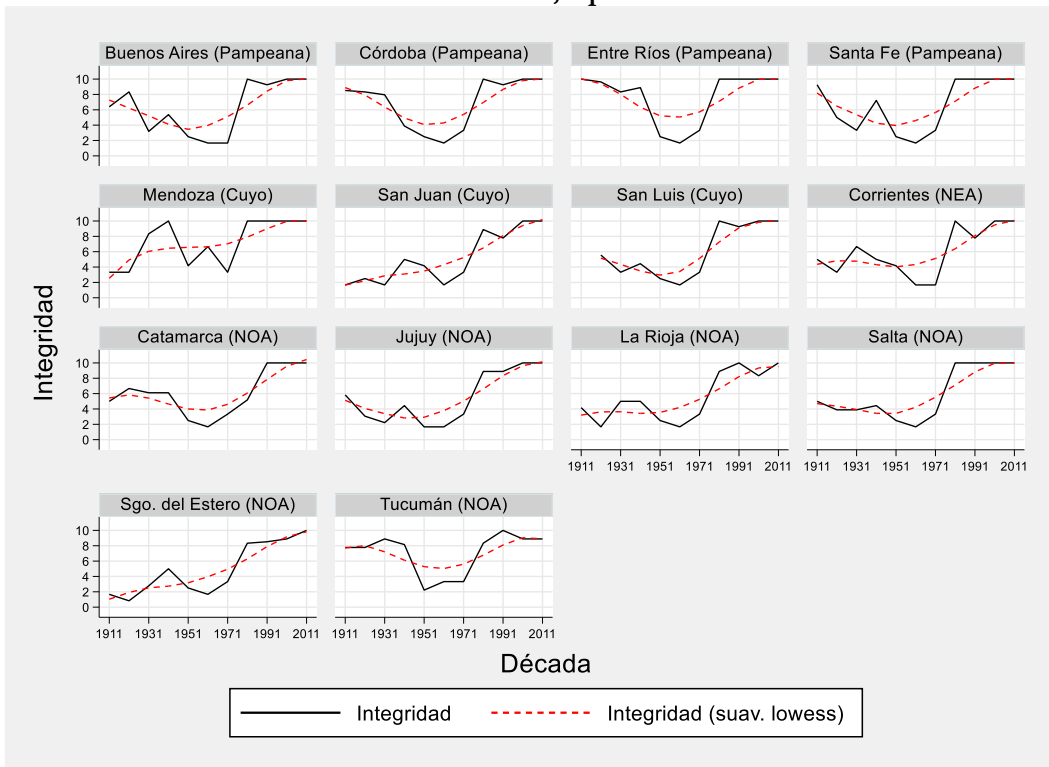
Apéndice

Gráfico A1: Subíndice Concentración del Poder, por provincia y a través del tiempo. Periodos decenales, a partir de 1912



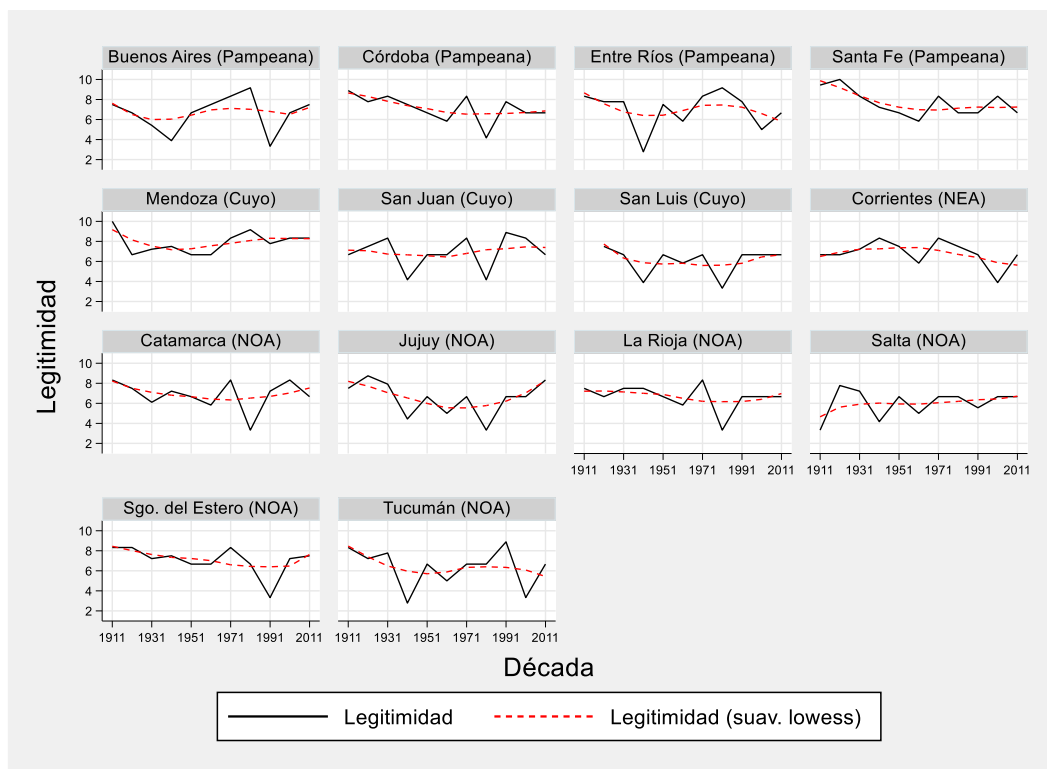
Fuente: elaboración propia, ver texto.

Gráfico A2: Subíndice Integridad, por provincia y a través del tiempo. Periodos decenales, a partir de 1912



Fuente: elaboración propia, ver texto.

**Gráfico A3: Subíndice Legitimidad, por provincia y a través del tiempo.
Periodos decenales, a partir de 1912**



Fuente: elaboración propia, ver texto.

Cuadro N° A1: Número de reformas constitucionales por provincia e introducción de la posibilidad de reelección del gobernador. Periodo 1853-2020

Provincia	Cantidad de veces que la Constitución fue reformada	Disposiciones respecto a la posibilidad de reelección
Buenos Aires	6	Reelección por un periodo consecutivo (1994)
Catamarca	6	Reelección indefinida (1988)
Córdoba	5	Reelección por un periodo consecutivo (1987)
Corrientes	7	Reelección por un periodo consecutivo (2007)
Entre Ríos	7	Reelección por un periodo consecutivo (2008)
Jujuy	8	Reelección por un periodo consecutivo (1986)
La Rioja	9	Reelección indefinida (1988) Reelección por un periodo consecutivo (2008)
Mendoza (*)	6	No reelección (1916)
Salta	9	Reelección por hasta dos periodos consecutivos (1998)
San Juan	8	Reelección por hasta dos periodos consecutivos (1986)
San Luis	10	Reelección indefinida (1987) Reelección por un periodo consecutivo (2006)
Santa Fe	10	No reelección (1962)
Stgo. del Estero	13	Reelección por un periodo consecutivo (1997)

Provincia	Cantidad de veces que la Constitución fue reformada	Disposiciones respecto a la posibilidad de reelección
Tucumán	6	Reelección por un periodo consecutivo (2006)

(*) En rigor de verdad, la constitución de Mendoza, sancionada en 1854, sufrió cinco reformas (1894/5, 1900, 1910, 1916 y 1948/9 -queda sin vigencia-), más algunas enmiendas. Pero ninguna de ellas modificó la disposición respecto a la imposibilidad de reelegir gobernador. “El gobernador y el vicegobernador no podrán ser reelegidos para el período siguiente al de su ejercicio. Tampoco podrá el gobernador ser nombrado vicegobernador, ni el vicegobernador podrá ser nombrado gobernador. No podrán ser electos para ninguno de estos cargos, los parientes de los funcionarios salientes, dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad. El gobernador tampoco podrá ser electo senador nacional hasta un año después de haber terminado su mandato” Constitución de la Provincia de Mendoza, art. 115

Fuente: elaboración propia en base a constituciones provinciales.

Cuadro A2: Correlación entre PBG per cápita real e ICIP, por provincia

Provincia	Spearman's rho	Provincia	Spearman's rho
Buenos Aires	0.7699 (0.008)	Mendoza	0.3455 (0.293)
Catamarca	0.5364 (0.08)	Salta	0.6606 (0.03)
Córdoba	0.2975 (0.3691)	Santa Fe	0.1198 (0.7216)
Corrientes	0.6347 (0.0381)	San Juan	0.8879 (0.000)
Entre Ríos	-0.1221 (0.7164)	San Luis	0.8061 (0.001)
Jujuy	0.6182 (0.045)	Sgto. del Estero	0.6621 (0.03)
La Rioja	0.7260 (0.014)	Tucumán	0.3151 (0.3403)

Nota: *p-value* entre paréntesis

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A3: Indicadores Institucionales. Descripción, fuentes y cobertura geográfica y temporal

Índice	Dimensiones que incluye	Descripción	Organismo que lo produce	Fuente de información	Cobertura geográfica	Cobertura temporal	Sitio web
Freedom in the world	- Political Rights - Civil Liberties	Escala que varía entre 1 (libre) y 7 (no libre). Un país o territorio recibe de 0 a 4 puntos por cada uno de 10 indicadores de derechos políticos y 15 indicadores de libertades civiles; una puntuación de 0 representa el menor grado de libertad y 4 el mayor grado de libertad. La puntuación global más alta que se puede otorgar a los derechos políticos es 40, la puntuación general más alta que se puede otorgar a las libertades civiles es 60. La combinación del puntaje general otorgado por por ambos se pondera equitativamente y determina el estado de libre, parcialmente libre o no libre.	Freedom House	Valoraciones de expertos en base a: informes de campo, noticias publicadas en medios locales e internacionales, informes de organizaciones de derechos humanos y de organismos gubernamentales, entre otros.	195 países y 15 territorios	Desde 1973	https://freedomhouse.org/report/freedom-world#Data
Polity 5	Indicadores compuestos: (1) Democracia Institucionalizada (2) Autocracia Institucionalizada (3) Polity (4) Polity2 (5) Duración del régimen (6) Persistencia política	- (1) y (2) se construyen a partir de la suma de los puntajes que se registran en cada una de las subdimensiones que componen ambos índices, entre las que se incluye el modo en que se elige a los representantes del poder ejecutivo, las restricciones al ejercicio de su autoridad y la competencia política. Su escala varía entre 0 y 10. - (3) y (4) se obtienen sustrayendo (2) de (1). Su escala varía de -10 (monarquía hereditaria) a +10 (democracia consolidada). - (5) refleja el número de años transcurridos desde el cambio de régimen más reciente o el final de un período de transición. - (6) número de años que la política ha persistido sin que se registren cambios en los valores de cualquiera de las variables que la componen.	Center for Systemic Peace	Codificación de datos históricos.	167 países	Desde 1800	https://www.systemicpeace.org/polityproject.html

Cuadro A3: Indicadores Institucionales. Descripción, fuentes y cobertura geográfica y temporal

Índice	Dimensiones que incluye	Descripción	Organismo que lo produce	Fuente de información	Cobertura geográfica	Cobertura temporal	Sitio web
Index of Economic Freedom	Doce indicadores, agrupados en cuatro categorías: (1) Estado de Derecho (derechos de propiedad, integridad gubernamental, eficacia judicial) (2) Tamaño del gobierno (gasto público, carga fiscal, salud fiscal) (3) Eficiencia regulatoria (libertad empresarial, libertad laboral, libertad monetaria) (4) Mercados abiertos (libertad de comercio, libertad de inversión, libertad financiera)	Cada uno de los 12 indicadores de libertad económica se califica en una escala de 0 a 100; la puntuación general de un país se obtiene como el promedio simple de los 12 indicadores	Heritage Foundation	Fuentes secundarias diversas: Freedom House (Freedom in the World); World Bank (Worldwide Governance Indicators y World Development Indicators); Country Risk and Insights; Global Innovation Policy Center (International IP Index); Transparency International (Corruption Perceptions Index); entre otros.	186 países	Desde 1995	https://www.heritage.org/index/
Economic Freedom Index	Grado de libertad económica en cinco áreas: (1) Tamaño del gobierno (2) Régimen Jurídico y Seguridad de los Derechos de Propiedad (3) Dinero sano (4) Libertad de Comercio Internacional (5) Regulación	44 variables agrupadas en 12 componentes. Cada variable y componente se codifica en una escala de 0 a 10. Las calificaciones de las variables se promedian para obtener la calificación del componente. Luego se promedian las calificaciones de los componentes dentro de cada área para obtener calificaciones para cada una de las cinco áreas. A su vez, se promedian las calificaciones de las cinco áreas para obtener la calificación resumida de cada país.	Fraser Institute	Fuentes de terceros diversas: International Country Risk Guide, Global Competitiveness Report, World Bank's Doing Business project	165 países	Desde 1975	https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/approach

Cuadro A3: Indicadores Institucionales. Descripción, fuentes y cobertura geográfica y temporal

Índice	Dimensiones que incluye	Descripción	Organismo que lo produce	Fuente de información	Cobertura geográfica	Cobertura temporal	Sitio web
Corruption Perceptions Index	Se combinan indicadores elaborados por otros organismos. Dependiendo de la disponibilidad de fuentes para cada país, el puntaje puede ser consecuencia de la combinación de entre 3 y 13 indicadores.	Escala de 0 a 100, donde 0 equivale al nivel más alto de corrupción percibida y 100 equivale al nivel más bajo de corrupción percibida. Se utilizan diversas fuentes para cada país; un criterio de inclusión es contar con al menos tres fuentes en cada país. Luego, la puntuación del país se calcula como el promedio de todas las puntuaciones estandarizadas disponibles para el mismo.	Transparency International	Fuentes secundarias diversas, basadas principalmente en encuestas y evaluaciones de expertos. Por ejemplo, Freedom House, World Bank, World Economic Forum, World JusticeProject, Varieties of Democracy Project, entre otros.	176 países	Desde 1995	https://www.transparency.org/en/cpi/2022
Bertelsmann Transformation Index	- Status Index (combina dos dimensiones: Political Transformation y Economic Transformation) - Governance Index	Cada uno de los índices se contruye a partir de la combinación de características. Por ejemplo, el Governance Index combina 5 características o criterios (Nivel de dificultad; capacidad de dirección; Eficiencia de los recursos; Construcción de consenso; Cooperación internacional), cada uno de los cuales, asu vez, incluye un total de 20 indicadores. Para construir el índice se calcula el promedio simple de las puntuaciones totales otorgadas a cada uno de los indicadores, luego se realiza el promedio simple de las puntuaciones de los criterios asociados.	Bertelsmann Stiftung	Encuesta cualitativa de expertos.	137 países (excluye a los de la OECD)	Desde 2003	https://bti-project.org/en/methodology

Cuadro A3: Indicadores Institucionales. Descripción, fuentes y cobertura geográfica y temporal

Índice	Dimensiones que incluye	Descripción	Organismo que lo produce	Fuente de información	Cobertura geográfica	Cobertura temporal	Sitio web
Worldwide Governance Indicators	Seis indicadores agregados: (1) Voice and Accountability (2) Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (3) Government Effectiveness (4) Regulatory Quality (5) Rule of Law (6) Control of Corruption	Cada uno de los seis indicadores se construye combinando datos provenientes de más de 30 fuentes. Los mismos se reescalan (0-1) y utilizando un Modelo de Componentes No Observados se construye un promedio ponderado de los indicadores individuales.	World Bank	Combinan opiniones de un gran número de empresas, ciudadanos y expertos encuestados en países industrializados y en desarrollo.	200 países	Desde 1996	https://info.worldbank.org/governance/wgi/
Rule of Law Index	Nueve factores y 44 sub-factores: (1) Constraints on Government Power (2) Absence of Corruption (3) Open Government (4) Fundamental Rights (5) Order and Security (6) Regulatory Enforcement (7) Civil Justice (8) Criminal Justice	Se codifican los items de los cuestionarios llevandolos a una escala numérica y luego se agregan las respuestas individuales para producir el puntaje del país. Se normalizan los puntajes y se agregan en sub-factores, utilizando un promedio simple. Los valores finales también son normalizados.	World Justice Project	Combina las respuestas de dos encuestas llevadas a cabo por el World Justice Project: una encuesta a la población en general (GPP) y otra dirigida a expertos (QRQs)	140 países	Desde 2008	https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Cuadro A3: Indicadores Institucionales. Descripción, fuentes y cobertura geográfica y temporal

Índice	Dimensiones que incluye	Descripción	Organismo que lo produce	Fuente de información	Cobertura geográfica	Cobertura temporal	Sitio web
DPI (Database of Political Institutions)	Presenta más de 100 variables relacionadas con instituciones políticas, como estructura del gobierno, partidos políticos, elecciones, poder ejecutivo, poder legislativo.	Diferente según la variable. Algunas son binarias, en cuyo caso un "si" se puntúa con uno y un "no" con cero. Cuando la variable admite más de una respuesta, se asignan valores en función de su cantidad. Otras variables reflejan el número de años transcurrido en un periodo; es el caso de la variable yrsoffc, que responde a la pregunta: ¿cuántos años lleva el jefe del Ejecutivo en el cargo? Esta forma de presentar a las variables permite a los investigadores utilizar características institucionales precisas de los países y combinarlas de manera que consideren apropiada para el análisis teórico.	Actualmente: Banco Interamericano de Desarrollo. Originalmente compilado por el Grupo de Investigación del Desarrollo del Banco Mundial	Fuentes secundarias diversas. En la última versión (DPI 2020): Europa World Online; Political Handbook of the World 2010; Parline Database. Inter-Parliamentary Union; IFES Election Guide. International Foundation for Electoral Systems.	180 países	1975-2020	https://publications.iadb.org/en/database-political-institutions-2020-dpi2020
Índice de democratización	Se contruye a partir de la combinación de: (1) Competencia (2) Participación	(1) Se calcula restando de cien el porcentaje de votos recibidos por el partido que recibió más votos o el partido del candidato que ganó las elecciones presidenciales. (2) Porcentaje de votos emitidos en una votación con respecto a la población total. Índice de democratización = $(\text{Competencia} \times \text{Participación}) / 100$	Vanhanen, Tatu	Estadísticas electorales nacionales y estudios históricos diversos sobre resultados de elecciones.	196 países	Desde 1810	https://services.fsd.tuni.fi/catalogue/FSD1289
EQI European Quality of Government Index	Tres pilares: (1) Corruption (2) Impartiality (3) Quality	A partir de 18 preguntas/indicadores se construyen tres pilares, utilizando análisis factorial. Los tres pilares se estandarizan (media 0 y desviación estándar 1) y se promedian utilizando igual ponderación. Luego, la cifra que se obtiene para cada región se promedia y se obtiene una cifra a nivel país (en este caso, usando promedio ponderado por la población de cada región). Finalmente se combinan ambos indicadores, junto con un indicador	Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra & Victor Lapuente	Encuesta ciudadana de percepciones y experiencias.	238 regiones (NUTS1 o NUTS2, dependiendo del país) en 27 estados miembros de la Unión Europea	2010; 2013; 2017; 2021	https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index

Cuadro A3: Indicadores Institucionales. Descripción, fuentes y cobertura geográfica y temporal

Índice	Dimensiones que incluye	Descripción	Organismo que lo produce	Fuente de información	Cobertura geográfica	Cobertura temporal	Sitio web
		promedio por país, que surge de promediar las cuatro dimensiones de los Worldwide Governance Indicators (WGI).					
Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial	1. Presupuesto 2. Ejecución y rendición de cuentas 3. Recursos 4. Divulgación	Toma valores entre cero y diez. Mide la transparencia presupuestaria en dos dimensiones: la desagregación de la información publicada y el rezago con que se la difunde. Se asignan ponderaciones específicas, dando mayor peso a las que registran el grado de actualización y de desagregación. El relevamiento se realiza durante el mes de noviembre de cada año y se comunica a los gobiernos provinciales que el mismo se está realizando.	CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)	Páginas web oficiales provinciales. Allí se consultan: leyes presupuestarias; mensajes de elevación de proyectos de presupuesto; informes de ejecución del gasto; informes de recaudación; entre otros.	Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Anual, desde 2013	https://www.cippec.org/tag/indice-transparencia-presupuestaria-provincial/
Indicadores de Calidad Institucional	1. Acceso a la Información Pública (8 indicadores) 2. Elecciones Provinciales (43 indicadores) 3. Rendición de cuentas de los Poderes del Estado Provincial (69 indicadores) 4. Proceso Presupuestario y	Incluye 183 sub-indicadores: 76 refieren a la existencia de leyes e instituciones, y 107 apuntan a obtener una medida aproximada de cómo éstas funcionan en la práctica. Toda la información fue relevada mediante un instrumento que incluía el detalle de todas las fuentes utilizadas y los puntajes a asignar. Las mismas podrían ser consultadas en una página web especialmente diseñada para presentar los	CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)	Documentos secundarios (normativa provincial) y entrevistas a actores clave de las provincias analizadas.	21 provincias argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (no incluye a San Juan y Misiones)	Año 2009	No disponible en la actualidad

Cuadro A3: Indicadores Institucionales. Descripción, fuentes y cobertura geográfica y temporal

Índice	Dimensiones que incluye	Descripción	Organismo que lo produce	Fuente de información	Cobertura geográfica	Cobertura temporal	Sitio web
	Transferencia Fiscales (24 indicadores) 5. Administración Pública Provincial (39 indicadores)	resultados del estudio. No obstante la misma no se encuentra disponible.					
Índice Objetivo de Democracia Subnacional	Dos dimensiones: Competencia (contestation) y concentración de poder del incumbente	El índice incluye tres indicadores de competencia (electoral): competencia ejecutiva, competencia legislativa y control de la sucesión, y dos indicadores de concentración de poder en el titular: control legislativo y límites de mandato. Todos los indicadores se miden en las elecciones que marcan el final de cada cuatrienio de gobernador, en el periodo 1983-2015. Se utiliza análisis factorial como método de agregación	Gervasoni (2018)	Fuentes secundarias (constituciones provinciales, resultados de elecciones)	Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	1987, 1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011 y 2015.	https://doi.org/10.1017/9781108590679
Índices (subjetivos) en base a la Encuesta de Expertos en Política Provincial	19 índices calculados como un promedio simple no ponderado a partir de las respuestas obtenidas en la Encuesta de Expertos en Política Provincial	146 preguntas cerradas y catorce abiertas sobre el mandato del gobernador en el periodo 2003-2007	Gervasoni (2018)	Encuesta de Expertos en Política Provincial (Gervasoni, 2011)	Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Un indicador por provincia, representativo del nivel de democracia provincial durante el periodo 1983-2007	https://doi.org/10.1017/9781108590679

Fuente: Elaboración propia.