

**Midiendo Calidad Institucional para el Caso Argentino.
Una Primera Aproximación
(1862 – 2008)**

María Florencia ARÁOZ
UNT-UNSTA
E-mail: faraoz@unsta.edu.ar

Abstract

La evolución de la economía argentina en el período 1862-2008 ha sido por lo menos desconcertante. Entre 1860 y 1930 Argentina creció a un ritmo con pocos paralelos en la historia económica mundial. En los años siguientes, sin embargo, comenzó un proceso de desaceleración y estancamiento que paulatinamente la alejó de esa posición privilegiada.

Diversos autores han intentado explicar las causas de este comportamiento y aunque algunos destacan el papel negativo de un marco institucional débil, no existen hasta el momento trabajos que hayan medido esta última cuestión.

Este trabajo intenta construir un indicador institucional para Argentina, que sirva como herramienta para enriquecer el estudio de la evolución de su economía desde una perspectiva institucional y de largo plazo.

Key Words: Institutions, Indicators.

JEL Classification Codes: C43, O17

**Midiendo Calidad Institucional para el Caso Argentino.
Una Primera Aproximación
(1862 – 2008)**

María Florencia ARÁOZ*
UNT-UNSTA
E-mail: faraoz@unsta.edu.ar

*“The institutions needed by a country are no
independent of that country’s history”*

Dani Rodrik, 2007

1 Introducción

La evolución de la economía argentina en el período 1862-2008 ha sido cuanto menos desconcertante. Entre 1860 y 1930 Argentina creció a un ritmo con pocos paralelos en la historia económica, tal vez sólo comparable al desempeño que tuvieron, durante esos mismos años, otros países de establecimiento reciente¹. En los años siguientes, sin embargo, comenzó un proceso de desaceleración y estancamiento que paulatinamente la alejó de esa posición de privilegio. ¿Por qué Argentina abandonó esta senda de crecimiento económico sostenible hasta los primeros años del siglo pasado?

Diversos autores han intentado explicar las causas de este aparente fracaso. Cortés Conde (1994), Taylor (1994) y Della Paolera y Taylor (1998), entre otros, destacan el papel negativo de las políticas económicas inadecuadas en Argentina desde finales del siglo XIX, consecuencia estas últimas de un marco institucional débil. Esta visión es afín con la de Acemoglu et. al (2002), quienes subrayan el papel jugado por las políticas distorsivas, aunque sostienen que éstas últimas son síntomas y no causas de la mala performance, siendo las instituciones subyacentes las que generan ese tipo particular de manejos.

La idea de un contexto institucional como variable clave que contribuya a explicar los vaivenes de la evolución de la economía argentina no es nueva. Si lo es el esfuerzo por

(*) Este artículo forma parte de mi tesis de maestría en la Universidad Nacional de Tucumán. Mi agradecimiento a Ana María Cerro, directora de esta tesis, y a Esteban Nicolini por sus aportes en el desarrollo de esta investigación. También agradezco el apoyo otorgado por la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, Programa “La Evolución del Bienestar Económico en el largo plazo, Argentina y Tucumán” y por el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán (CIUNT) Proyecto 26/F 402. Naturalmente todos los errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

⁽¹⁾ Citado en Cortés Conde, R. (2005), La Economía Política de la Argentina en el Siglo XX. Edhasa.

cuantificar, desde una perspectiva de largo plazo, algo que hasta el momento conserva la condición de factor residual cuya importancia e implicaciones no son objeto de medición rigurosa. Si bien, a nivel mundial, el interés por las instituciones ha generado la aparición de numerosas herramientas que buscan medirlas, en su mayor parte se trata de variables proxies que intentan captar cuestiones no medibles en forma directa. Estos indicadores son útiles para efectuar comparaciones entre países, pero de dudoso provecho cuando lo que se pretende es analizar fenómenos de largo plazo, dado su limitado alcance temporal.

Con este trabajo se busca generar un indicador de calidad institucional que permita profundizar el estudio de la evolución de la economía argentina. Se organiza del siguiente modo: la sección 2 discute brevemente el estado de conocimiento en torno a la construcción de indicadores institucionales, al tiempo que menciona algunos de los más conocidos estimados a nivel mundial. La sección 3 describe a las variables económicas e institucionales que forman el Índice Institucional y discute las metodologías de agregación utilizadas. En la sección 4 se realiza un análisis del comportamiento del indicador construido mientras que la sección 5 finaliza con algunas conclusiones.

2 Antecedentes

En años recientes hubo una multiplicación de medidas numéricas que buscan medir la calidad de las instituciones. Estos instrumentos expresan la posición relativa en la que se sitúan las instituciones de diversas economías respecto a una medida ideal, entre países o respecto a una situación comparable en diferentes momentos de tiempo. Sin embargo, al ser un tema relativamente novedoso, los indicadores disponibles abarcan períodos de tiempo breves. A excepción de unos pocos que se remontan a mediados del siglo XX, la mayoría datan de los '80s, '90s y 2000. Solo el Proyecto Polity IV de la Universidad de Maryland estima indicadores desde el año 1800².

Las fuentes de datos en base a las que se calculan los índices de instituciones son, en general, de dos tipos: encuestas de opinión a empresarios y ciudadanos y dictámenes de

⁽²⁾ El Proyecto Polity IV estima indicadores sobre tipo de régimen político (democracia, autoritarismo), cambios de régimen y características de reclutamiento y facultades del poder ejecutivo.

expertos que realizan comparaciones con base en un estándar de referencia. Esto genera algunos problemas pues las expectativas, los diversos grados de información o la falta de acuerdo sobre el significado de lo que se está midiendo pueden crear resultados confusos. Es así que los indicadores de calidad institucional más difundidos están basados en percepciones, permitiendo eludir problemas por falta de información pero con la desventaja de no poder ser replicados, afectando su confiabilidad (Kaufmann y Kraay, 2008).

Respecto a las fuentes en base a las cuales se estiman estos indicadores, algunas agencias calificadoras de riesgo utilizan una combinación de datos objetivos, opiniones cualitativas y el criterio de expertos. Otros se estiman en base a la combinación de mediciones ya existentes, como ocurre con los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial. Este organismo estima seis dimensiones de gobernabilidad a través del Proyecto Worldwide Governance Indicators (WGI) en donde cada dimensión resume información proveniente de índices y rankings elaborados por otras entidades. Una guía completa de indicadores institucionales, sus fuentes, periodicidad, metodología, cobertura y acceso puede encontrarse en el sitio de internet: www.worldbank.org/publicsector/indicators.htm. También los anexos de los informes “Governance Matters”, en sus diferentes versiones³, proveen esta información.

Acerca de las Instituciones

Al momento de explicar cuáles son las causas de las grandes diferencias de ingreso per cápita entre países, las instituciones y los derechos de propiedad han recibido considerable atención. La evidencia parece mostrar que aquellos países que tienen mejores instituciones invierten más en capital físico y humano, y utilizan estos factores más eficientemente, logrando así un mayor nivel de ingresos (North, 1990). La existencia de instituciones sólidas, que protejan los derechos de propiedad, promuevan reglas de juego estables y creíbles y generen sistemas de incentivos adecuados, influirán positivamente sobre el nivel de ingresos de un país.

⁽³⁾ El Proyecto WGI ha publicado hasta el momento 8 informes de “Governance Matters”. El primero se remonta al año 1996 y el último, hasta el momento, a 2008. Ver en internet: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Al respecto podemos ver Acemolglu et al (2001, 2002, 2002b, 2004, 2005), Edison et. al. (2003), La Porta et al (1998), Engerman y Sokoloff (2002), entre otros.

Los trabajos empíricos sobre instituciones se han enfocado, en general, en la protección de los derechos de propiedad y el estado de derecho. Sin embargo podríamos pensar a las instituciones como un espectro mucho más amplio, siendo las instituciones de mayor calidad aquellas que inducen comportamientos socialmente deseables por parte de todos los agentes económicos (Rodrik, 2007). Por instituciones entendemos, junto con North (1990), “... las invenciones que, imponiendo restricciones sobre el comportamiento humano ya sea de manera formal o informal, ayudan a resguardar los derechos de propiedad y a reducir los costos de transacción y producción”. Según North, una buena parte de la diferencia de performance entre los países desarrollados y aquellos más rezagados se puede explicar por el diseño institucional superior de los primeros.

Rodrik (2007), califica a las instituciones que protegen los derechos de propiedad y garantizan el cumplimiento de los contratos como “creadoras de mercado” puesto que, en su ausencia, los mercados no existen o funcionan mal. Sin embargo, según Rodrik estas dos funciones no son suficientes. El autor identifica cinco tipos de instituciones necesarias para un desarrollo económico sostenible a largo plazo, cuyo rol principal consiste en hacer que los mercados funcionen “como si fueran perfectos”⁴: derechos de propiedad, instituciones regulatorias, instituciones para asegurar la estabilidad macroeconómica, instituciones para la seguridad social e instituciones para la gestión de conflictos. Estas son instituciones que tendrían que adaptarse en cada país para asegurar que ciertos principios económicos básicos se respeten (derechos de propiedad bien definidos, incentivos adecuados, reglas predecibles, estabilidad de precios, sostenibilidad fiscal, políticas redistributivas focalizadas que no distorsionen excesivamente los incentivos, entre otros).

Si bien es aceptado que las instituciones importan, aún no existe acuerdo acerca de cuáles son sus determinantes. Las influencias históricas y geográficas jugarían un papel

⁴) Rodrik, D. (2007) *One Economics, Many Recipes*, Princeton University Press, pag. 155-161.

importante para explicar por qué la calidad de las instituciones difiere entre países. Desde esta perspectiva, variables tales como ubicación geográfica, condiciones climáticas y dotación de recursos pudieron tener un impacto significativo sobre el desarrollo económico (Engerman y Sokoloff, 2002). Acemoglu et al. (2001, 2002b) proponen que las diferencias institucionales actuales entre países podrían deberse no tanto a la dotación inicial de recursos sino a patrones de colonización diferentes.

Otros autores se han enfocado en las características del sistema político para intentar explicar cómo el marco institucional influye en el desempeño económico de los países. Rodrik (2007) califica a la democracia como una “metainstitución” necesaria para construir buenas instituciones. Según este autor, la evidencia muestra que las democracias participativas promueven un crecimiento de mayor calidad en relación a los regímenes más autoritarios, a través de escenarios más estables y previsibles.

La Porta et al. (1998) relaciona medidas de calidad institucional con características religiosas, etnolingüísticas y legales, mostrando que los países que tienen mayor probabilidad de poseer buenas instituciones son aquellos que poseen homogeneidad etnolingüística, tradición de derecho anglosajón en lugar de tradiciones en derecho civil francés o leyes socialistas, y dominancia de la religión protestante, en lugar del catolicismo o de la religión Musulmana.

La existencia de rentas también podría ser un factor determinante de la calidad de las instituciones. Según esta perspectiva, las economías con recursos naturales abundantes tienden a crecer más lentamente que las economías con recursos naturales escasos, pues una parte importante de las rentas vinculadas a estas actividades irían directamente al gobierno, exacerbando el comportamiento de caza de rentas de los agentes públicos. Ades y Di Tella (1999) encontraron que los recursos naturales verdaderamente afectan la eficiencia institucional.

3 Construyendo un Indicador Institucional

Medir la calidad institucional constituye un desafío de considerable complejidad, dado lo abstracto de la cuestión y la ausencia de un marco teórico de referencia que respalde reglas de agregación y causalidades entre los distintos componentes de lo que se busca medir.

En sentido muy general un índice puede ser definido como un indicador de la relación existente entre dos o más variables. En el caso de las instituciones, resulta complejo identificar un solo indicador que capture todas las dimensiones que contribuyen a la calidad institucional, no obstante queremos construir un índice que capte esta multidimensionalidad y que nos brinde la posibilidad de relacionar su evolución con la de la calidad de las instituciones en Argentina.

En general, un buen indicador debería ser generado a través de un proceso transparente y replicable, maximizando su cobertura geográfica y temporal y en cuya construcción intervengan datos provenientes de fuentes válidas. La mayoría de los indicadores de calidad institucional que se estiman hoy en día satisfacen el requisito de cobertura geográfica (se publican para un gran conjunto de economías), aunque solo parcialmente la temporal (cubren períodos de tiempo relativamente breves).

A continuación se presenta una breve descripción de las variables utilizadas para la construcción del Índice Institucional así como el criterio adoptado para su cuantificación⁵.

3.1 Metodología y construcción de las Variables

El Índice está integrado por dos tipos de variables: unas puramente institucionales y otras más bien económicas. Dentro de las primeras encontramos: Democracia, Justicia, Estado de Sitio, Intervenciones Federales, Constitución Nacional, Constituciones Provinciales y Libertad de Prensa. En tanto que las variables económicas son: Coparticipación, Presupuesto, Independencia del Banco Central y Deuda. Todas las variables fueron construidas siguiendo la metodología empleada por Alesina et. al. (1999) en la elaboración de un Índice de Instituciones Presupuestarias. Estos autores recopilaron información sobre las instituciones presupuestarias de un grupo de países Latinoamericanos, clasificándolas en una escala "jerárquica"/"colegiada"⁶. Asignaron un set de respuestas posibles a una serie de preguntas, identificándolas con un puntaje que osciló entre 0 (respuesta más "colegiada") y 10 (más

⁽⁵⁾ La construcción de la base de datos utilizada para estimar el indicador de calidad institucional requirió la revisión minuciosa y exhaustiva de una gran bibliografía que, por motivos de espacio, no es posible detallar. Sin embargo se haya disponible a pedido de los interesados.

⁽⁶⁾ Los autores establecen dos categorías para clasificar los procesos mediante los cuales se elabora y aprueba el presupuesto de una economía, **pudiendo ser *colegiados*, es decir con participación de múltiples actores dentro del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo**, o *jerárquicos*, mediante decisiones mayormente centralizadas en el Ejecutivo, particularmente en el Ministerio de Economía.

"jerárquica"). Para respuestas de un nivel intermedio asignaron puntajes en función del número de respuestas posibles. Así, una que admitía tres contestaciones posibles, podía recibir las puntuaciones de 0, 5 y 10. En una etapa final se sumaron los valores obtenidos para cada pregunta por año y por país, obteniéndose de este modo el índice de instituciones presupuestarias.

Idéntico procedimiento fue empleado para construir las variables que conforman nuestro índice institucional, es decir, se establecieron criterios a priori de lo que se consideraba "más/menos deseable" desde el punto de vista de la calidad institucional, siguiendo lo pautado al respecto por la literatura y/o la normativa legal. Una vez hecho esto se asignó un puntaje entre 0 y 10 a cada respuesta alternativa, 10 en el caso de las que se consideraron "más deseable" y 0 para lo "menos deseable". Las respuestas de un nivel intermedio, recibieron su puntaje sobre la base de la cantidad de respuestas posibles. Así, en una pregunta que admitía tres respuestas sus puntajes posibles fueron los valores '0', '5' y '10'. En la siguiente sección se profundiza esta cuestión para cada variable en particular.

Una vez definidas y cuantificadas, se procedió a normalizar el puntaje obtenido para cada variable con el objeto de que se encontraran en escalas comparables y de que su puntuación fuera fácilmente interpretable. Finalmente se procedió a la construcción del índice, para lo cual se emplearon dos metodologías alternativas: la sugerida por Alesina et.al. (1999) y Análisis de Componentes Principales. Sobre esta cuestión se darán más detalles en la sección 3.2.

Pero antes de avanzar en la definición de cada variable quizás sea conveniente adelantarnos a la gran pregunta: *¿Por qué estas y no otras?* Las instituciones se refieren a las normas y reglas que determinan los incentivos y limitaciones que enfrentan los individuos en una sociedad, incluyendo cuestiones tan disímiles como el sistema legal, los partidos políticos, los derechos de propiedad, los marcos regulatorios. Pueden ser económicas o políticas, formales o informales. Las instituciones que propician el desarrollo son las que aseguran los derechos de propiedad y le brindan acceso a los recursos económicos a una parte importante de los actores de una sociedad generando incentivos para invertir y participar en la vida económica, limitando

a la vez las facultades de las élites, los políticos y otros grupos de poder para expropiar bienes o inversiones (Rodrik, 2007).

La literatura especializada pone énfasis en la protección de los derechos de propiedad a través de un sistema judicial independiente, elecciones libres, libertad de prensa y dinero estable, entre otras de interés. En consecuencia, las variables que componen el índice de calidad institucional fueron seleccionadas con la idea de capturar el mayor número posible de características relacionadas con el funcionamiento de las instituciones y al mismo tiempo detectar las que permitieran analizar el extenso período bajo estudio. Recordemos las palabras de Rodrik con las que se inicia este trabajo, los arreglos institucionales apropiados para un país no son independientes de su historia y no permanecen inalterables con el transcurso del tiempo. Así, lo que podría haber sido funcional a fines del siglo XIX quizás no lo sea en las inmediaciones del siglo XXI.

El cuadro N° 1 resume el listado de variables que integran el Índice de Calidad Institucional, así como el concepto que se buscó medir a través de cada una de ellas. Una tercera columna relaciona a cada variable con los tipos de instituciones que refiere Rodrik y que se mencionaron en la sección 2. Notemos que con las variables seleccionadas logramos captar tres dimensiones de las cinco propuestas por Rodrik, un resultado que no es despreciable si tenemos en cuenta que las Instituciones Regulatoras y de Seguridad Social son más bien fenómenos posteriores al siglo XX.

Cuadro N° 1: Variables Institucionales y Económicas

<u>Variables</u>	<u>Concepto que se busca medir</u>	<u>Tipo de Instituciones, según clasificación Rodrik 2007</u>
Cambios Constitución Nacional		Derechos de Propiedad
Cambios Constituciones Provinciales	Estado de Derecho, Cumplimiento de la Ley	Derechos de Propiedad
Estado de Sitio		Derechos de Propiedad
Intervenciones Federales		Derechos de Propiedad
Democracia		Estabilidad Política
Justicia	Independencia Judicial	Gestión de Conflictos
Libertad de Prensa	Libertad de Expresión	Gestión de Conflictos
Coparticipación	Mecanismos de asignación y distribución de los recursos	Estabilización Macroeconómica
Presupuesto		Estabilización Macroeconómica
Deuda		Estabilización Macroeconómica
Independencia del BCRA		Solidez de la moneda

3.1.1 Variables Económicas e Institucionales

En esta sección se presenta una descripción de cada una de las variables que integran el Índice de Calidad Institucional, así como el criterio bajo el cual fueron construidas.

3.1.1.1 Cambios en la Constitución Nacional (CN)

La CN provee el marco jurídico principal dentro del cual deberían actuar los actores institucionales en un país. La Constitución de la Nación Argentina fue promulgada por Urquiza el 25 de mayo de 1853 y jurada por la República (excepto Buenos Aires) el 9 de julio de ese mismo año. En 1860 Buenos Aires se unió a la Confederación Argentina y la Constitución sufrió su primera reforma.

Aunque Argentina modificó su Carta Magna en diversas oportunidades, determinar si esta cantidad es importante no parece tan significativo como analizar los motivos que dieron lugar a estas reformas. No obstante, para la construcción de nuestro índice nos concentraremos en distinguir los períodos en los que el orden institucional fue avasallado a través de suspensiones, sustituciones y alteraciones de la CN, de aquellos en los que tuvo plena vigencia. Con este objetivo, aquellos años en los que la CN no sufrió modificaciones y tuvo plena vigencia recibieron 10 puntos, los años durante los cuales se produjo alguna reforma recibieron 5 puntos, en tanto que aquellos años en los que hubo suspensiones o sustituciones constitucionales recibieron 0 puntos.

Dado que las provincias argentinas no estuvieron exentas de sucumbir al “deseo/necesidad” de reformar su Constitución, también se tuvo en cuenta este factor adoptando el siguiente criterio: cuando solo reformaron su Constitución menos del 25% de las provincias se asignó un puntaje de 7,5 puntos; cuando el porcentaje se elevó a 50% de las provincias se asignaron 5 puntos, 2,5 cuando el 75% de las provincias modificaron sus cartas fundamentales y 0 puntos cuando el 100% de las provincias lo hicieron. Los años en los que no hubo reformas/sustituciones/suspensiones recibieron 10 puntos.

3.1.1.2 Democracia:

Es aceptado que cuanto mayor inestabilidad institucional sufre un país, menor es la capacidad que poseen los agentes para desarrollar horizontes de largo plazo, y en consecuencia, llevar a cabo transacciones intertemporales eficientes, tendiendo a producir políticas cortoplacistas y disminuyendo los incentivos a invertir (Spiller y Tommasi, 2000).

Aunque la frecuencia con la que se produjeron interrupciones institucionales en Argentina creció sustancialmente al promediar el siglo XX, la fragilidad de sus instituciones políticas es de larga data. Desde el primer presidente elegido por sufragio universal masculino en 1916, Argentina tuvo 25 presidentes (tres de ellos reelectos), de los cuales solo 10 pudieron terminar su mandato (los golpes militares llevaron al poder a 13 presidentes de facto durante ese mismo periodo). A partir del golpe de estado que terminó con el gobierno de Hipólito Yrigoyen en Septiembre de 1930, y por más de 50 años, Argentina fue escenario de continuas fluctuaciones políticas e institucionales. Las interrupciones generaron una gran inestabilidad, conduciendo a una extremadamente breve duración de los presidentes, de los legisladores nacionales y de los gobernadores provinciales (Iaryczower, Spiller, y Tommasi, 2000).

Durante algunos de los gobiernos constitucionales⁷ hubo irregularidades tales como fraudes y proscripciones a partidos y/o personas. De hecho, se considera que la primera vez que un presidente argentino fue elegido libremente por el pueblo fue en las elecciones del 2 de Abril de 1916, luego de la sanción de la Ley Sáenz Peña.

Teniendo en mente estas cuestiones, el criterio adoptado para cuantificar esta variable fue el siguiente: cuando hubo una interrupción del orden institucional se asignaron 0 puntos, mientras que aquellos años en los que predominaron los gobiernos constitucionales, con elecciones limpias, recibieron un puntaje de 10 (se considera que durante un año hubo democracia si la interrupción se produjo con posterioridad al 30 de Junio). Dado que durante algunos de los llamados gobiernos constitucionales hubo irregularidades tales como fraudes

(⁷) Definimos como gobiernos constitucionales a aquellos durante los cuales la presidencia fue ocupada por personas elegidas conforme a las normas vigentes, es decir por elecciones populares o por reemplazos conforme a aquellas reglas en caso de acefalía y, además con funcionamiento pleno del Congreso.

(antes de 1912 y entre 1931 y 1943) de importancia variable y proscripciones a partidos y/o personas⁸, se decidió asignar 5 puntos a los años afectados por cualquiera de estos dos.

3.1.1.3 Estado de Sitio (ES)

La declaración del ES otorga al Presidente ciertas facultades extraordinarias, afectando derechos y garantías constitucionales. Una sobre-utilización de esta herramienta podría estar vinculada a un incremento en el margen de discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional, contribuyendo a mantener la calidad institucional de un país en un nivel poco deseable.

De acuerdo a la CN la declaración del ES puede ser emitida en dos circunstancias: cuando haya un ataque exterior o ante situaciones de conmoción interior que pongan en peligro el ejercicio de la Constitución y de las autoridades creadas por ella (Art. 23 C.N.). En caso de ataque exterior el Presidente está facultado a declarar el ES con acuerdo del Senado, pero en caso de conmoción interior el Presidente solo puede hacerlo si el Congreso se encuentra en receso. Aún así, frente a una declaración presidencial de ES el Congreso puede aceptar o rechazar esta decisión cuando se reúna nuevamente (Art. 61, art. 75 inc. 29 y art. 99 inc. 16 C.N.)

El criterio adoptado para cuantificar esta variable fue el siguiente: se asignaron 6,66 puntos a los ES decididos por el Congreso o por decreto presidencial cuando el Congreso estaba en receso, dado que este es el mecanismo previsto por la Constitución Argentina. Aunque casi todos los ES declarados por decreto sucedieron estando el Congreso en receso, existieron algunos casos en los que, por la fecha en que fueron declarados, no está claro si el presidente se adelantó a la pronta reunión del Congreso o si esperó a que éste finalizara sus sesiones. A estos casos se les asignó un puntaje de 3,33. Hubo algunos episodios en los que el Congreso no estaba en receso y a pesar de ello el Presidente declaró el ES. Pese a que posteriormente el Congreso validó esta decisión, se decidió asignar 0 puntos a esta situación en vista del aumento del poder

⁽⁸⁾ Hubo proscripciones al ex presidente Alvear para presentarse como candidato a presidente en 1931; desde 1955 al Partido Peronista y a muchos de sus dirigentes hasta 1960 o 1963 / 65 según el caso, y hasta 1973 para J. D. Perón; y al Partido Comunista y otros marxistas cada tanto desde 1973

del Presidente en relación al Congreso en su atribución de decretarlo. Aquellos años en los que no hubo ningún ES recibieron una valoración de 10 puntos.

3.1.1.4 Intervenciones Federales (IF)

La CN estipula la garantía federal (Art. 5 y 6) en cuatro situaciones: el desconocimiento de las condiciones fijadas por las constituciones provinciales; la alteración de la forma republicana de gobierno en la provincia; cuando sea necesario para repeler invasiones exteriores y a requisito de las autoridades de una provincia para sostenerlas o restablecerlas si hubiesen sido depuestas por sedición o por invasión de otra provincia.

Al igual que en el caso de los Estados de Sitio, la CN establece que el órgano decisor es el Congreso, pudiendo el Presidente decretar una IF solo cuando éste se encuentre en receso, con la obligación de convocarlo a sesiones extraordinarias. El Congreso puede aceptar o rechazar la decisión del presidente.

La IF ha sido utilizada frecuentemente y en ocasiones como un arma para resolver pleitos partidarios o para eliminar gobiernos desafectos, y ha sido uno de los elementos en que se apoyó el crecimiento de la autoridad presidencial (Bidegain, 1995). Al ser el Presidente quién nombra al interventor y le da instrucciones, en cualquier caso implica un aumento temporario e importante del poder presidencial (Molinelli, Palanza y Sin, 1999).

Teniendo estas disposiciones en consideración, se asignaron 5 puntos a las Intervenciones decididas por el Congreso o por decreto presidencial cuando el Congreso estaba en receso y 0 puntos a las situaciones en las que, aún estando reunido el Congreso, el Presidente envió alguna Intervención Federal. Los años en los que no hubo Intervenciones Federales recibieron 10 puntos.

3.1.1.5 Justicia

El Poder Judicial es una de las tres ramas de gobierno en Argentina, encabezado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN).

La CN y las reglas electorales en Argentina promueven un sistema político fragmentado; en ambientes de este tipo esperaríamos encontrar un Poder Judicial independiente, capaz de crear una doctrina de autonomía judicial sin temor a recibir represalias, destituciones o variaciones en su composición. Sin embargo, el Poder Judicial en Argentina no siempre fue considerado independiente.

La CN establece que los jueces de la CSJN sean designados por el Presidente de la Nación, con acuerdo del Senado. El número de miembros de la Corte se establece por ley y, desde 1863 hasta la fecha, osciló entre cinco y nueve miembros⁹.

Los jueces duran en su cargo mientras tengan buena conducta (art. 110 CN). La Constitución de 1994 dispone la exigencia de un nuevo nombramiento una vez cumplidos los 75 años, y por el plazo de cinco años, pudiendo ser renovado indefinidamente (art. 99, inc. 4, párrafo 3º). Sin embargo esta disposición no es de aplicación¹⁰, y sus magistrados sólo pueden ser removidos por juicio político llevado a cabo en el Senado y exclusivamente bajo el cargo de mal desempeño de sus funciones.

La evolución histórica de la CSJN se ha visto signada por frecuentes cambios en su composición. Sin embargo, en la mayoría de los casos no fue debido a su proceso normal de renovación sino a la destitución de los miembros de la Corte que sucedió a la mayoría de los golpes de Estado¹¹. Luego de la primera presidencia de Perón, los regímenes de facto y democráticos que lo sucedieron pudieron reemplazar a los miembros de la Corte con relativa facilidad. Los jueces fueron removidos, el número de miembros de la Corte fue aumentado y disminuido, y en general, los presidentes tuvieron la posibilidad de gobernar con Cortes Supremas relativamente amigables.

⁽⁹⁾ La normativa actual dispone la composición de la Corte por cinco miembros, volviéndose a la composición con los que históricamente contó desde el 15 de enero de 1863. Un Decreto Ley posterior 1285/58 había elevado este número a siete miembros. En 1966 retornó a cinco y en 1990 volvió a elevarse, esta vez a nueve integrantes. La normativa actual dispone que la Corte debe estar integrada por cinco miembros.

⁽¹⁰⁾ La CSJN declaró inválida su incorporación en la reforma constitucional de 1994 al fallar sobre la cuestión en el caso "Fayt" (1999).

⁽¹¹⁾ Cuando analizamos la evolución de la composición de los miembros de la CSJN, hasta 1945 la gran mayoría de los jueces nombrados (84%) se jubilaron o fallecieron en la Corte. De un total de 38 ceses, 32 correspondieron a fallecimientos o jubilaciones. A partir de 1945/46 comienza a derrumbarse este proceso: durante el período 1946 – 2006, de un total de 65 ceses, únicamente 4 tuvieron como causal el fallecimiento de jueces y sólo uno se debió a jubilación. El período histórico con menor estabilidad fue 1947-1983: durante ese lapso se sucedieron 46 jueces, algunos de los cuales no llegaron a durar un año en funciones.

Teniendo en cuenta lo dispuesto por la CN respecto a los mecanismos de designación y remoción de jueces, esta variable fue cuantificada de acuerdo al siguiente criterio: se asignaron 10 puntos a aquellos años en los que o bien no hubo cambios en la composición de la Corte o los hubo debido al fallecimiento o jubilación de algunos de sus miembros. Se asignaron 7,5 puntos cuando se enjuició o renunció menos del 50% de los jueces que integran la Corte, 5 puntos cuando se enjuició o renunció al 50% o más, 2,5 puntos en caso de ampliación y/o reducción en el número de miembros de la corte y 0 puntos en caso de remoción.

3.1.1.6 Libertad de Prensa:

La Constitución Argentina de 1853 declara que todos los habitantes de la Nación gozan del derecho de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa (Art. 14 CN), y que el Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal (Art. 32 CN). Estos artículos no fueron modificados por la Reforma Constitucional de 1994, la cual, además adhirió a un tratado internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que contiene disposiciones relacionadas con la libertad de prensa.

La libertad de expresión está protegida por la CN, pues sin ella se privaría a la ciudadanía del conocimiento de hechos y de otras opiniones, siendo muy fácil de esa forma atracar las restantes libertades del hombre (Badeni, 2003).

El desarrollo de la libertad de prensa en Argentina estuvo sujeto a una serie de vaivenes íntimamente relacionados con los producidos en su vida política, especialmente durante el siglo XX. Hasta 1940 la prensa argentina había alcanzado su más alto nivel de desarrollo. Sin embargo, a partir del primer gobierno de Perón se vio afectada por la manipulación y control político ejercido tanto por éste como por los gobiernos que le sucedieron, y sobre todo por la dictadura militar. Durante los mandatos de Perón y los siguientes se produjeron situaciones difíciles para los medios de comunicación, sufriendo manipulaciones gubernamentales, terror constante, clausura de periódicos y una censura como nunca había

conocido el país¹², especialmente en la década de 1970. Luego del pronunciamiento militar del 24 de marzo de 1976¹³ la libertad de prensa perdió completa vigencia.

Una vez restaurada la Democracia en el año 1983, la censura a la prensa fue cediendo paulatinamente, alcanzando su pico más alto de Libertad durante la década de 1990.

La construcción de esta variable se realizó siguiendo lineamientos propuestos por Freedom House en la construcción de su Índice de Libertad de Prensa¹⁴. Así, esta variable recibió los siguientes puntajes: 10 cuando hubo prensa libre, 5 cuando fue parcialmente libre y 0 cuando no hubo libertad de prensa.

3.1.1.7 Coparticipación¹⁵:

Según Sanguinetti (2002), la magnitud del desequilibrio fiscal vertical¹⁶ y la inestabilidad del régimen de distribución de recursos coparticipados son algunos de los principales determinantes del pobre desempeño fiscal en las provincias argentinas. La presencia de rescates por parte del gobierno nacional debilita la restricción presupuestaria que enfrentan muchos gobiernos provinciales, generando incentivos para que los gobiernos subnacionales adopten políticas fiscales inadecuadas. Esto se ve agravado por la falta de correspondencia fiscal¹⁷ y una dependencia excesiva de los recursos que le son transferidos desde el gobierno central.

(¹²) Alejandro Pizarroso Quintero, César Aguilera y César Aguilera Castillo. Historia de la Prensa. Editorial Ramón Areces SA, 1994, pag. 495. Madrid, España.

(¹³) En esta fecha la Junta de Comandantes Generales, en su Comunicado N° 19, hizo saber que sería "reprimido con la pena de reclusión por tiempo indeterminado al que por cualquier medio difundiere, divulgara o propagara comunicados o imágenes provenientes o atribuidos a asociaciones ilícitas o a personas o grupos notoriamente dedicados a actividades subversivas o de terrorismo"; "reprimido con reclusión de hasta 10 años al que por cualquier medio difundiere, divulgara o propagara noticias, comunicados o imágenes con el propósito de perturbar, perjudicar o desprestigiar la actividad de las fuerzas armadas, de seguridad o policiales"

(¹⁴) Freedom House es una organización no gubernamental que desde 1980 publica anualmente el informe Freedom of the Press sobre Libertad de Prensa, analizando todos los países y territorios en disputa en el mundo, que en el 2009 llegó a 195. Se estima un índice de Libertad de Prensa en cuya construcción son tenidos en cuenta el ambiente legal, el político y el económico en que se ejerce la libertad de prensa. El puntaje final asignado ubica a cada país en la categoría de "Libre", "Parcialmente Libre" o "No Libre".

(¹⁵) La coparticipación de impuestos es un sistema de transferencia de recursos recaudados por la Nación hacia las provincias. Actualmente se rige por la Ley Nacional N° 23.548 de 1988, con sus posteriores regímenes modificatorios

(¹⁶) Se define al desequilibrio fiscal vertical como el volumen de recursos de origen central que los gobiernos subnacionales requieren para cumplir con sus responsabilidades de gobierno. La experiencia internacional muestra que la magnitud de esta brecha es un determinante clave de los desequilibrios presupuestarios de dicho nivel de gobierno (Sanguinetti, 2002)

(¹⁷) La falta de correspondencia fiscal es un factor que contribuye a crear un problema de propiedad común de los recursos pues afecta la restricción presupuestaria, generando incentivos a gastar más de lo que se recauda y desalentando un mayor esfuerzo tributario.

En Argentina, los regímenes de distribución de fondos federales surgen como resultado de compartir fuentes tributarias y de una determinada asignación de responsabilidades. De ahí que la mayor parte de los recursos transferidos sean de libre disponibilidad para las provincias.

A principios de siglo regía una clara estructura de imputabilidad fiscal. La Nación sólo financiaba un 5% del gasto público provincial. Este hecho garantizaba la correspondencia. A partir de 1935, las provincias fueron cediendo potestades tributarias progresivas a la Nación, permitiendo que ésta fijara bases de imposición y alícuotas, y recaudara y coparticipara recursos a las provincias. En la actualidad, las transferencias por coparticipación representan más del 50% de los ingresos de muchas provincias, e incluso más del 90% en provincias como La Rioja o Formosa¹⁸.

Aunque existen opiniones dispares con respecto a la cuestión de la descentralización fiscal como un objetivo a ser perseguido, pues se sostiene que ésta llevaría a situaciones de autonomía de las provincias con mayor capacidad recaudatoria y de dependencia de las provincias con menor capacidad (Raimundi y Tilli, 1996), la variable coparticipación fue cuantificada considerando que la correspondencia fiscal es el objetivo a alcanzar.

Es importante aclarar que si bien el Régimen de Coparticipación quedó instaurado por ley recién en el año 1935, durante el período 1860-1934 existió de hecho un régimen de recaudación y transferencias Nación – Provincias que fue tomado en cuenta para la construcción de esta variable.

Así, los puntajes asignados a cada año responden al siguiente esquema:

		<u>Puntaje</u>
<i>Según Fuente y distribución de los recursos:</i>	La Nación sólo recauda impuestos sobre el comercio exterior y algunos impuestos internos, de acuerdo a lo establecido en la Constitución	10
	La Nación recauda algunos impuestos y luego los redistribuye, mientras que las provincias conservan la recaudación de otros en exclusividad	5
	La Nación recauda todos los impuestos y luego redistribuye	0
<i>Según Criterio de Reparto</i>	Cada quien gasta en función de lo que recauda	10
	Ponderadores calculados teniendo en cuenta criterios de eficiencia y equidad → Sistemas Devolutivos	6,66
	Ponderadores Calculados en base a aspectos coyunturales de cada provincia → Sistemas Redistributivos	3,33
	Promedio de los ATN recibidos por cada provincia → Sistemas discrecionales	0

(¹⁸) Cálculo propio de acuerdo a información publicada por la Dirección Nacional de coordinación fiscal con las provincias. Primer semestre, año 2008.

3.1.1.8 Presupuesto:

El Presupuesto Nacional surge como resultado de un proceso de decisión colectivo en el que intervienen los diferentes Ministerios del Poder Ejecutivo y los integrantes del Congreso de la Nación¹⁹. Unos tienen incentivos para expandirlo, mientras que otros para internalizar los costos de llevar a cabo políticas deficitarias.

La evidencia empírica sugiere que un proceso presupuestario centralizado mayormente en el Poder Ejecutivo, a través de un Ministerio de Economía fuerte, favorece el sostenimiento del equilibrio fiscal y la implementación de reformas fiscales importantes, por lo que sería el esquema de decisiones que preferentemente debería tener lugar en países con problemas para controlar el déficit fiscal (Alesina et al, 1999).

Para construir esta variable se utilizó la metodología propuesta por Alesina et al.(1999), ya descrita en la sección 3.1, con base en el siguiente cuestionario:

Pregunta 1	Puede el PE gastar fuera el Presupuesto?	Puntaje
	No	10,00
	En casos particulares, con la aprobación del senado	7,50
	En casos particulares, sin la aprobación del senado	5,00
	En cualquier caso, con la aprobación del senado	2,50
	En cualquier caso, sin la aprobación del senado	0,00
Pregunta 2	Qué clase de restricciones al endeudamiento tiene el gobierno?	-
	El Congreso aprueba el endeudamiento junto con el presupuesto	10,00
	Techo puesto por el Congreso	8,00
	No puede endeudarse para hacer frente a gastos operativos	6,00
	Techo puesto por el Gobierno	4,00
	El congreso aprueba cada operación	2,00
	Sin restricciones, el gobierno se endeuda si lo necesita	0,00
Pregunta 3	Tiene el Ministro de Economía más autoridad que los otros ministros en lo que respecta al presupuesto?	-
	Considerablemente más grande que la de otros ministros	10,00
	Algo mayor que la de otros ministros	5,00
	Igual o casi igual a otros	0,00

¹⁹ La Oficina Nacional de Presupuesto recibe los anteproyectos de presupuesto de las distintas instituciones de la Administración Pública Nacional. Basándose en ellos, en los resultados de años anteriores y en las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno, esta oficina lleva a cabo un proceso que culmina con la formulación del Proyecto de Ley del Presupuesto, que luego es remitido al Congreso de la Nación para su aprobación. En la etapa de formulación del Presupuesto y antes de su remisión al Congreso intervienen la Jefatura de Gabinete y el Presidente de la Nación, pero sólo el Congreso tiene la facultad de aprobarlo, siendo su responsabilidad juzgar la validez del programa de gobierno contenido en el mismo.

Pregunta 4	Qué pasa si el presupuesto no es aceptado?	-
	Se usa el presupuesto propuesto por el gobierno	10,00
	Se usa el presupuesto del año anterior	5,00
	no se habilitan fondos	0,00
Pregunta 5	Restricciones sobre los cambios que el Congreso puede hacer al presupuesto presentado: el Congreso solo puede proponer arreglos:	-
	Que no incrementen el déficit ni el gasto	10,00
	Con la aprobación del gobierno	6,66
	Que no incrementen el déficit o el gasto	3,33
	sin ninguna restricción	0,00
Pregunta 6	Existe algún requerimiento legal sobre la aprobación de un Programa macro previamente a la presentación del presupuesto?	-
	Si, es muy importante	10,00
	Si, es relativamente importante	6,66
	Si, pero no es importante	3,33
	no es requerido	0,00

3.1.1.9 Independencia del Banco Central

El gobierno tiene diversos incentivos que lo conducen a desear aumentar la oferta de dinero por encima de las necesidades que surgirían del crecimiento no-inflacionario de la economía. Por ejemplo, podría justificar una mayor emisión para abaratar artificialmente la moneda nacional y así aumentar el nivel de exportaciones y de empleo, o con el objeto de financiar el déficit fiscal. Un banco central independiente equilibra al Poder Ejecutivo y constituye un ingrediente básico de un gobierno con límites claros, contribuyendo a que exista más democracia y al fortalecimiento de la estructura institucional (Cukierman, 1992). La independencia del Banco Central es deseable porque ayuda a alcanzar el objetivo de estabilidad de los precios en el largo plazo.

Muchos gobiernos argentinos contaron con poderes omnipotentes, incluido el de la emisión monetaria. Algunos de ellos abusaron particularmente del impuesto inflacionario, tornándose en ocasiones en una expropiación masiva con contracción del producto, fuga de capitales y crecimiento de la pobreza. Hoy en día el BCRA mantiene relaciones con el Poder

Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Economía y no debiera estar sujeto a sus órdenes, indicaciones o instrucciones²⁰.

La relación (negativa) que existe entre la independencia del Banco Central y la inflación ha sido objeto de extensas investigaciones. Al respecto podemos ver a Alesina y Summers (1993), Cukierman (1992) y Cukierman, Webb y Neyapti (1992). La evidencia de esas diferentes investigaciones empíricas es coherente con la conclusión de que inflación e independencia efectiva del banco central se relacionan en forma negativa, tanto en países desarrollados como en desarrollo. De ahí que para cuantificar la variable independencia del BCRA se haya utilizado a la tasa de inflación como una variable proxie de esta medida²¹, lo cual nos permite, además, sortear el problema de la no existencia del BCRA hasta mayo de 1935.

El siguiente criterio adoptado fue el siguiente: los años que sufrieron una inflación anual menor al 5% recibieron 10 puntos; 6,66 en los casos en los que la inflación osciló entre un 5% y un 10% anual; 3,33 puntos cuando se ubicó entre un 10% y un 20% anual y 0 cuando se superó esta última cifra.

3.1.1.10 Deuda

La noción de sustentabilidad de la deuda es aún una cuestión relativamente subjetiva, no existiendo consenso sobre qué es un nivel sostenible de endeudamiento para un país dado.

El Departamento de Elaboración y Revisión de Políticas del FMI sugiere que un nivel crítico de endeudamiento es aquel que ronda el 40% del PBG de un país, en tanto para una economía emergente podría ser de alrededor de un 25% del PBG (IMF, 2003). Reinhart, Rogoff, y Savastano (2003), por otro lado, sugieren que para economías emergentes una relación deuda/PGB considerada aceptable oscila en torno al 35%, pero en algunos países con alta inflación y poco acceso al crédito esa tasa es mucho menor y llega incluso hasta al 15%.

⁽²⁰⁾ El BCRA fue creado el 31 de mayo de 1935 por la Ley 12.155 que le confirió una serie de funciones que hasta entonces se encontraban dispersas y a cargo de distintas instituciones y organismos públicos. Nació como una entidad independiente, pero en septiembre de 1949 pasó a ser una entidad autárquica dependiente del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Finanzas (Ley 13.571). En 1991 se realizaron importantes reformas financieras, tendientes a una mayor apertura económica y en Septiembre de 1992 se sancionó la Ley 24.144 consagrando nuevamente la independencia del Banco Central y estableciendo su autarquía (Art. 1). Sus autoridades son nombradas por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado (Art. 7, D.1373/99).

⁽²¹⁾ De hecho, cuando analizamos la evolución de la tasa de inflación en Argentina vemos que el valor promedio más alto registrado y con mayor variabilidad es coincidente con el período de dependencia del BCRA (1949-1991).

A la luz de esta evidencia, la categorización de la variable deuda fue realizada con el siguiente criterio: aquellos años en los que la razón deuda pública/PBI fue menor a 15% recibieron 10 puntos. Los años en los que dicho ratio osciló entre un 15% y un 35% recibieron un puntaje de 5 puntos. Finalmente, cuando la razón deuda pública/PBI trepó más allá del 35% los años afectados recibieron un puntaje de 0 puntos.

Definición y Fuentes Variables Institucionales y Económicas			
VARIABLES	CRITERIOS	PUNTAJES	FUENTES
Cambios Constitución Nacional	Sin modificaciones	10	Constitución Nacional de la República Argentina de los años 1853, 1949, 1972 y 1994; Gentile (2003)
	Reforma Constitucional	5	
	Suspensión y Sustitución Constitucional	0	
Cambios Constituciones Provinciales	Hasta un 25% de las provincias	10	Constituciones Provinciales
	Hasta un 50% de las provincias	6,66	
	Hasta un 75%	3,33	
	100% de las provincias	0	
Democracia	Elecciones Limpias	10	Molinelli, Palanza y Sin (1999)
	Gob. Elegido con fraude y/o proscripciones	5	
	Golpe Militar/Dictadura	0	
Estado de Sitio: según el mecanismo de decisión	Ningún ES	10	Molinelli, Palanza y Sin (1999); Anales de la Legislación Argentina; Leyes Nacionales clasificadas y seguidas de su reglamentación.
	Por Ley/ Decreto, Congreso en receso	5	
	Decreto, Congreso en sesiones	0	
Estado de Sitio: según alcance	Ninguna provincia	10	Molinelli, Palanza y Sin (1999); Anales de la Legislación Argentina; Leyes Nacionales clasificadas y seguidas de su reglamentación.
	Hasta un 25% de las provincias	7,5	
	Hasta un 50% de las provincias	5	
	Hasta un 75%	2,5	
Intervenciones Federales: Según el mecanismo de decisión	Ninguna provincia	10	Molinelli, Palanza y Sin; Sommariva, L. (1929, 1931); Sola, J.; Butta, M.(1957); Anales de la Legislación Argentina; Leyes Nacionales clasificadas y seguidas de su reglamentación
	Por Ley/ Decreto, Congreso en receso	5	
	Decreto, Congreso en sesiones	0	
Intervenciones Federales: según cantidad de provincias intervenidas	Ninguna provincia	10	Molinelli, Palanza y Sin; Sommariva, L. (1929, 1931); Sola, J.; Butta, M.(1957); Anales de la Legislación Argentina; Leyes Nacionales clasificadas y seguidas de su reglamentación
	Hasta un 25% de las provincias	7,5	
	Hasta un 50% de las provincias	5	
	Hasta un 75%	2,5	
Justicia: "según cantidad"	Ningún cambio / Jubil / Fallec	10	Molinelli, Palanza y Sin (1999); Gentile (2003b); Diario La Nación
	Renuncia/Juicio menos 50%	7,5	
	Renuncia Juicio 50% o más	5	
	Remoción 50% o menos/ampliac/reduc	2,5	
	Remoción 50% o más	0	
Justicia: "según calidad"	Corte independiente	10	Elaboración propia en base a Molinelli, Palanza y Sin (1999); Gentile (2003b); Diario La Nación
	Corte adicta	0	
Una corte se define como "adicta" cuando su conformación fue alterada de modo que el 50% o más de sus miembros responden al ejecutivo de turno.			
Libertad de Prensa	Prensa Libre	10	Freedom House, Badeni (2003)
	Prensa parcialmente libre	5	
	Prensa no libre	0	
Coparticipación: según fuente y distribución	Nación recauda imp. s/com. ext. y algunos int. de acuerdo a la CN	10	Avila, J. (2000); AFIP; Raimundi y Tilli (1996)
	Nación recauda algunos y luego redistribuye; prov recaudan otros en exclusividad	5	
	Nación recauda todo y luego redistribuye	0	
Coparticipación: según criterio de reparto	c/u gasta en función de lo que recauda	10	Avila, J. (2000); AFIP; Raimundi y Tilli (1996)
	Sistemas devolutivos	6,66	
	Sistemas redistributivos	3,33	
	Sistemas discrecionales	0	
Presupuesto	Ver apartado 3.1.1.8		Osimani y Schulman (2002)
Independencia del BCRA	Inflación menor al 5% anual	10	Ferrerres, O. (2005); BCRA
	Inflación entre un 5% y un 10% anual	6,66	
	Inflación entre un 10% y un 20% anual	3,33	
	Inflación mayor al 20% anual	0	
Deuda	Ratio Deuda/PBI menor al 15%	10	della Paolera, G. (1988); Estudios Año IX - N°39 (1986); Ministerio de Economía de la Nación
	Ratio Deuda/PBI mayor al 15% y menor al 35%	5	
	Ratio Deuda/PBI mayor al 35%	0	

3.2 Una primera aproximación al Indicador Institucional

Una vez concluida la etapa de identificación y cuantificación de las variables relevantes para analizar el fenómeno bajo estudio, el problema siguiente es decidir cómo agregarlos, identificando un método válido que permita generar el Índice de Calidad Institucional.

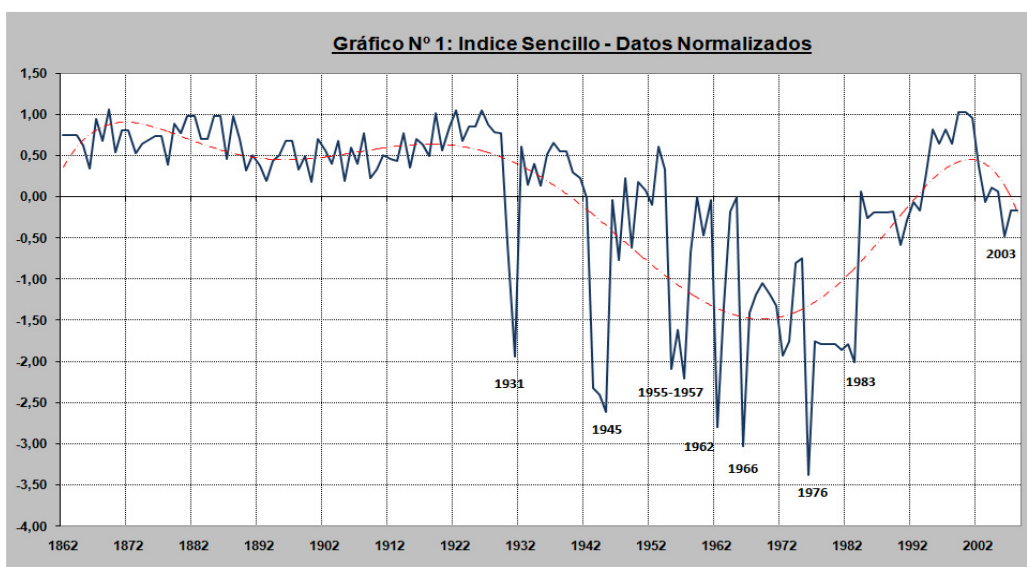
Se utilizaron dos metodologías alternativas: la suma simple de todas las variables y el análisis de componentes principales (ACP). En esta sección se presenta una breve descripción de ambas así como los índices generados a partir de ellas.

3.2.1.1 Índice Sencillo: Metodología de Alesina et. al.

La manera más sencilla de construir un índice consiste en sumar los puntajes asignados a cada variable. Sin embargo, este procedimiento implica dos supuestos muy restrictivos: por un lado se da igual peso a todas las respuestas posibles y por otro, los diferentes componentes del índice se comportan como si fueran sustitutos perfectos. En otras palabras, en el caso de la variable Democracia un gobierno elegido constitucionalmente en elecciones limpias o un gobierno surgido de un Golpe Militar, tendrán el mismo peso en relación al índice global que procedimientos "intermedios" tales como gobiernos elegidos bajo la sospecha de fraude o con algún tipo de proscripción.

Pese a estas limitaciones, la metodología presenta algunas ventajas más allá de su sencillez, como ser la posibilidad de evaluar el aporte relativo de cada variable sobre el índice global. Así, en una primera etapa se recurrió a esta metodología para obtener el indicador institucional. Previamente todas las variables institucionales y económicas fueron normalizadas a fin de que su interpretación fuera más sencilla y se encontraran expresadas en escalas fácilmente comparables. El Índice construido de esta manera se presenta en el Gráfico N° 1, de donde surge sin lugar a dudas que a partir del año 1930 la variabilidad del índice crece notoriamente, alcanzando su valor más bajo en 1976. Las caídas más pronunciadas del índice coinciden con períodos en los que hubo gobiernos de facto (tales como 1931, 1945, 1966, 1976)

caracterizados por la disminución o supresión de derechos y garantías constitucionales y censura a la libertad de expresión.



3.2.1.2 Índice ACP: Análisis de Componentes Principales

Una de las técnicas de análisis multivariado más útiles para la construcción de índices a partir de variables numéricas es el ACP. Este método ha sido empleado en la construcción de indicadores, especialmente en los casos en los que no existe consenso entre los expertos sobre la importancia relativa de las variables que lo componen. El ACP busca un factor latente o subyacente a partir de dimensiones observables, de modo que, si las variables seleccionadas verdaderamente reflejan la calidad de las instituciones podremos construir un índice mediante una combinación lineal o una suma ponderada de las mismas. El ACP logra reducir un amplio número de variables a uno menor de componentes no correlacionados entre si, permitiendo obtener un índice que integra válidamente los componentes obtenidos.

El ACP tiene sentido si existen altas correlaciones entre las variables, ya que esto es indicativo de que existe información redundante y, por tanto, pocos factores explicarán gran parte de la variabilidad total. La elección de los factores se realiza de tal forma que el primero recoja la mayor proporción posible de la variabilidad original; el segundo factor debe recoger la máxima variabilidad posible no recogida por el primero, y así sucesivamente. Respecto al

número de componentes a retener, no hay una regla definida al respecto, con lo cual decidimos en función de la proporción de varianza explicada acumulada. Otra forma de decidir es utilizando el criterio de Kaiser que especifica la retención de todo componente con un autovalor mayor a 1 (Hair, 1987)

Previa verificación de la viabilidad o no de utilizar esta técnica con los datos disponibles²², se recurrió al ACP como metodología alternativa de agregación de las variables económicas e institucionales, arribando a los siguientes resultados:

1. Todas las variables²³ son bien explicadas por la estructura factorial dado que las comunales (proporción de varianza explicada por los factores de cada una de las variables) son elevadas. Al respecto ver Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3: Comunales

	Inicial	Extracción
Democracia	1,000	0,867
Justicia	1,000	0,849
Presupuesto	1,000	0,799
Intervenciones	1,000	0,828
ES	1,000	0,888
BCRA	1,000	0,724
Libertad de Prensa	1,000	0,779
Const. Nac.	1,000	0,924
Const. Prov.	1,000	0,928
Coparticipación.	1,000	0,715

2. El número de componentes retenidos, subyacentes al conjunto de las variables introducidas inicialmente, es tres y explican el 83,019% de la varianza del modelo. Esto surge de la información suministrada por el Cuadro N° 4, en donde observamos los autovalores y el porcentaje de varianza explicada por cada uno de ellos. En principio tendremos tantos autovalores como variables tengamos.

⁽²²⁾ El determinante de la matriz de correlaciones arroja un valor de 0.000, sugiriendo que las variables utilizadas están linealmente relacionadas, lo que implicaría que el análisis factorial es una técnica válida para analizar esas variables. La medida de adecuación muestral KMO, cuyo valor es superior a 0.50, confirma la viabilidad de aplicar este método. Finalmente, la Prueba de esfericidad de Barlett rechaza la hipótesis nula de que la matriz de correlaciones es una matriz identidad (en cuyo caso no existirían correlaciones significativas entre las variables y el modelo factorial no sería pertinente) por lo que de acuerdo a este criterio también estaríamos en condiciones de utilizar válidamente el ACP.

⁽²³⁾ La variable Deuda fue eliminada del análisis, dado que en una primera estimación se obtuvo que no era bien explicada por la estructura factorial y además su comportamiento era contradecía a la intuición.

Cuadro N° 4: Varianza Total Explicada

Componente	Autovalores Iniciales			Extracción de las sumas de cargas al cuadrado (*)			Rotación de las sumas de cargas al cuadrado (*)		
	Total	% Varianza	% Acumulado	Total	% Varianza	% Acumulado	Total	% Varianza	% Acumulado
1	4,453	44,531	44,531	4,453	44,531	44,531	3,882	38,824	38,824
2	2,560	25,605	70,136	2,560	25,605	70,136	2,531	25,310	64,133
3	1,288	12,883	83,019	1,288	12,883	83,019	1,889	18,885	83,019
4	0,447	4,473	87,492						
5	0,321	3,212	90,704						
6	0,281	2,813	93,518						
7	0,225	2,247	95,765						
8	0,166	1,659	97,424						
9	0,134	1,342	98,766						
10	0,123	1,234	100,000						

(*)Hacen referencia a los porcentajes de varianza explicada tras la retención de los componentes. De ahí que únicamente se muestren los datos correspondientes a los tres primeros componentes.

La columna 1 de este cuadro indica el autovalor total o parte de la varianza de las variables inicialmente consideradas que explica cada uno de los componentes. Este valor es superior a 1 en el caso de los 3 primeros componentes, lo que significa que cada uno de esos componentes explicaría la varianza de más de una variable. La columna 2 muestra el porcentaje de la varianza de todas las variables inicialmente introducidas explicado por cada componente, que de modo coherente con lo señalado por los valores propios totales, alcanza su máximo valor en los 3 primeros componentes: el primero explicaría el 44,531% de la varianza total del modelo y el tercero el 12,883%.

3. Una vez definido el número de factores a retener obtenemos la solución final, es decir la matriz de componentes, que indica las cargas de cada variable en cada uno de los factores originados. Las variables con cargas más altas en un factor indican una estrecha relación entre ellos, pues es en definitiva la correlación entre el factor y la variable. La matriz de componentes rotados ofrece información que permite una mayor discriminación al momento de agrupar variables, dado que la rotación hace que las fuertemente correlacionadas entre sí presenten pesos factoriales elevados (en valores absolutos). En algunos casos las cargas factoriales no son claras, como es en Estado de Sitio o en Intervenciones Federales, que saturan en más de un factor. La rotación de la solución original se realiza con el objetivo de mejorar la interpretación de la solución factorial. Lo que buscamos es que cada factor tenga unos pocos pesos altos y el

resto cercanos a cero, y que cada variable este saturada en solo un factor. La matriz de componentes es además la matriz de correlaciones entre las variables originales y los componentes. Para facilitar la apreciación de estas relaciones y ayudar a la interpretación de los componentes se ordenaron los coeficientes por su magnitud absoluta y se omitieron aquellos no mayor en valor absoluto que 0,5. Como se puede apreciar se consigue que cada variable no esté saturada en más de un componente.

Cuadro N° 5: Matriz de Componentes

	Componente		
	1	2	3
Justicia	0,845	-0,362	0,061
Libertad de Prensa	0,842	-0,260	-0,036
BCRA	0,771	-0,342	-0,111
Presupuesto	-0,765	0,456	-0,074
ES	0,693	0,540	-0,342
Coparticipación	0,683	-0,488	0,102
Intervenciones	0,660	0,557	-0,286
Democracia	0,345	0,722	-0,476
Const. Prov.	0,363	0,575	0,682
Const. Nac.	0,464	0,586	0,604

Método de Extracción: Análisis de Componentes Principales.

3 componentes extraídos

Cuadro N° 6: Matriz de Componentes Rotados

	Componente		
	1	2	3
Justicia	0,908		
Presupuesto	-0,893		
Libertad de Prensa	0,845		
Coparticipación	0,842		
BCRA	0,827		
Democracia		0,919	
ES		0,880	
Intervenciones		0,844	
Const. Prov.			0,951
Const. Nac.			0,923

Método de Extracción: Análisis de Componentes Principales.

Método de Rotación: Varimax con normalización de Kaiser

Así, la rotación (ver Cuadro N° 6) nos permite concluir la existencia de 3 componentes subyacentes al conjunto de las variables introducidas inicialmente, que quedarían dispuestos del siguiente modo:

El *Componente 1*, con un 44,53% de la varianza total explicada, se correlaciona positivamente con las variables Justicia, Independencia del BCRA, Libertad de Prensa y Coparticipación y negativamente con la variable Presupuesto. Estas variables fueron las que más contribuyeron a este componente, por lo que, en términos de Rodrik (2007), agrupa variables relacionadas con la Gestión de Conflictos y la Estabilización Macroeconómica.

El *Componente 2* explica el 25,6% de la varianza total explicada y agrupa a las variables Democracia, Intervenciones Federales y Estado de Sitio, variables relacionadas con la Gestión de Conflictos y el Estado de Derecho.

En tanto que el *Componente 3* concentra a las variables Cambios en la Constitución Nacional y en las Provinciales, vinculadas íntimamente con el Estado de Derecho y contribuye con un 12,88% de la varianza total explicada.

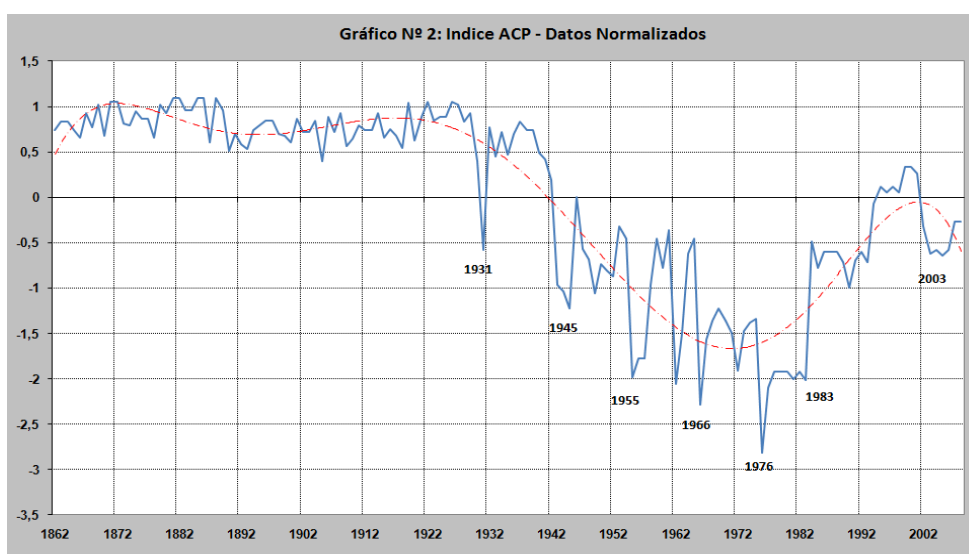
En general se admite la interpretación de los diferentes componentes obtenidos a través del ACP como índices en sí mismos; no obstante, y a efectos de construir un índice final que resuma calidad institucional se estimó una combinación lineal de los tres componentes, cada uno de ellos ponderado por su porcentaje de varianza explicada.

Es decir:

$$\text{Índice Instituciones} = \text{Componente 1} * 0,44531 + \text{Componente 2} * 0,25605 + \text{Componente 3} * 0,12883$$

Este índice fue luego normalizado, consiguiendo una serie de datos con media 0 y varianza 1, y evitando de esta forma tener que preocuparnos por el significado numérico de sus valores, haciendo que su interpretación sea clara: un valor cero implica que nos encontramos en el promedio de calidad, los valores positivos indican mayor calidad mientras que los negativos indican que la calidad de las instituciones se encuentra por debajo de los estándares.

El índice construido con esta metodología se muestra en el gráfico N° 2, en donde observamos claramente un deterioro e incremento en la volatilidad de las instituciones, principalmente a partir del año 1930. También en este caso algunas de las caídas más pronunciadas del índice coinciden con períodos en los que hubo interrupciones al orden institucional (1931, 1945, 1955, 1966, 1976)



4 Resultados

Ya sea que empleemos el método de agregación de suma simple o el ACP, los resultados a los que se arriban transmiten el mismo mensaje: entre 1862 y 1930 existió estabilidad institucional en Argentina, pero a partir de entonces y hasta 1983 se observa un corte que da lugar a un período de decadencia e inestabilidad continua. Entre 1983 y 2008, pese a evidenciar mejoras durante la década de 1990, Argentina no logra recuperar la estabilidad institucional manifestada un siglo atrás.

Resulta de interés analizar el comportamiento del índice en estos tres sub-períodos. El cuadro N° 7 muestra las diferencias entre sus valores promedio y variabilidad, corroborando de alguna manera lo descripto previamente a través de los gráficos.

Cuadro N° 7: Índice de Instituciones, por subperíodo

	Índice Sencillo			Índice ACP		
	1862-1930	1931-1983	1984-2008	1862-1930	1931-1983	1984-2008
Media	0,70	-0,85	-0,13	0,82	-0,90	-0,35
Desviación Estándar	0,33	1,08	0,51	0,17	0,97	0,39
Kolmogorov-Smirnov	0,000*			0,000*		
Kruskal-Wallis	0,000*			0,000*		
Nota: *Valores correspondientes a chi cuadrado;p-value 1 por ciento, rechaza la hipótesis nula de igualdad de la población (K-W) y/o distribución (K-S).						

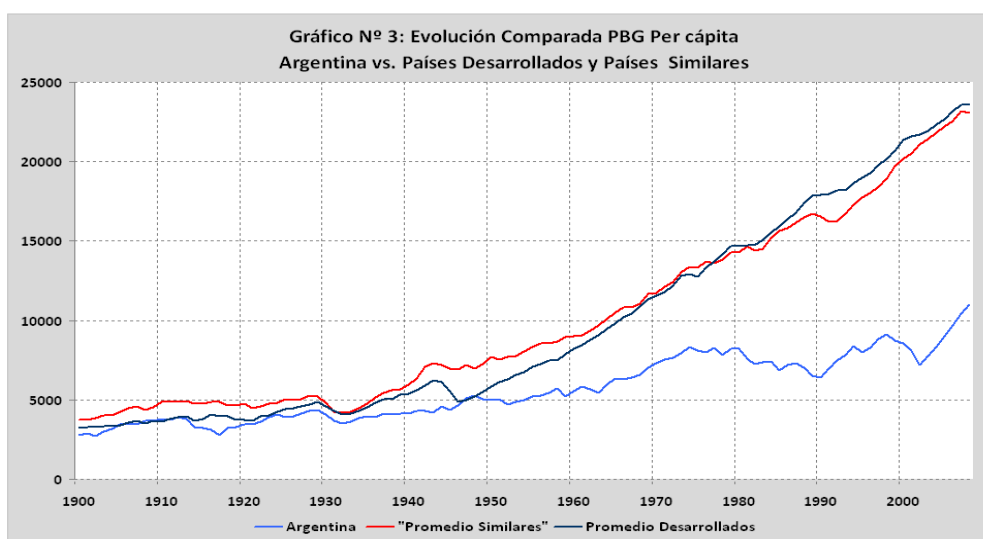
En el primer sub-periodo, 1862-1930, el índice, en sus dos versiones, alcanza un valor promedio de 0,70 y 0,82 respectivamente, indicando que la calidad institucional se encuentra por arriba del estándar. En tanto que la variabilidad del índice en ese mismo período fue de 0,33 y 0,17.

En el segundo sub-periodo, 1931-1983, se observa un deterioro en la calidad institucional, los valores medios del índice se tornan negativos (-0,85 y -0,90) indicando que la calidad de las instituciones se encuentra por debajo del nivel promedio. En este periodo la volatilidad del índice crece notoriamente.

Finalmente durante 1983-2008, aunque se observa una mejora relativa en los valores medios del índice, aún son negativos, indicando que el nivel de calidad institucional permanece por debajo del promedio una reducción en la volatilidad.

La prueba de Kolmogorv-Smirnov y la de Kruskal-Wallis, diseñadas para determinar si la distribución y/o la población cambiaron entre los 3 períodos analizados, muestran que el Índice proviene de distribuciones y poblaciones diferentes, es decir que difiere significativamente entre los períodos 1862-1930, 1931-1983 y 1984-2008.

Finalmente, si observamos detenidamente los gráficos 1 y 2, notamos que alrededor de 1945 el Índice parece mostrar un “quiebre” cambiando de nivel para ya no retornar a los valores demostrados hasta entonces; este momento es coincidente con períodos en los que tradicionalmente se afirma Argentina comenzó a rezagarse respecto de los países desarrollados y respecto de los de asentamiento similar²⁴. (Ver Gráfico N° 3).



Nota: Países “similares”: Australia y Canadá, territorios de nuevo asentamiento con los que Argentina compartía características comunes. Países desarrollados: EE.UU, Reino Unido, Francia, Italia y Alemania.

Fuente: Elaboración propia en base a Maddison, Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD. En internet: <http://www.ggd.net/maddison/>

Así, esta primera aproximación del Indicador Institucional nos hace pensar que la institucionalidad habría jugado algún papel en el retraso relativo de Argentina. Máxime cuando

⁽²⁴⁾ Al respecto ver Sanz Villarroya (2009). La autora señala que los diferenciales entre Argentina y aquellos países permanecieron más o menos estables hasta finales de los años 30, comenzando luego un proceso de declinación relativa que a partir de 1974 hizo que estas economías divergieran drásticamente.

tenemos en cuenta que los países que nos dejaron atrás, en general, gozan de instituciones más firmes y estables, de acuerdo a los antecedentes revisados.

5 Conclusiones

En palabras de Dani Rodrik (2007), la pregunta ya no es más, *¿Importan las instituciones?* Sino *¿qué instituciones importan y cómo las adquirimos?* Este trabajo pretendió generar una herramienta que contribuya a detectar debilidades concretas en el diseño institucional de Argentina, identificando problemas específicos que nos permitan aportar soluciones precisas. Si bien el indicador construido constituye un avance en cuanto a la disponibilidad de herramientas que permitan evaluar la performance institucional de Argentina en el largo plazo, queda abierta la agenda de discusión para valorar sus alcances, limitaciones y posibilidades de aplicación, todos los cuales quedan relegados a trabajos futuros.

No obstante, en esta primera aproximación encontramos que las instituciones en Argentina parecen ser débiles y volátiles, situación que se hace particularmente cierta a partir del año 1930.

El indicador construido no se muestra sensible a cambios en la metodología de agregación; los resultados a los que se arriban no difieren sustancialmente ya sea que se utilice el ACP o una suma simple, sugiriendo cierta robustez del indicador.

Finalmente, es importante destacar que el índice en sus diferentes versiones lleva implícito un marco de política económica que no se debiera ignorar, al menos si se pretende cambiar el curso de la historia. Los cambios institucionales son lentos y quizás costosos en el corto plazo, sin embargo serán aún más costosos en la medida que permitamos que los arreglos ineficientes persistan. Volver en el tiempo a la Argentina fines del siglo XIX y principios del XX es, por supuesto, imposible. Pero si comenzamos a respetar la Constitución Nacional, constituyéndonos en un país verdaderamente democrático y federal, donde las provincias recuperen su autonomía, la justicia sea independiente, donde se cumpla con los compromisos asumidos, se utilice el presupuesto como herramienta de política económica y se otorgue

independencia al banco central, se habrá avanzado en pasos necesarios –aunque quizás no suficientes- para la transformación económica que la Argentina necesita.

Al momento de tomar la decisión de invertir un gran predictor suele ser el pasado, entonces tener un sistema que genere políticas de calidad, estables y creíbles, en el que los agentes puedan decidir teniendo en cuenta cuáles van a ser las políticas públicas futuras y si éstas respetarán sus derechos de propiedad, no es una opción para Argentina sino una condición necesaria a alcanzar.

Bibliografía

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y ROBINSON, J. (2001) Colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review* Vol. 91.

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., ROBINSON, J., THAICHAROEN, Y., (2002) Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth, NBER Working Paper # 9124

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y ROBINSON, J. (2002b) Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution, *Quarterly Journal of Economics*, 107

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y ROBINSON, J. (2004), Institutions as the fundamental cause of long-run growth. NBER WP 10481

ACEMOGLU, D. y JOHNSON, S. (2005) Unbundling Institutions, *Journal of Political Economy*, 113,.

ADES, A. Y DI TELLA, R. Rents, Competition and Corruption, *American Economic Review*, Vol. 89, 1999.

ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES R., STEIN, E., (1999) Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics* 59(2): 253-273

ALESINA, A. y L. SUMMERS (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit, and Banking* 25(2): 151–62.

ÁVILA, Jorge (2000) Propuesta de Federalismo Fiscal, Consejo Empresario Argentino

BADENI, G., (2003) Libertad de Expresión y Constitución Nacional, Versión corregida por el autor de su exposición en las Jornadas “Homenaje al 150° Aniversario de la Constitución Nacional”, que se desarrolló el 15 de agosto de en el Salón Auditorio del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.

BIDEGAIN, Carlos M. (1995): Curso de Derecho Constitucional, Tomo III.

BUTTA, Máximo: Intervenciones Federales 1853 – 1943 (1957), Comisión de Estudios Constitucionales, Materiales para el Estudio de la Reforma Constitucional

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA de los años 1853, 1949, 1972 y 1994.

CORTÉS CONDE, R. (1994), La Economía Argentina en el Largo Plazo (siglos XIX y XX), Buenos Aires, Editorial Sudamericana

CUKIERMAN, A. (1992) Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence, The MIT Press, Cambridge

CUKIERMAN, A., S. WEBB y B. NEYAPTI (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes.” *World Bank Economic Review* 353–98.

DELLA PAOLERA, Gerardo. and TAYLOR, Alan (1998) Economic recovery from the Argentina Great Depression: institutions, expectations and the change of macroeconomic regime

EDISON, H., MACFARLAN M. Y SPATAFORA, N., (2003) “Perspectivas de la Economía Mundial del FMI”, en Internet www.imf.org/external/pibs/ft/weo/2003/01/index.htm

ENGERMAN, S.L. Y SOKOLOFF, K.L. (2002): “Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among the New World Economies”, NBER Working Paper, N° 9259.

- FERRERES, O. Dos Siglos de Economía Argentina, (2005) Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.
- GENTILE, Jorge H. (2003), La Fidelidad y las transgresiones de los argentinos a la Constitución de 1853, en www.profesorgentile.com.ar/publi/fidel.html
- GENTILE, Jorge H. (2003b), La Corte Suprema: Ayer, Hoy y Mañana en www.profesorgentile.com.ar/publi/fidel.html
- IARYCZOWER, M., SPILLER, P. y TOMMASI, M., (2000) Un Enfoque Estratégico para entender el comportamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, CEDI, Documento N° 42
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF), 2003, World Economic Outlook: September 2003—Public Debt in Emerging Markets, World Economic and Financial Surveys (Washington).
- KAUFMANN, D, KRAAY, A., y MASTRUZZI (2008) “Governance Matters VIII”, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978
- KAUFMANN, D, y KRAAY, A. (2008), Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going? The World Bank Research Observer, vol. 23, N° 1
- LA PORTA, R., LOPEZ DE SILANES F. Y SHLEIFER A (1998). “The Quality of Government”, Journal of Law, Economics and Organization.
- LEGISLACIÓN ARGENTINA. Leyes Nacionales Clasificadas y seguidas de su reglamentación. Ed. La Facultad. 1935; 1936;1939; 1941
- MOLINELLI, N.G., PALANZA, V., SIN, G. (1999), Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina, Buenos Aires, Argentina. Temas Grupo Editorial
- NORTH, D. (1990), Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge, Cambridge University Press
- OSIMANI, E. Y SHULMAN, J.(2002), Indicadores Institucionales para Argentina, trabajo presentado ante la cátedra de Teoría Monetaria II, Facultad de Ciencias Económicas, UNT.
- RAIMUNDI, C. y TILLI, M. (1996), COPARTICIPACION. Hacia el Nuevo Contrato Social. Ediciones Corregidor.
- REINHART, ROGOFF y SAVASTANO (2003), Debt Intolerance,” Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, (Washington: Brookings Institution) pp. 1-74
- RODRIK, D. (2007), One Economics, Many Recipes, Princeton University Press.
- SANGUINETTI, J. (2002) Determinantes Políticos E Institucionales Ligados Al Desempeño Fiscal: El Caso De Las Provincias Argentinas. Documento N° 75.
- SANZ VILLARROYA, I. (2009) Macroeconomic Outcomes and the Relative Position of Argentina’s Economy, 1875–2000, J. Lat. Amer. Stud. 41, 309–346 f Cambridge University Press
- SOLA, Juan Vicente: Intervención federal en las provincias, Ed. Abeledo Perrot.
- SOMMARIVA, Luis: Historia de las Intervenciones Federales en las Provincias. EL ATENEO, Vol. I y Vol. II, 1929-1931.
- SPILLER, P. Y TOMMASSI, M. (2000), Los Determinantes Institucionales del Desarrollo Argentino: Una aproximación desde la Nueva Economía Institucional, Documento N° 33, CEDI
- TAYLOR, Alan (1994) Tres fases del crecimiento económico argentino, Revista de Historia Económica 12