

DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD ESTATAL EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

*Pablo Ezequiel Balán**

Universidad de San Andrés

✉balanpablo@gmail.com

Recibido: mayo de 2013

Aprobado: febrero de 2014

Resumen: ¿Por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales? Una reciente familia de modelos predice una asociación positiva entre democracia y capacidad extractiva, y una relación negativa entre desigualdad en la distribución del ingreso y capacidad extractiva (Besley y Persson 2009; 2011; Cárdenas 2010). Estas hipótesis son puestas a prueba mediante su aplicación al nivel subnacional de un país federal: las provincias argentinas en el período 1991-2001. Los resultados muestran que: (i) el nivel de democracia subnacional tiene un efecto negativo, (ii) la desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto negativo, y (iii) las transferencias fiscales no tienen un efecto estadísticamente significativo sobre el desarrollo de capacidades extractivas. El resultado teóricamente más relevante es la asociación negativa entre el nivel de democracia subnacional y la capacidad extractiva: esto pone en cuestión recientes desarrollos teóricos y permite conjeturar la presencia de una lógica olsoniana (Olson 1993): los gobernadores con menos restricciones tendrían un “interés abarcativo” en su provincia.

Palabras clave: Federalismo, política subnacional, capacidad estatal

Abstract: Why do Argentine provinces differ in their state capacity? A recent family of models predicts a positive relationship between democracy and extractive capacity, and a negative relationship between income inequality and extractive capacity (Besley y Persson

* Licenciado *summa cum laude* en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Estudiante de la Maestría en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

El autor agradece especialmente a Carlos H. Acuña, Mariana Chudnovsky, Mariano Tommasi, Carlos Gervasoni, Lucas González y Ernesto Rezk, así como los comentarios formulados por dos revisores anónimos.

2009; 2011; Cárdenas 2010). These hypotheses are tested at the subnational level of a federal country: the Argentine provinces in the period 1991-2001. Results show that (i) the level of subnational democracy has a negative effect on the extractive capacity of local governments, (ii) income inequality has a negative effect on extractive capacity, and (iii) the effect of federal transfers on extractive capacity is not statistically significant. From a theoretical point of view, the most important result is the negative association between the level of subnational democracy and the level of extractive capacity: this raises some doubts on most of the recent literature on the subject and opens the possibility of an “olsonian logic” (Olson 1993): governors with less restrictions could have an “encompassing interest” in their subnational polities.

Keywords: Federalism, subnational politics, state capacity

I. Introducción

¿Por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales? El concepto de capacidad estatal es vago. Las definiciones por intensión son imprecisas y resultan, en consecuencia, difícilmente operacionalizables. Las definiciones por extensión consisten en listas más o menos extensas de acciones que todo estado debería estar en condiciones de efectuar. Por estas razones, este trabajo se concentra exclusivamente en una dimensión de la capacidad estatal: la capacidad extractiva.

La literatura clásica sobre los procesos de formación estatal y sus versiones contemporáneas identifican un conjunto de factores que inciden sobre la construcción de capacidades estatales. Una reciente familia de modelos conceptualiza el desarrollo de capacidades estatales como el resultado de una decisión de inversión en condiciones de incertidumbre. Entre sus determinantes se encuentran factores como la presencia de guerras externas, guerras civiles, el grado de desigualdad económica y de democracia política. (Besley y Persson 2009; 2011; Cárdenas 2010; Cárdenas y Tuzemen 2011). En este trabajo busco poner a prueba algunas de estas proposiciones teóricas. En particular, someto a contrastación las siguientes hipótesis: (i) un mayor

nivel de democracia política genera mayores niveles de capacidad extractiva, (ii) una mayor desigualdad en la distribución del ingreso genera menores niveles de capacidad extractiva, y (iii) un mayor nivel de transferencias fiscales generan menores niveles de capacidad extractiva.

La contribución que pretende hacer este trabajo es empírica. Se propone poner a prueba algunas de las hipótesis derivadas de esta familia de modelos mediante su aplicación al nivel subnacional de un país federal: la Argentina en el período 1991-2001. Para evaluar el peso específico de cada una de las hipótesis, se realiza un análisis multivariado con datos de panel. Operacionalizo la capacidad extractiva por medio de tres indicadores: la autonomía fiscal de las provincias –entendida como la recaudación propia como proporción del gasto total–, el impuesto a los ingresos brutos y el impuesto inmobiliario –dos impuestos que la literatura presenta como intensivos en capacidades extractivas. El nivel de democracia se operacionaliza mediante el Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni 2010a).

Hasta la fecha, no existen estudios sobre los determinantes de las capacidades estatales subnacionales de las provincias argentinas. La pertinencia de este estudio es, pues, doble, puesto que pretende (a) poner a prueba la validez de un conjunto de hipótesis sobre el desarrollo de capacidades estatales aplicándolas a las unidades de un sistema federal –contribuyendo así a un mejor entendimiento de la “estaticidad” de los estados subnacionales– y (b) contribuir a un mejor entendimiento de los determinantes de la considerable variación que exhiben las provincias argentinas en su capacidad estatal.

La exposición se organiza del siguiente modo. La segunda sección presenta una revisión selectiva de la literatura, el marco teórico y las hipótesis a ser contrastadas. La tercera sección presenta el diseño de investigación. La cuarta sección expone los resultados empíricos. Éstos muestran que (i) el nivel de democracia subnacional tiene un efecto negativo sobre el desarrollo de la capacidad extractiva –al menos en dos de las operacionalizaciones utilizadas (autonomía fiscal e ingresos brutos)–, (ii) la desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto negativo sobre la capacidad extractiva y (iii) las transferencias fiscales no tienen un efecto estadísticamente significativo sobre ninguno de los indicadores de capacidad extractiva. La quinta sección concluye con una discusión de los resultados y sugiere posibles extensiones.

II. Teoría e hipótesis

Desde que Skocpol (1985) declaró el regreso del estado al primer plano, la problemática estatal ha cobrado creciente importancia en las ciencias sociales contemporáneas. Esta revalorización viene aparejada al reconocimiento de que las democracias no operan en el vacío sino que, más bien, existen estados que alojan regímenes democráticos (O'Donnell 2010). La efectividad de las democracias y de sus políticas públicas depende, pues, de la fortaleza o debilidad de los estados en los cuales se alojan. En términos de O'Donnell (1993, 64) “los estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse”.

Conceptualización

El concepto de capacidad estatal es vago. Las definiciones por intensión son poco claras y difícilmente operacionalizables.¹ Por otra parte, las definiciones por extensión consisten en enumeraciones bastante generales.² Dada la diversidad de definiciones existentes en la literatura, la primera consideración acerca del concepto de capacidad estatal debe hacer referencia

¹ Por ejemplo, Alonso (2008, 21) define las capacidades estatales como “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo (...) el desarrollo y la consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores”. Grindle (1997, 34) define la capacidad estatal como “la habilidad de ejecutar tareas de manera efectiva, eficiente y sustentable” y distingue cuatro dimensiones: institucional, técnica, administrativa y política.

² En su estudio pionero, Weaver y Rockman (1993, 6) presentan una lista de diez capacidades de *gobierno*: (1) capacidad de fijar y mantener prioridades entre demandas; (2) de asignar recursos de manera eficiente; (3) de innovar cuando viejas políticas hayan fracasado; (4) de coordinar objetivos en conflicto; (5) de poder imponer pérdidas a grupos poderosos; (6) de representar intereses difusos; (7) de asegurar la implementación efectiva de políticas; (8) de asegurar estabilidad de las políticas en el tiempo; (9) de asumir y mantener compromisos internacionales; (10) de tramitar exitosamente los clivajes políticos de modo tal que la sociedad no degenera en una guerra civil.

a su multidimensionalidad (Hanson 2012).³ En efecto, en su expresión fenomenológica, los estados se manifiestan en un conjunto de acciones: hacen la guerra, extraen recursos de sus habitantes, regulan, coercionan. Por tanto, en aras de la claridad conceptual, el uso irreflexivo del concepto debería suscitar de inmediato la pregunta “¿capacidad de hacer qué?” (Hanson y Sigman 2011).

La literatura existente admite una clasificación en cuatro grandes líneas⁴: (i) los trabajos que identifican capacidad estatal con capacidad extractiva, (ii) los que identifican capacidad estatal con capacidad administrativa, (iii) los que identifican capacidad estatal con la capacidad coercitiva, y (iv) los que identifican la capacidad estatal con el concepto de poder infraestructural.

La identificación de capacidad estatal con capacidad extractiva reconoce antecedentes notables en la literatura clásica sobre los procesos de formación estatal (Tilly 1975; 1992). De acuerdo con Levi (1988, 1), “la historia de la producción de ingresos fiscales es la historia de la evolución del estado”. En efecto, el relato canónico presenta a la guerra como el catalizador del proceso: el despliegue de las actividades bélicas impuso la necesidad de desarrollar un sistema de extracción de recursos –fiscales pero también humanos– que permitieran su continuidad. Los recursos necesarios para sostener la guerra servirían, a su vez, como combustible para la construcción estatal. En esta misma línea, Oszlak (1982) considera la capacidad extractiva como uno de los atributos definitorios de la “estatidad”. Diversos estudios contemporáneos adoptan esta perspectiva. Cárdenas (2010, 15) define la capacidad estatal como “la capacidad de un estado para extraer recursos impositivos de su población”. Weller y Ziegler (2008) definen la capacidad estatal como la capacidad para implementar políticas públicas, al tiempo que consideran a la capacidad extractiva como un indicador *indirecto* válido del concepto.

³ Ya en el trabajo clásico de Skocpol se reconocía explícitamente el carácter multidimensional del concepto y las consecuencias problemáticas que de ello se derivan: “puede haber aislamiento o contradicciones entre distintos tipos de capacidad estatal” (Evans et al., 1985, 352).

⁴ Hanson y Sigman (2011) distinguen tres dimensiones de la capacidad estatal: capacidad extractiva, capacidad coercitiva y capacidad administrativa. Aquí agregó las perspectivas vinculadas con el concepto de poder infraestructural. Sin embargo, no es claro cómo se articula esta última con las dimensiones restantes: ¿se trata de una dimensión independiente o una condición necesaria para su ejercicio efectivo?

Una segunda línea de trabajos identifica la capacidad estatal con capacidad administrativa, entendida como la capacidad de proveer bienes públicos de manera eficiente, de hacer respetar contratos, de proteger derechos de propiedad (Hanson y Sigman 2011). Se trata de una línea estrechamente vinculada a la existencia de burocracias profesionales “weberianas”. Los trabajos contemporáneos inspirados por este enfoque suelen utilizar como indicadores distintos resultados de política pública, como tasas de escolarización o de mortalidad infantil (Hanson 2011).

Un tercer enfoque identifica la capacidad estatal con la capacidad coercitiva, esto es, el control efectivo que un estado tiene de sus fronteras, dentro de las cuales ejerce el monopolio de la violencia física legítima (Weber 2005).⁵

Un último enfoque identifica la capacidad estatal con el concepto de poder infraestructural (Mann 1984), que denota –en contraposición al poder “despótico” de emitir órdenes con autonomía respecto de otros actores sociales– “la capacidad del estado de penetrar efectivamente en la sociedad civil y de implementar acciones a lo largo del territorio” (Mann 2008, 355).⁶ No obstante, el concepto de poder infraestructural ha sido insuficientemente operacionalizado y escasamente utilizado en trabajos empíricos (Soifer y vom Hau 2008).

La variable dependiente de este estudio es la capacidad estatal de las provincias argentinas. Ésta se define como capacidad extractiva, esto es, la capacidad que tiene un estado para extraer recursos de sus ciudadanos. La elección obedece a razones metodológicas y teóricas. Desde un punto de vista metodológico, la multidimensionalidad del concepto opone dificultades a la operacionalización. Munck y Verkuilen (2002) recomiendan la identificación de atributos conceptuales y la selección de indicadores válidos. Sin duda, la capacidad extractiva constituye un atributo del concepto de capacidad estatal y los impuestos –sobre todo ciertos flujos tributarios– constituyen una manifestación empírica, esto es, un indicador válido, del concepto.⁷ Desde un

⁵ Esta dimensión se operacionaliza por medio de indicadores como el índice StateHist, elaborado por Bockstette et. al (2002).

⁶ La dimensión territorial del estado ha sido oportunamente enfatizada por O'Donnell (1993, 67), quien puso en cuestión el supuesto de que los mandatos emitidos por el estado “tienen la misma eficacia a lo largo de todo el territorio”.

⁷ En este sentido, Lieberman (2002) examina la validez de los datos impositivos como indicadores del desarrollo de capacidad estatal, puesto que la recolección de impuestos

punto de vista teórico, la literatura relevante sobre los procesos clásicos de formación estatal proporciona razones sólidas para vincular los procesos de formación estatal con el establecimiento de sistemas tributarios. Como ha señalado recientemente Bräutigam (2008, 1), “los impuestos aseguran la capacidad de los estados para llevar a cabo sus objetivos”. Como lo expresara Oliver Wendell Holmes con particular sagacidad, “los impuestos son el precio que pagamos por la civilización” (Oszlak 1982, 171). En suma, si bien la generación de ingresos tributarios significativos no es condición suficiente de la capacidad estatal, es plausible sostener que se trata de una condición necesaria: sin impuestos no hay estado que pueda desarrollar capacidades de mayor riqueza y complejidad.

Operacionalización

La operacionalización del concepto de capacidad estatal plantea especiales dificultades, puesto que se trata de un concepto esencialmente inobservable.⁸ Si un estado tiene capacidad de ejecutar la acción A, el hecho de no ejecutarla no es suficiente para refutarla: lo que los estados no hacen no es un buen indicador de lo que los estados no pueden hacer. En otras palabras, se vuelve necesaria la distinción entre capacidad estatal y voluntad política (Weller y Ziegler 2008). Esta dificultad analítica se traduce en dificultades asociadas a operacionalizar el concepto mediante medidas de resultados (*outcome-based*), ya que una observación de bajos niveles de capacidad podría ser consistente con la existencia de estados capaces pero sin voluntad política o con la presencia de variables contextuales conducentes a bajos niveles de recaudación (Weller y Ziegler 2008).

Las estrategias de operacionalización vigentes en la literatura son variadas. Cárdenas (2010, 5) afirma que “todas las medidas de capacidad estatal son

implica actividades de recolección de información, de monitoreo, de producción de legislación compleja y de *enforcement*. De acuerdo con el autor, los impuestos a los ingresos y a la propiedad son indicadores que exhiben un alto grado de validez para capturar el concepto de capacidad estatal. Éstos serían, pues, el flujo impositivo más apropiado para incluir en el numerador de un indicador construido a estos efectos.

⁸ En términos popperianos (Popper 1977), la hipótesis de que un determinado actor que posee “capacidad” deja indeterminado el conjunto de enunciados básicos que la falsarían.

altamente colineales y endógenas y que, por tanto, “es apropiado seleccionar unas pocas que estén altamente correlacionadas entre sí”. Weller y Ziegler (2008) distinguen dos grandes tendencias. La primera se basa en índices derivados de encuestas a expertos o funcionarios sobre el *policy environment* de un país⁹, los cuales intentan medir el riesgo de expropiación o las percepciones de corrupción. Sin embargo, el ambiente de negocios de un país, evaluado según las preferencias del capital global es conceptualmente distinto de la capacidad estatal. La segunda estrategia de operacionalización utiliza los impuestos como indicador *indirecto* de capacidad estatal definida como capacidad de implementar políticas.¹⁰ La estrategia de operacionalización escogida es la propuesta por Weller y Ziegler (2008): este trabajo adopta la recaudación impositiva de los estados provinciales como indicador de capacidad estatal.

En primer lugar, este trabajo utiliza dos tipos de impuestos que, de acuerdo con la literatura (Lieberman 2002), requieren el desarrollo de una alta capacidad extractiva: los impuestos a los ingresos y a la propiedad, que a nivel provincial reciben la denominación de ingresos brutos e impuesto inmobiliario.¹¹ Los impuestos a los ingresos requieren (a) información por parte del estado acerca de sus ciudadanos y (b) capacidad de *enforcement* en caso de que los ciudadanos se niegan a obedecer de manera voluntaria.¹² El impuesto a los ingresos brutos es de “capacidad media” (Ziegler 2010a). Los

⁹ Entre los utilizados con mayor frecuencia se encuentran el International Country Risk Guide (ICRG), el Business Enterprise Environment Survey del Banco Mundial y el Corruption Perceptions Index elaborado por Transparency International. Cárdenas (2010) utiliza algunos de estos indicadores en la contrastación empírica de su modelo.

¹⁰ Tal es la opinión de Weyland: “La capacidad estatal es observable a través de los impuestos y los impuestos son el combustible que permite a los estados ejercer y desarrollar capacidad. La imposición es, entonces, una tarea central del estado; todos los estados deben dedicar grandes niveles de esfuerzo para llenar sus arcas aun en períodos de crisis económicas o disturbios sociales. Si un estado tiene capacidad de implementar políticas, esto debería poder observarse mediante la recolección efectiva de impuestos” (Weyland 1996, cit. en Weller y Ziegler 2008).

¹¹ En rigor, ingresos brutos es un impuesto sobre las ventas que efectúan las empresas, no sobre sus ingresos. Sin embargo, al igual que en el caso de estos últimos, requieren predisposición de los privados a revelar información y capacidad del estado para recabarla.

¹² Estas propiedades de los impuestos a los ingresos ofrecen una solución al problema de la distinción entre voluntad y capacidad: un estado con la capacidad de cobrarlos probablemente tendrá la voluntad de hacerlo.

impuestos a la propiedad –como el impuesto inmobiliario– serían impuestos de “capacidad alta”: su recolección es la más dificultosa de todos los impuestos provinciales y, en consecuencia, el total de su recaudación es muy bajo (Ziegler 2010a).¹³ En consecuencia, la literatura coincide en que tanto la recaudación de impuestos a los ingresos como los impuestos sobre la propiedad requieren capacidades extractivas altas o medianas y que son, por tanto, indicadores válidos de la capacidad estatal.

$$VD_1 = \frac{\text{ingresos brutos}}{\text{recaudación total}} \qquad VD_2 = \frac{\text{inmuebles}}{\text{recaudación total}}$$

En segundo lugar, se utiliza una medida que considero captura con validez la capacidad estatal en las subunidades de un sistema federal: la recaudación total como proporción del gasto total de cada provincia, esto es, la unidad menos el desbalance fiscal vertical (VFI).¹⁴ Este indicador es una medida más general y más apropiada a sistemas federales que las anteriores, las cuales, en última instancia, sólo reflejan el peso de determinado impuesto dentro un *mix* tributario cuyo monto total es insuficiente para solventar los gastos provinciales y que requiere ser complementado con distintos tipos de transferencias del gobierno nacional. Si bien puede argumentarse que las transferencias fiscales son endógenas al gasto y que, por tanto, el gasto

¹³ Con frecuencia, los flujos tributarios seleccionados suelen ponderarse mediante la inclusión de un denominador. La literatura metodológica discute distintas opciones (Lieberman 2002). La opción más frecuentemente utilizada en la mayoría de los estudios es el PBI, puesto que permite medir el alcance de la apropiación estatal con respecto al tamaño de la economía. Sin embargo, existe un acuerdo acerca de la conveniencia de incluir la recaudación total en el denominador. En primer lugar, permite captar la estructura de la recaudación, distinguiendo el peso diferencial de las distintas opciones impositivas disponibles para los estados (Lieberman 2002). En segundo lugar, el indicador resultante exhibe correlaciones con una mayor cantidad de fenómenos asociados a la capacidad estatal (por ejemplo, medidas de infraestructura tales como acceso a agua potable y cantidad de líneas telefónicas por habitante) que no están correlacionados con el indicador que utiliza el PBI en el denominador (Weller y Ziegler 2008).

¹⁴ En la Argentina, sólo un 35% del gasto provincial se financia con recursos propios: el restante 65% es financiado mediante transferencias del gobierno nacional. Al mismo tiempo, diez provincias financian menos del 15% de sus gastos con recursos propios (Saiegh y Tommasi 1999).

aparece también como variable independiente, esta objeción no tiene demasiado peso considerando los criterios de asignación del sistema del federalismo fiscal argentino (cf. nota 18).

$$VD_3 = 1 - VFI = \textit{Autonomía Fiscal} = \frac{\textit{recaudación provincial total}}{\textit{gasto provincial total}}$$

Determinantes de la capacidad estatal

La literatura sobre los determinantes de la capacidad estatal entendida como capacidad extractiva es amplia. Bräutigam (2008) clasifica las teorías sobre los determinantes de la capacidad extractiva en cinco grupos. El primero afirma que el nivel de impuestos está determinado por el grado de desarrollo económico y la estructura de la economía. Un segundo grupo hace depender el nivel de recaudación de factores culturales tales como la predisposición a cumplir con la obligación impositiva y la presencia de actitudes de confianza hacia el gobierno. Una tercera línea de trabajos presenta a la guerra como el principal estímulo al desarrollo de capacidades extractivas. Una cuarta línea hace depender el nivel de impuestos de las instituciones políticas. Finalmente, las teorías del “contrato fiscal” conciben la imposición tributaria como un problema de acción colectiva que se resuelve por medio de una negociación entre los ciudadanos y el gobierno.

En este trabajo, pretendo contrastar el siguiente conjunto de hipótesis.

H₁: Un mayor nivel de democracia política genera mayores niveles de capacidad estatal.

Una reciente familia de modelos desarrollados inicialmente por Besley y Persson (2009; 2011) y ampliados por Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010) –de ahora en adelante, BPC– conceptualizan el desarrollo de capacidad estatal como el resultado de decisiones de inversión en condiciones de incertidumbre. De ellos se deriva un conjunto de hipótesis sobre los determinantes de la capacidad estatal, operacionalizada de maneras diversas,

entre ellas como capacidad fiscal.¹⁵ Una proposición central de este modelo predice una asociación positiva entre democracia y capacidad estatal. El mecanismo causal es el siguiente. Partiendo de un modelo en el que existen dos grupos, Besley y Persson (2009; 2011) conceptualizan la democracia como un conjunto de instituciones “cohesivas” que garantizan el carácter consensual de las transacciones políticas. En presencia de instituciones cohesivas, representativas de los intereses de todos los grupos, el grupo en el poder tendría incentivos a invertir en políticas de “interés común”. En cambio, en situaciones de polarización institucionalizada, el grupo en el poder no tendría incentivos a invertir en capacidades extractivas o legales ya que ante un *shock* que produjera un cambio en la distribución del poder político, el nuevo *incumbent* llevaría a cabo políticas de carácter redistributivo, adversas al grupo fuera del poder. En presencia de límites institucionales, el grupo en el poder cuenta con un margen reducido para efectuar políticas redistributivas: los incentivos lo orientan a la inversión en políticas de “interés común”.¹⁶ La presencia de estabilidad política como variable en esta familia de modelos merece una mención. La inestabilidad política, entendida como la probabilidad de alternancia en el poder, generaría menores capacidades estatales en situaciones de alta desigualdad política (en presencia de bajos

¹⁵ En consonancia con los trabajos clásicos de Tilly (1975; 1992) todos los modelos coinciden en establecer una relación positiva entre la incidencia de guerras externas y el desarrollo de capacidad estatal. En segundo lugar, predicen una asociación negativa entre la ocurrencia de guerras civiles (o inestabilidad política) y capacidad estatal.

¹⁶ Besley y Persson operacionalizan el concepto de “instituciones cohesivas” mediante (a) un indicador de democracia parlamentaria (Besley y Persson 2009) y (b) como un índice de límites al poder ejecutivo (Besley y Persson 2011). “En determinados países, los grupos en el poder enfrentan restricciones que los obligan a dar un buen trato a los grupos opositores por medio de instituciones como frenos y contrapesos en el poder ejecutivo o sistemas electorales que garantizan representación a quienes pierden las elecciones. Estas instituciones políticas tenderán a promover el interés común antes que el gasto redistributivo” (Besley y Persson 2011, 19). De manera similar, Cárdenas conceptualiza la democracia como igualdad política: “en un sistema político completamente democrático, las ponderaciones de utilidad son iguales a la proporción de la población de cada grupo” (Cárdenas y Tuzemen 2011, 2). En cambio, si el peso político que el gobierno asigna a un grupo determinado es mucho mayor que el que asigna a otro –esto es, una situación de desigualdad política–, un cambio en el grupo que ocupa el gobierno generaría políticas fiscales redistributivas. Para evitar un escenario de redistribución adversa, el grupo en el poder decide desinvertir en capacidades extractivas.

niveles de democracia). En cambio, la estabilidad política estaría asociada a mayores niveles de capacidad estatal, puesto que la perspectiva de permanencia en el poder extendería los horizontes temporales de los actores.

Sin embargo, existen argumentos teóricos rivales en cuanto al nivel de imposición que exhibirían democracias y autocracias.¹⁷ En un trabajo clásico, Olson (1993) afirma que las autocracias establecerían niveles supraóptimos de impuestos, esto es, la tasa de imposición superaría el nivel de impuestos tal que éstos se transformen en bienes públicos. Un gobernante autocrático tiene incentivos en invertir en capacidades, dado que –como ilustra la anécdota del aldeano de la Italia meridional citada por Olson– su reino es su propia casa. En un espíritu claramente olsoniano, la teoría del selectorado desarrollada por Bueno de Mesquita et al. (2003), sostiene que las autocracias –sistemas con una coalición ganadora relativamente pequeña en relación con el tamaño del selectorado– fijarían una tasa impositiva más alta que las democracias sistemas con una coalición ganadora grande en relación con el tamaño del selectorado. En el modelo olsoniano, la ausencia de límites al poder ejecutivo –esto es, de instituciones poco cohesivas o altos niveles de desigualdad política– facilitarían el comportamiento rentista de los gobernantes, que fijarían una tasa de imposición supraóptima. Es importante señalar que el mecanismo asociado podría consistir tanto (a) en la ausencia de límites al poder –que permite ignorar intereses de otros actores que constreñirían la decisión soberana sobre la tasa de imposición– como (b) en la perspectiva de permanencia en el poder que generaría tasas de descuento más bajas y, por ende, incentivos a la inversión. Si operara el primer mecanismo, estas teorías serían incompatibles con el modelo BPC. Si operara el segundo mecanismo, serían consistentes con él. Puesto que las exposiciones de Olson y Bueno de Mesquita et al. no hacen referencia al segundo mecanismo, considero que se trata de modelos teóricos rivales.

Dado que las provincias argentinas varían de manera considerable tanto en su nivel de democracia subnacional como en su capacidad extractiva, ellas constituyen un caso que permite contrastar empíricamente los modelos causales que vinculan ambos fenómenos. El nivel de democracia subnacional

¹⁷ Para una discusión cf. Cheibub (1998).

se operacionaliza mediante el Índice de Democracia Subnacional, elaborado por Gervasoni (2010a).¹⁸

En segundo lugar, el modelo de Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010) predice una asociación negativa entre desigualdad en la distribución del ingreso y capacidad estatal. La existencia de grandes niveles de desigualdad económica entre grupos sociales operaría como desincentivo a las elites para gravar a los ciudadanos porque (a) éstos concentrarían una proporción baja del producto total y constituirían una fuente limitada de recursos tributarios, por lo cual las elites prefieren redistribuir ingresos a ellas mismas antes que invertir en un sistema extractivo y (b) si las elites invierten en capacidad estatal pero tienen altas probabilidades de perder el poder en manos de los ciudadanos, éstos la utilizarían con propósitos redistributivos.

La segunda hipótesis que pretendo contrastar, es, entonces, la siguiente.

H₂: Un mayor grado de desigualdad económica genera menores niveles de capacidad estatal.

Por último, pretendo contrastar una hipótesis acerca de la relación entre transferencias fiscales y capacidad estatal. Si los gobiernos provinciales no descansan para su financiamiento en sus propias poblaciones, tendrán menos incentivos a invertir en bienes públicos orientados al interés general. En esta línea, Gervasoni (2010a) muestra que el nivel de rentismo fiscal de las provincias constituye una de las principales variables explicativas del nivel

¹⁸ Este índice comprende dos dimensiones: (i) el nivel de competencia electoral y (ii) el grado de concentración de poder en el ejecutivo provincial. La primera dimensión se compone de indicadores de (a) competencia ejecutiva (operacionalizada como el complemento de la proporción de los votos válidos obtenidos por el ganador en la primera vuelta) y (b) competencia legislativa (operacionalizada como el complemento de la proporción de los votos válidos obtenidos por el ganador en la primera vuelta.). La segunda dimensión comprende indicadores que capturan (a) el control de la sucesión, (si un gobernador es sucedido por un opositor, por un miembro del mismo partido que no sea un pariente o un aliado político o si resulta reelecto él mismo o es sucedido por un pariente o un aliado político), (b) el control de la legislatura provincial (proporción de las bancas de la cámara de diputados obtenidas por el partido de gobernador en una elección), y (c) la autorización constitucional de la reelección (según se prohíba la reelección inmediata, se permita una o dos reelecciones consecutivas, más de una o se permita la reelección indefinida).

de democracia subnacional. De manera análoga, podría argumentarse que si buena parte de los ingresos de una provincia proviene de transferencias fiscales del gobierno central, ésta tendrá pocos incentivos para desarrollar un aparato extractivo propio. En este trabajo utilizo dos tipos de transferencia: los Aportes del Tesoro Nacional (*ATN*) y la Coparticipación (*Copa*).¹⁹

La tercera hipótesis que me propongo poner a prueba es, entonces, la siguiente.

H₃: Un mayor nivel de transferencias del gobierno federal genera menores niveles de capacidad estatal.

Finalmente, se agregan tres variables de control. *Copartisan* toma el valor 1 si el presidente y el gobernador pertenecen al mismo partido y el valor 0 en caso contrario. Los efectos esperados de esta variable son ambiguos. De un lado, el hecho de compartir etiqueta partidaria puede incidir en el monto de transferencias discrecionales y, por tanto, disminuir la recaudación de impuestos intensivos en tecnologías extractivas. Sin embargo, es esperable que si el gobernador y el presidente pertenecen al mismo partido, el primero tenga incentivos a invertir en capacidades (Ziegler 2010a). Este último

¹⁹ Aquí cabe considerar la objeción acerca de la endogeneidad las transferencias recibidas por cada provincia. La primera ley de coparticipación de la argentina –la Ley 12.139 de Unificación de Impuestos Internos– preveía que la distribución secundaria se realizara de acuerdo con criterios como el nivel de gastos presupuestados para el año anterior y de la recaudación propia de cada provincia. Del mismo modo, la ley 20.221 de 1973 incluía criterios similares al prever que la distribución secundaria debía obedecer en parte a la “brecha de desarrollo” de cada provincia (que a su vez incidiría sobre la base imponible y, por tanto, sobre el nivel de impuestos). Sin embargo, la ley de coparticipación vigente bajo el período de estudio –Ley 23.548 de 1988– abandonó criterios de distribución secundaria que podría abonar la objeción de endogeneidad: en efecto, la distribución secundaria dejó de realizarse de acuerdo con criterios y pasó a calcularse de acuerdo con un coeficiente, una suerte de “número mágico” sin explicación (Saiegh y Tommasi 1998). Esto disminuiría el peso de la objeción de que las transferencias coparticipadas son endógenas a las características fiscales de las provincias. Si existe algún criterio para la asignación de transferencias es la población: éste se dirige sistemáticamente a las provincias menos pobladas, no a las más pobres (Gervasoni 2010a; Leiras 2014).¹⁹ La objeción de endogeneidad parece ser menos válida para el caso de los Aportes del Tesoro Nacional, que exhiben un alto grado de discrecionalidad presidencial y constituye, por tanto, recursos de alto valor para la formación de coaliciones políticas (Bonvecchi y Lodola 2011).

argumento es consistente con los resultados del trabajo de Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999), quienes argumentan que la identidad de color político entre presidentes y gobernadores induce a estos últimos a una mayor disciplina fiscal, puesto que (a) el presidente está en condiciones de disciplinar a miembros de su partido y (b) porque la suerte política de los gobernadores está ligada al desempeño macroeconómico nacional, sobre el cual su propio comportamiento influye. Las variables *Election* –que registra los años en los que se celebraron elecciones para el ejecutivo– y *Govchange* –que registra los años en los que hubo cambio en el color político del ejecutivo provincial– denotan situaciones de vulnerabilidad del gobierno, con lo cual el efecto esperado sobre el nivel de recaudación es negativo.²⁰ La variable *Pob* registra la población al comienzo del período a estudiar (1991). La variable *PBGpc* registra el Producto Bruto Geográfico *per capita* de cada provincia. Se espera que esta última variable tenga un efecto positivo sobre la capacidad extractiva, dado que una mayor riqueza *per capita* implica una base imponible mayor –al menos para impuestos a los ingresos. Por último, se controla por el nivel de inflación y con variables dicotómicas para años relevantes: 1991, 1995 y 1998.²¹

²⁰ Estas variables se derivan del “modelo Levi-Cheibub”. El trabajo clásico de Levi (1988) concibe el nivel de imposición como el resultado de una negociación entre estado y sociedad. Todos los gobernantes maximizan rentas, pero no todos pueden extraer tantas rentas como quisieran. La maximización de rentas está sujeta a cuatro restricciones principales: (1) los costos de transacción, (2) la tasa de descuento del gobernante, (3) el poder de negociación y (4) restricciones estructurales. En el modelo empírico de Cheibub (1998), los costos de transacción se traducen en variables sobre la disponibilidad de recursos pasibles de imposición, el poder de negociación se refleja en variables que intentan capturar situaciones de vulnerabilidad del gobierno, la tasa de descuento se operacionaliza con la tasa de riesgo producida por un modelo de supervivencia, y, por último, la “situación fiscal” se operacionaliza mediante variables relativas a deuda externa y préstamos como porcentaje del producto bruto interno. La contrastación del modelo arroja los siguientes resultados: todas las variables relativas a los costos de transacción son significativas, los años electorales disminuyen el nivel de impuestos; los cambios de administración, las transiciones, el nivel de deuda y de préstamos no tienen significación estadística.

²¹ 1991: adopción de la Convertibilidad; 1995: crisis del Tequila; 1998: crisis de Rusia.

III. Diseño de investigación y método

Este estudio utiliza datos de panel para las 23 provincias argentinas en el período 1991-2001. Los datos fiscales están disponibles²² en Porto (2004), en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) y en la base provincial del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Los impuestos provinciales aparecen desagregados en cinco categorías: (i) ingresos brutos, (ii) inmobiliario, (iii) automotores, (iv) sellos y (v) otros recursos tributarios.²³ Los datos para el coeficiente de Gini se han extraído de Cicowicz (2003).²⁴ Los datos sobre el nivel de democracia subnacional han sido facilitados por C. Gervasoni.²⁵ Los datos electorales utilizados para construir las variables *Election*, *Govchange* y *Copartisan*, así como los datos para los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y de fondos coparticipados (*Copa*) están disponibles en la base Provinfo. Los datos poblacionales se encuentran disponibles en Porto (2004) y en la base de datos provinciales del CIAP. Los datos de PBG están disponibles en la base de Porto y en CEPAL (2007) y en el Consejo Federal de Inversiones. Los datos de inflación están disponibles en el INDEC.

Para poner a prueba las hipótesis planteadas este estudio realiza un análisis estadístico multivariado. Se corren tres tipos de modelo habituales en análisis de series de tiempo: un modelo lineal con efectos aleatorios (RE), un modelo lineal con efectos fijos (FE) y un modelo de ecuaciones estimadoras

²² Las URL de todas las fuentes mencionadas en este título se encuentran disponibles en la sección correspondiente, al final del trabajo.

²³ La base de datos de Porto ofrece una serie para el período 1959-2001. Los datos están disponibles en pesos corrientes, en pesos constantes de 2001, en pesos constantes de 2001 *per capita*, como porcentaje del PBI y como porcentaje del PBG. En la web de la DNCFP puede descargarse una serie para el período 1984-2010, en pesos corrientes. En la base CIAP los datos impositivos están disponibles para el período 1990-2010. Los datos reportados por todas estas fuentes son idénticos.

²⁴ El autor presenta una serie para todas las provincias menos Río Negro para el período 1992-2002. El cálculo del Gini se efectúa en base a microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dado que ésta se efectúa en un conjunto de aglomerados urbanos, no resulta válido inferir de ellos el perfil de distribución de ingresos en toda una provincia. No obstante, se trata del único dato disponible.

²⁵ Índice de Democracia Subnacional para las Provincias argentinas, 1987-2007 (Gervasoni 2010a, versión publicada del índice y base de datos hasta 2003; Gervasoni 2011b, extensión de la base de datos hasta 2007).

generalizadas (GEE). El modelo de efectos aleatorios no supone correlación entre las características no observadas de las unidades y las variables independientes incluidas en el modelo. En cambio, el modelo de efectos fijos no descansa en este supuesto, controlando por la heterogeneidad no observada de cada unidad, esto es, por características específicas de cada unidad (en este caso, las provincias) que no varían a lo largo del tiempo y que podrían estar sesgando la estimación. De este modo el modelo permite aislar el impacto de dichos factores del efecto de las variables independientes sobre la variable dependiente. Finalmente, el modelo de GEE controla por autocorrelación temporal de las variables independientes; la especificación utilizada (*unstructured*) no realiza ningún supuesto sobre la estructura de esta correlación.²⁶

IV. Resultados

En esta sección presento los resultados de los modelos de regresión utilizados para estimar el impacto de las variables independientes sobre las variables dependientes de este estudio.

Autonomía fiscal como variable dependiente

La Tabla 5.1 presenta modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE) para la primera variable dependiente: la autonomía fiscal de las provincias.²⁷

²⁶ Dada la falta de consenso en la literatura metodológica sobre la mejor técnica de estimación para tratar con datos de panel (Wilson y Butler 2007) las tablas de regresión reportan los resultados de estos tres tipos de modelos.

²⁷ El test de Hausman rechaza la hipótesis nula (p-valor=0.003), recomendando el modelo de efectos fijos sobre el de efectos aleatorios. Sin embargo, se presentan un análisis de sensibilidad con los resultados de distintos modelos (cf. nota 29).

TABLA 5.1. Determinantes de la autonomía fiscal (1-VFI). Modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE).

<i>Variable</i>	Autonomía Fiscal (Recaudación Propia/Gasto Total)			
	Modelo1 (RE)	Modelo 2 (RE)	Modelo 3 (FE)	Modelo 4 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.00753* (-2.22)	-0.00690* (-1.95)	-0.00835* (-2.36)	-0.00741* (-2.15)
Gini	-0.00369*** (-4.20)	-0.00369*** (-4.06)	-0.00315** (-3.08)	-0.00369*** (-4.17)
ATN	-0.0000349 (-0.94)	-0.0000422 (-1.12)	-0.0000234 (-0.63)	-0.0000373 (-1.02)
Copa	0.0000140 (0.44)	0.0000349 (1.08)	0.0000522 (1.60)	0.0000364 (1.14)
PBGpc	0.00000109*** (4.68)	0.00000105*** (4.76)	0.00000211 (0.63)	0.00000913*** (3.90)
Pob (log)	0.0977*** (7.93)	0.104*** (9.82)	0.0274 (0.42)	0.102*** (8.62)
Infl	-0.00111 (-1.16)	-0.000376 (-0.37)	0.00118 (0.94)	-0.000261 (-0.27)
y91	-0.00445 (-0.34)	0.0121 (0.74)	0.0135 (0.83)	0.0116 (0.73)
y95	-0.00526 (-0.78)	-0.000209 (-0.02)	-0.00449 (-0.48)	-0.000361 (-0.04)
y98	0.0113 (1.76)	0.00640 (0.92)	0.00763 (1.13)	0.00660 (0.98)
Copartisan		0.0154*** (3.18)	0.0171*** (3.40)	0.0158*** (3.36)
Election		-0.00866	-0.00639	-0.00855

		(-1.20)	(-0.91)	(-1.23)
Govchange		0.000424 (0.05)	0.000588 (0.07)	0.000716 (0.08)
Constante	-0.996*** (-5.97)	-1.128*** (-7.56)	-0.144 (-0.17)	-1.103*** (-6.75)
<i>N</i>	238	227	227	227
Overall <i>R</i> ²	0.7900	0.7971	0.5789	-

t-valor entre paréntesis.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Como puede observarse en la Tabla 5.1, los signos de los coeficientes de todas las variables mantienen el mismo signo en todos los modelos (salvo en el caso de pequeñas variaciones en la magnitud de los coeficientes en el modelo de efectos fijos).

El Modelo 1 presenta todas las variables independientes. El coeficiente de la variable *Demsn* es negativo y significativo. El coeficiente de la variable *Gini* tiene el signo esperado (negativo) y su efecto es significativo. La variable *Copartisan* tiene un efecto positivo y significativo. Sorprendentemente, ninguna de las variables referidas a transferencias del gobierno federal (*Copa* y *ATN*) son estadísticamente significativas; además, sus signos difieren. Tampoco lo es *Govchange*, pero sí *Election*. Las variables *Pob* y *PBGpc* tienen el signo esperado y son estadísticamente significativas (excepto en el Modelo 3), aunque su efecto es muy pequeño.

El signo del coeficiente de la variable *Demsn* es negativo en todos los modelos: el nivel de democracia subnacional tiene un efecto negativo y significativo sobre la autonomía fiscal, es decir que incide negativamente en la autonomía fiscal de las provincias. Un aumento de un punto en el Índice de Democracia Subnacional disminuye, en promedio y *ceteris paribus*, la proporción de recaudación propia que financia el gasto total en aproximadamente un 0.7%. Es decir que, *ceteris paribus*, la provincia menos democrática (La Rioja en el período 1991-1994, con un valor de democracia subnacional de -2.4), tiene una autonomía fiscal aproximadamente un 3.2% mayor que la provincia más democrática (Chaco entre 1995 y 1998, con un valor de 2.22). Este resultado es de suma importancia teórica, dado que es

inconsistente con los modelos de Besley y Persson (2009; 2011) y Cárdenas (2010). Desde luego, este resultado es consistente con el hecho de que hay buenas razones teóricas para suponer que las democracias gastan más (Meltzer y Richard, 1981): el efecto de la democracia puede estar operando sobre el nivel de gasto, no de recaudación.

El signo del coeficiente de Gini es negativo y significativo en todos los modelos excepto en el de efectos fijos. Un aumento de un punto en esta variable genera, *ceteris paribus*, que una determinada provincia financie aproximadamente un 0.37% menos de su gasto con recaudación propia. Es decir que la provincia con menor desigualdad en la distribución del ingreso (Santa Cruz en 1994, con un puntaje de 36.8) financia aproximadamente 5.8% más de su gasto con recaudación propia que la provincia más desigual (Chaco en 2001 con 52.5)²⁸. Este resultado es consistente con el modelo de Cárdenas (2010).²⁹

El coeficiente de la variable *Copartisan* es significativo y de signo positivo en todos los modelos: una provincia que pertenece al mismo color político del presidente tiene una autonomía fiscal aproximadamente un 1.5% mayor que una provincia opositora. Antes que pensar que la identidad del color político entre presidentes y gobernadores aumenta la capacidad extractiva de los gobiernos subnacionales (los modelos 5-12 muestran que el color político no tiene influencia sobre la recaudación de ingresos brutos e impuesto inmobiliario) habría que pensar que disminuyen el gasto, generando un menor VFI. Este resultado es consistente con el trabajo de Jones, Sanguinetti y

²⁸ El valor máximo de la variable (56.3) para la provincia de San Luis en el año 2000 probablemente sea un *outlier*.

²⁹ Si bien no es difícil formular una objeción de endogeneidad para esta relación –una menor inversión en capacidades estatales generaría peores resultados socioeconómicos, entre ellos, distributivos– existen buenas razones para creer que éste no es el caso. En un estudio pionero por su inclusión del factor subnacional en la explicación del subdesarrollo argentino, Sawers (1996, 158) señalaba que “la pobreza y la desigualdad del interior se traducen en atraso fiscal. Los pobres no tienen una gran riqueza, o ingresos pasibles de impuestos. La desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza –mayor en el interior que en la zona pampeana– conduce a la desigualdad política (...) Los que están en la cima de la pirámide política y económica no se aplican a sí mismos impuestos demasiado significativos. La clase media en el interior es demasiado pequeña para servir como la base tributaria principal. Un gobierno sin recursos no puede construir la infraestructura necesaria para promover el desarrollo económico.”

Tommasi (1999), quienes encuentran que un presidente está en mejores condiciones de imponer disciplina fiscal a aquellos gobernadores que son del mismo color político dado que (a) cuenta con recursos coercitivos (partidarios) para disciplinarlos y (b) los gobernadores del mismo color político del presidente tienen incentivos a la disciplina fiscal, porque su suerte política está atada a la *performance* macroeconómica nacional, que depende en buena medida de un comportamiento responsable a nivel provincial. La identidad del color político, reduce, pues, el problema de los recursos comunes inherente al federalismo fiscal.

La variable *Election* tiene un coeficiente negativo –en consonancia con los resultados del modelo de Cheibub (1988) – pero no llega a ser significativo en ninguno de los modelos. El PBG *per capita* (*PBGpc*) tiene un efecto positivo sobre la autonomía fiscal: de acuerdo con el modelo 2, un aumento de mil pesos per capita en pesos corrientes tiene, *ceteris paribus*, un aumento del 1.09% en la autonomía fiscal. Es decir que la provincia con un mayor PBG *per capita* (Santa Cruz en 1991, con \$21128) financia, *ceteris paribus*, un 21.5% más de su gasto con ingresos tributarios propios que la provincia con menor PBG *per capita* (Santiago del Estero en 1991, con \$1358). El efecto de la población es en cambio pequeño e inconsistente a través de los distintos modelos.

Ingresos Brutos/Recaudación total como variable dependiente

La Tabla 5.2 reporta modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE) para la segunda variable dependiente de este estudio: los ingresos brutos como proporción de la recaudación impositiva total.³⁰

³⁰ En este caso el test de Hausman tiene un p-valor=0.0212. Este resultado implica rechazar la hipótesis nula y sugiere utilizar el modelo de efectos fijos. Nuevamente, se reporta un análisis de sensibilidad (cf. nota 29).

TABLA 5.2. Determinantes de la recaudación de ingresos brutos como proporción de la recaudación total. Modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE)

<i>Variable</i>	Ingresos Brutos/Recaudación Total			
	Modelo 5 (RE)	Modelo 6 (RE)	Modelo 7 (FE)	Modelo 8 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.0181** (-3.09)	-0.0158* (-2.54)	-0.0183** (-2.96)	-0.0164** (-2.62)
Gini	0.000877 (0.58)	0.00160 (1.00)	-0.000423 (-0.24)	0.00144 (0.90)
ATN	0.0000336 (0.53)	0.0000142 (0.22)	0.0000239 (0.37)	0.0000154 (0.23)
Copa	0.0000120 (0.22)	0.0000179 (0.31)	-0.0000129 (-0.21)	0.0000173 (0.30)
PBGpc	0.00000418 (1.00)	0.00000381 (0.93)	0.00000450 (0.77)	0.00000353 (0.80)
Pob(log)	-0.0531* (-2.28)	-0.0546** (-2.66)	0.135 (1.17)	-0.0535* (-2.31)
Infl	0.00255 (1.54)	0.00232 (1.31)	0.000574 (0.26)	0.00239 (1.34)
y91	0.0157 (0.70)	0.00369 (0.13)	-0.00757 (-0.26)	0.00392 (0.14)
y95	-0.00742 (-0.64)	-0.0134 (-0.82)	-0.00889 (-0.54)	-0.0138 (-0.84)
y98	0.00133 (0.12)	0.000437 (0.04)	0.00158 (0.13)	0.000413 (0.03)

Copartisan		0.0125 (1.47)	0.0187* (2.14)	0.0130 (1.53)
Election		0.0140 (1.11)	0.0112 (0.91)	0.0140 (1.11)
Govchange		-0.00681 (-0.45)	-0.00378 (-0.25)	-0.00668 (-0.44)
Constante	1.157*** (3.71)	1.145*** (4.02)	-1.236 (-0.85)	1.135*** (3.60)
<i>N</i>	238	227	227	227
Overall <i>R</i> ²	0.2858	0.2941	0.2640	-

t-valor entre paréntesis.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

En los modelos 5-8, las únicas variables estadísticamente significativas son el nivel de democracia subnacional (*Demsn*) y el PBG per capita. El coeficiente de la variable *Gini* no es significativo y su signo cambia a través de los distintos modelos. La variable que indica los años electorales cambia de signo con respecto a los modelos 1-4, pero está lejos de alcanzar cualquier nivel aceptable de significancia estadística. Cuando se controla por el nivel de inflación y se incluyen el impacto del PBG *per capita* sobre la recaudación de ingresos brutos pierde significación estadística.

El impacto negativo del nivel de democracia sobre la recaudación de ingresos brutos es mayor y estadísticamente más significativo (al nivel 0.01 en los modelos 5, 7 y 8) que su impacto sobre la autonomía fiscal. En este caso, un aumento de un punto en el Índice de Democracia Subnacional está asociado, *ceteris paribus*, a una disminución de aproximadamente un 1.8% en la recaudación de dicho impuesto como proporción de la recaudación tributaria total. Estos resultados son, al igual que en el caso de los modelos 1-4, inconsistentes con las predicciones del modelo BCP y también con el argumento de Ziegler (2010b), según el cual la recaudación de este impuesto sería mayor bajo gobiernos democráticos debido a los incentivos que tendrían los ciudadanos a revelar información privada bajo este tipo de régimen.

Impuesto Inmobiliario/Recaudación Total como variable dependiente

La Tabla 5.3 reporta modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE) para la tercera variable dependiente de este estudio: la recaudación del impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación impositiva total.³¹

TABLA 5.3. Determinantes de la recaudación del impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total. Modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE)

Variable	Impuesto Inmobiliario/Recaudación Total			
	Modelo 9 (RE)	Modelo 10 (RE)	Modelo 11 (FE)	Modelo 12 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.00116 (-0.44)	-0.00181 (-0.67)	-0.00149 (-0.54)	-0.00180 (-0.71)
Gini	-0.00138* (-2.04)	-0.00169* (-2.43)	-0.00154 (-1.92)	-0.00169** (-2.60)
ATN	-0.0000293 (-1.03)	-0.0000266 (-0.93)	-0.0000279 (-0.96)	-0.0000266 (-1.00)
Copa	-0.0000137 (-0.54)	-0.00000229 (-0.09)	-0.00000809 (-0.03)	-0.00000230 (-0.10)
PBGpc	0.00000273 (1.28)	0.00000181 (0.81)	0.00000208 (0.79)	0.00000182 (0.87)
Pob(log)	0.0382* (1.28)	0.0409** (1.32)	0.0284 (0.92)	0.0409** (1.32)

³¹ En este caso, el test de Hausman no rechaza la hipótesis nula ($p=0.4889$). Esto sugiere el uso del modelo RE. Como en los casos anteriores, se reportan los resultados de los tres modelos (cf. nota 29).

	(2.47)	(2.81)	(0.55)	(2.98)
Infla	-0.00170*	-0.00104	-0.000960	-0.00104
	(-2.24)	(-1.31)	(-0.98)	(-1.40)
y91	0.00280	0.0156	0.0163	0.0156
	(0.28)	(1.26)	(1.27)	(1.35)
y95	0.00541	0.0100	0.00974	0.0100
	(1.05)	(1.41)	(1.33)	(1.51)
y98	-0.00226	-0.00307	-0.00319	-0.00307
	(-0.46)	(-0.59)	(-0.60)	(-0.63)
Copartisan		0.00365	0.00310	0.00364
		(0.98)	(0.79)	(1.05)
Election		-0.00545	-0.00529	-0.00545
		(-1.01)	(-0.96)	(-1.08)
Govchange		0.000522	0.000362	0.000522
		(0.08)	(0.05)	(0.09)
Constante	-0.272	-0.328	-0.171	-0.328
	(-1.35)	(-1.71)	(-0.26)	(-1.82)
<i>N</i>	238	227	227	227
Overall <i>R</i> ²	0.2733	0.2874	0.2810	-

t-valor entre paréntesis

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

En los modelos 9-12, el coeficiente de la variable *Demsn* no es estadísticamente significativo. Tampoco lo son las variables *Election*, *Govchange*, *Copartisan* y *ATN* no son estadísticamente significativas.

El coeficiente de la variable *Gini* es significativo (salvo en el modelo de efectos fijos) y tiene el signo esperado. Su efecto sobre la recaudación de este impuesto es ligeramente menor que el que tiene sobre la autonomía fiscal: un aumento en un punto en el coeficiente de Gini está asociado, *ceteris paribus*,

a una disminución de 0.16% en la recaudación de este impuesto como proporción de la recaudación total. En otros términos, entre la provincia con mayor desigualdad en la distribución del ingreso (Chaco en 2001) recauda 2.5% menos de este impuesto como proporción de la recaudación total que la provincia con el perfil distributivo más igualitario (Santa Cruz en 1994).

La insignificancia estadística del nivel de democracia subnacional sobre la recaudación del impuesto inmobiliario es teóricamente relevante. A diferencia de la postura de Ziegler (2010b), para quien bajo un gobierno autoritario la recaudación de este impuesto sería mayor, estos resultados muestran que el *nivel* de democracia subnacional no tiene ningún impacto sobre la misma.

V. Discusión y conclusiones

El objetivo de este trabajo consistió en someter a contrastación empírica un conjunto de hipótesis acerca de los determinantes de la capacidad estatal entendida como capacidad extractiva. Mediante la puesta a prueba de estas hipótesis al caso argentino en el período 1991-2001, este trabajo se propuso (a) explorar su aplicabilidad en sistemas federales y (b) ofrecer el primer estudio sistemático sobre los determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas.

Los resultados del análisis estadístico de este trabajo permiten extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, el nivel de democracia subnacional tiene un impacto negativo –aunque de magnitud pequeña– sobre dos indicadores relevantes de capacidad extractiva: (i) autonomía fiscal (1-VFI) y (ii) recaudación de ingresos brutos como proporción de la recaudación total. No tiene, en cambio, ningún impacto estadísticamente significativo sobre la recaudación del impuesto inmobiliario. En ninguno de los modelos estadísticos el nivel de democracia subnacional tiene un impacto positivo sobre ninguna de las medidas de capacidad extractiva. Por tanto, los resultados de este trabajo arrojan fuertes dudas sobre el consenso de la literatura contemporánea sobre la relación positiva entre democracia y capacidad fiscal (Besley y Persson 2009; 2011; Cárdenas 2010). En cambio, los resultados aumentan el apoyo empírico de teorías que postulan una relación positiva entre regímenes autocráticos y capacidad extractiva (Olson 1993; Bueno de Mesquita et al. 2003). En síntesis, la evidencia empírica

muestra que en las provincias argentinas la relación entre democracia y capacidad extractiva es negativa: las provincias que exhiben un mayor nivel de democracia tienen, *ceteris paribus*, menor capacidad extractiva que las provincias más democráticas.

En segundo lugar, una mayor desigualdad en la distribución del ingreso tiene un impacto negativo sobre dos de las variables dependientes de este estudio: autonomía fiscal y recaudación del impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total. En cambio, la distribución del ingreso no tiene ningún efecto estadísticamente significativo sobre la recaudación de ingresos brutos. Estos resultados –aunque pasibles de una objeción de endogeneidad– son consistentes con la familia de modelos mencionada y ofrecen apoyo a la segunda hipótesis de este trabajo. En resumen, la evidencia empírica corrobora el efecto negativo de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre la capacidad extractiva, ratificándose las predicciones de los modelos de Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2011).

En tercer lugar, no hay evidencia concluyente con respecto a la hipótesis relativa al impacto de las transferencias fiscales *per capita* sobre el desarrollo de capacidades extractivas. Los Aportes del Tesoro Nacional no tienen en ningún caso un efecto estadísticamente significativo sobre ninguna de las variables dependientes. Los fondos transferidos por la Ley de Coparticipación de Recursos Fiscales no tienen un impacto estadísticamente significativo sobre la autonomía fiscal, sobre la recaudación de ingresos brutos ni sobre la recaudación del impuesto inmobiliario. La evidencia, entonces, es insuficiente para brindar apoyo a la tercera hipótesis de este trabajo. Por último, la identidad del color político entre el gobernador y el presidente (*Copartisan*) tiene un impacto positivo sobre la autonomía fiscal –lo cual es consistente con los resultados de Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999)– pero no tiene ningún impacto sobre la recaudación de ingresos brutos o del impuesto inmobiliario.

Una ausencia conspicua en la literatura sobre autoritarismo subnacional es la vinculación de dicho fenómeno con la dimensión estatal de las unidades subnacionales.³² El tratamiento de esa dimensión resulta imperativo para la

³² Hablar de autoritarismo a secas puede prestarse a confusión: en este trabajo el nivel de democracia subnacional es una variable continua. Como sucede con este tipo de indicadores, es difícil trazar fronteras entre categorías. La clasificación de las provincias con escasas credenciales democráticas bajo la etiqueta de autoritarismo subnacional es problemática porque (a) el hecho de formar parte de regímenes

intuición “o’donelliana” citada al comienzo de este trabajo. De manera indirecta, los resultados empíricos tanto acerca del financiamiento exógeno, el predominio del empleo público y sus efectos psicológicos (Gervasoni 2010a) como sobre el monopolio de oportunidades económicas y medios de comunicación (Behrend 2011) parecen indicar, en las provincias más autoritarias, la presencia de configuraciones sociopolíticas fuertemente permeadas por la presencia estatal (Giraudy 2008). La contribución de este estudio a esta línea de investigación consiste en señalar que los estados provinciales más democráticos no son necesariamente estados más capaces en términos fiscales. Estos resultados ponen en cuestión el relativo consenso de cierta línea de trabajos de la literatura contemporánea que postula una asociación positiva entre democracia y capacidad extractiva como dimensión de la capacidad estatal (Besley y Persson 2009; 2011; Cárdenas 2010).

Esta inconsistencia reclama una explicación. En primer lugar, podría argüirse que las teorías que postulan una asociación positiva entre democracia y capacidad estatal han sido pensadas para el nivel nacional y que no “viajan bien” al intentar ponerlas a prueba a nivel provincial. El ejercicio llevado a cabo en este trabajo sería, entonces, un intento vano de buscar “estaticidad” donde no la hay. Sin embargo, las provincias efectivamente recaudan impuestos dentro de su territorio y en el nivel subnacional pueden detectarse todas las variables relevantes que dan cuenta de la conceptualización de la capacidad extractiva como el producto de una decisión de inversión.

En segundo lugar, podría argumentarse que la relación negativa entre democracia y capacidad extractiva obedece a un error de medición. En efecto, podría señalarse que el Índice de Democracia Subnacional es un mal *proxy*

democráticos impone una cota superior al nivel de autoritarismo que estos regímenes pueden ejercer y (b) su anclaje en las clasificaciones de cuño dicotómico (“autoritarismo/democracia”) –vulnerables a la pérdida de información– le imprime una pobre sensibilidad a la significativa variación que estos regímenes exhiben en distintas dimensiones. En efecto, la caracterización más frecuente en la literatura define al autoritarismo subnacional como un tipo de los denominados “regímenes híbridos”, esto es, regímenes caracterizados por la presencia simultánea de características democráticas y autoritarias (Gervasoni 2010b; 2011a). A su vez, esta categoría comprende una galería de subtipos diversos: “autoritarismos competitivos” (Levitsky y Way 2002), “autoritarismos electorales” (Schedler 2006), “democracias iliberales” (Zakaria 2007) y “regímenes ambiguos” (Diamond 2002). El desacuerdo taxonómico es tal que Giraudy (2010) prefiere la denominación muy poco ilustrativa de “regímenes subnacionales no democráticos”.

de la democracia tal como la entienden Besley, Persson y Cárdenas, puesto que su carácter bidimensional condensaría en realidad dos fenómenos diferentes. Por un lado, la dimensión de concentración del poder –control de la sucesión, control de la legislatura, posibilidad de reelección– capturaría con validez la idea de igualdad política, instituciones cohesivas y límites al poder ejecutivo. Un aumento en el puntaje en esta dimensión significaría, en efecto, un aumento en las dimensiones teóricamente relevantes para el modelo BPC. Por otro lado, la dimensión de competencia ejecutiva y legislativa estaría capturando, en cambio, de manera indirecta, la probabilidad de alternancia, esto es, la el parámetro del modelo BPC referido a la inestabilidad política. Un aumento en el puntaje del Índice de Democracia Subnacional significaría, por tanto, (a) un aumento del carácter cohesivo de las instituciones (o de la igualdad política), (b) en presencia de inestabilidad política. En esta situación, el modelo predice mayores niveles de capacidad estatal (Cárdenas y Tuzemen 2011, 13). En cambio, una disminución en el puntaje del Índice de Democracia Subnacional estaría capturando (a) una disminución del carácter cohesivo de las instituciones (o de la igualdad política) –que incidiría negativamente en la inversión en capacidades estatales– (b) en presencia de estabilidad política –que incidiría positivamente en el desarrollo de capacidades estatales. En esta última situación, Cárdenas y Tuzemen (2011) señalarían la predominancia del efecto de la estabilidad política. De este modo, podría interpretarse que tanto un aumento como una disminución en el puntaje del Índice de Democracia Subnacional estarían positivamente asociados con un aumento en las capacidades extractivas. Este índice sería, entonces, un mal *proxy* para evaluar las teorías que aquí se intenta poner a prueba. Sin embargo, cuando en los análisis de regresión se sustituye el Índice de Democracia Subnacional por el NEP para las legislaturas provinciales – que captura, aunque de manera más imperfecta, la cohesión del sistema político³³, pero que no dice nada sobre la probabilidad de alternancia (“inestabilidad”)– el efecto sigue siendo negativo y significativo (Tabla 7.4, Apéndice). Por esta razón, el resultado obtenido en este trabajo se sostiene a pesar de posibles críticas al *proxy* utilizado como medida de democracia subnacional.

¿Cuál puede ser, entonces, el mecanismo causal detrás de la asociación negativa entre democracia subnacional y capacidad extractiva? Si el efecto de

³³ Un NEP alto indicaría bajas barreras de entrada.

un menor puntaje en el Índice de Democracia Subnacional captura sobre todo una mayor estabilidad política –esto es, una menor probabilidad de que el poder sea disputado–, entonces el resultado de este trabajo no sería inconsistente con el modelo BPC. La lógica operante sería una lógica de inversión: provincias con baja inestabilidad política serían verdaderos *loci* de inversión gubernatorial. La estabilidad política que resulta de bajos niveles de competencia tendría un efecto positivo sobre los horizontes temporales de los actores y, por tanto, operaría como incentivo para la inversión en capacidades extractivas.³⁴

En cambio, si el efecto de un menor puntaje en el Índice de Democracia Subnacional sobre la estabilidad política no está neutralizando el efecto de los menores límites al ejecutivo (menor cohesión/igualdad política), el resultado es en efecto contradictorio con el modelo BPC y consistente con Olson (1993) y Bueno de Mesquita (2003). En este caso, el mecanismo subyacente no sería (únicamente) la mentada lógica de inversión sino el descrito por Olson (1993): los gobernadores tendrían un genuino “interés abarcativo” en su provincia, dado que el conjunto de inversiones que en ella realizan –el ejemplo clásico de inversión provincial es la cantidad de fondos destinados a la provisión de empleo público con fines clientelares– reforzarían su supervivencia política: “cualquier individuo que tenga un control autocrático sobre un territorio –sostiene Olson– proveerá bienes públicos porque tiene un interés abarcativo en él” (Olson 1993, 569). Esto es, las políticas de “interés común” (Besley y Persson 2011) no surgirían como efecto de los límites al poder en la lógica madisoniana que anima el argumento de Besley y Persson (2011). Los resultados de este trabajo sugieren que los gobernadores provinciales –del mismo modo que el bandido sedentario de Olson– pueden tener un interés abarcativo genuino aun bajo menores restricciones institucionales. Este mecanismo –si bien analíticamente discernible– no es incompatible con una lógica de inversión.

¿Es esta interpretación verosímil? No es irrazonable argumentar, en una línea olsoniana, que efectivamente algunos gobernadores argentinos de provincias de dudosas credenciales democráticas son “bandidos sedentarios” con un interés abarcativo en sus respectivas provincias. En efecto,

³⁴ Esta lógica de inversión ha sido detectada para otros contextos políticos: Dal Bó y Rossi (2011) muestran que la extensión del mandato legislativo tiene efectos positivos sobre la productividad legislativa.

determinadas provincias han estado bajo el control de verdaderas dinastías familiares o unipersonales: los Romero Feris en Corrientes, los Saadi en Catamarca, Felipe Sapag en Neuquén, Menem y Maza en La Rioja, Juárez en Santiago del Estero. (Behrend 2011; Giraudy 2011; Sawers 1996). En una frase que parece dictada por el propio Olson, Carlos Arturo Juárez declaró en 1983: “Santiago del Estero es Carlos Arturo Juárez; lo digo sin vanidad, porque el 80 por ciento de lo que la provincia es me lo debe a mí”.³⁵ El caso paradigmático de bandidos sedentarios subnacionales en las provincias argentinas es, por supuesto, la familia Rodríguez Saá en San Luis, cuyos miembros ocupan –con interrupciones– el ejecutivo provincial desde 1860.

Una provincia con bajos niveles de democracia constituye un ecosistema político en el que un gobernante puede desarrollar un dominio político con bajas probabilidades de ser disputado. Entre 1983 y 2010, cuarenta gobernadores aspiraron a ser reelectos, pero sólo seis no lo lograron (Ardanaz, Leiras y Tommasi 2014). Por otra parte, desde el retorno de la democracia numerosas provincias acometieron reformas constitucionales que habilitan la reelección y que modifican las reglas electorales generando sesgos mayoritarios. Así, la lógica de inversión y del interés abarcativo dispararían un proceso de retroalimentación positiva: las inversiones en empleo público, programas sociales y obra pública se traducen en votos que contribuyen a la perpetuación en el poder de los gobernadores, contribuyendo a la ampliación de los horizontes temporales que abonan el terreno para estas decisiones de inversión.³⁶

Las conclusiones de este estudio contribuyen a la empresa de acumulación de conocimiento respecto de la relación entre régimen político y capacidad estatal debilitando el nuevo consenso teórico que postula una vinculación positiva entre democracia y capacidad fiscal. Señalo aquí algunas limitaciones de este estudio y posibles líneas de investigación. En primer lugar, la capacidad extractiva –en las operacionalizaciones adoptadas en este trabajo– es apenas una dimensión de la capacidad estatal. Es necesario realizar estudios acerca de la eficiencia con que estos impuestos se transforman en bienes públicos que constituyen formas relevantes y más complejas de capacidad estatal. En segundo lugar, el análisis estadístico

³⁵ Citado en *La Nación*, 2/4/2004.

³⁶ De este modo, parecería factible caracterizar al autoritarismo subnacional como lo que Greif y Laitin (2004) denominan una institución autoreforzada.

realizado necesita ser complementado por la elaboración de tipologías que den cuenta de las diferencias entre distintos tipos de estados subnacionales a partir de las interacciones entre el régimen político, la estructura socioeconómica y los vínculos con el gobierno central.³⁷ En tercer lugar, en la línea inaugurada por Rauch y Evans (1999; 2000) es necesario un estudio adecuado de las burocracias públicas provinciales y los efectos del patronazgo sobre su grado de profesionalismo. En cuarto lugar, es necesario un estudio de la capacidad estatal subnacional en términos de resultados de política pública. En efecto, los estudios sobre política pública subnacional existentes hasta la fecha reconocen la necesidad de incorporar la variable capacidad estatal (Bonvecchi 2008).³⁸ Finalmente, es necesario un análisis de la capacidad estatal que incorpore las interacciones entre actores públicos y privados en la generación de capacidades superiores a nivel provincial. Ello permitiría recuperar el concepto de autonomía enraizada (Evans 1995).³⁹ No obstante sus limitaciones obvias, estudio constituye un aporte en la acumulación de conocimiento sobre las implicancias del federalismo para el desarrollo de capacidades estatales.

³⁷ La caracterización de las administraciones subnacionales como regímenes neopatrimonialistas/burocráticos resulta un primer paso, pero se requiere de una tipología que capture toda la variación que exhiben las subunidades (Giraudy 2008).

³⁸ En este sentido, análisis detallados de pocos casos y de políticas específicas permitirían desgranar la relación entre régimen político y políticas públicas que expresen distintas dimensiones de capacidad estatal (Chudnovsky 2014).

³⁹ Un primer caso en este sentido es un reciente estudio comparativo sobre el desarrollo diferencial de la industria vitivinícola en Mendoza y San Juan (McDermott 2007).

Apéndice

TABLA 7.1. Autonomía fiscal (VFI), ingresos brutos como proporción de la recaudación total, e impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total. Promedios provinciales, 1991-2001

Provincia	VFI (RT/GT)		IB/RT		Inmobiliario/RT	
	Media	DE	Media	DE	Media	DE
Buenos Aires	0.47	0.07	0.48	0.01	0.16	0.03
Catamarca	0.07	0.01	0.66	0.06	0.11	0.02
Chaco	0.11	0.02	0.75	0.09	0.03	0.01
Chubut	0.13	0.01	0.74	0.02	0.00	0.00
Córdoba	0.38	0.05	0.55	0.03	0.29	0.03
Corrientes	0.11	0.01	0.67	0.05	0.14	0.03
Entre Ríos	0.25	0.04	0.43	0.05	0.24	0.03
Formosa	0.04	0.01	0.77	0.05	0.05	0.02
Jujuy	0.09	0.01	0.67	0.03	0.16	0.04
La Pampa	0.23	0.02	0.45	0.03	0.18	0.03
La Rioja	0.04	0.01	0.69	0.05	0.09	0.03
Mendoza	0.31	0.04	0.56	0.03	0.12	0.01
Misiones	0.15	0.02	0.60	0.08	0.13	0.02
Neuquén	0.16	0.02	0.71	0.05	0.09	0.02
Río Negro	0.20	0.02	0.58	0.04	0.14	0.02
Salta	0.15	0.03	0.73	0.04	0.04	0.01
San Juan	0.13	0.03	0.51	0.04	0.09	0.02
San Luis	0.26	0.03	0.59	0.06	0.18	0.03
Sta. Cruz	0.11	0.02	0.81	0.02	0.00	0.00
Santa Fe	0.38	0.03	0.54	0.03	0.22	0.02
Sgo. del Estero	0.11	0.02	0.55	0.04	0.10	0.02
Tierra del Fuego	0.16	0.05	0.83	0.17	0.00	0.00
Tucumán	0.19	0.01	0.54	0.02	0.11	0.02
Todas	0.19	0.11	0.62	0.12	0.12	0.08

TABLA 7.2. Índice de Democracia Subnacional, coeficiente de Gini, fondos recibidos por ley de coparticipación federal de recursos fiscales (per capita, pesos corrientes) y ATN (per capita, pesos corrientes). Promedios provinciales, 1991-2001

Provincia	DEMSN		GINI		COPA		ATN	
	Media	DE	Media	DE	Media	DE	Media	DE
BsAs	0.15	0.35	41.85	2.71	150.45	17.09	0.60	0.44
Catamarca	-0.35	0.01	44.34	1.73	836.18	72.91	5.29	4.87
Chaco	0.91	1.36	48.17	2.97	495.45	49.32	8.33	6.12
Chubut	-0.27	0.24	41.63	2.56	371.63	37.96	8.36	7.46
Córdoba	0.31	0.58	41.00	1.40	278.09	30.01	2.21	1.71
Corrientes	0.17	0.23	44.38	2.08	390.00	39.32	12.24	14.52
Entre Ríos	0.18	0.16	42.44	2.15	405.91	43.25	6.83	6.85
Formosa	-0.58	0.77	45.92	3.53	746.27	69.22	14.86	14.68
Jujuy	-0.14	0.20	46.08	2.25	457.81	44.10	10.94	10.61
La Pampa	-0.20	0.19	40.58	2.65	608.81	63.30	24.27	0.01
La Rioja	-2.18	0.24	43.90	1.71	737.63	60.73	238.48	228.32
Mendoza	0.59	1.01	43.21	2.35	252.45	27.66	2.35	2.02
Misiones	-0.14	0.13	46.48	2.71	341.72	31.50	4.11	4.94
Neuquén	-0.22	0.47	44.92	1.76	364.81	34.00	27.47	27.48
Río Negro	-0.04	0.21	ND	ND	431.00	49.57	12.71	12.21
Salta	0.37	0.97	44.52	3.53	357.36	31.69	7.43	7.00
San Juan	0.65	0.81	43.23	2.93	531.82	52.60	18.16	17.45
San Luis	-0.83	0.31	43.91	4.73	634.45	54.03	8.19	11.76
Sta Cruz	-0.71	0.01	38.85	1.35	803.09	72.85	8.94	11.63
Santa Fe	-0.09	0.19	41.28	2.35	279.09	33.39	2.26	1.72
Sgo del Estero	-0.67	0.01	43.02	2.04	506.27	48.33	12.92	11.11
T. del Fuego	0.70	0.75	40.18	1.69	845.45	242.94	33.41	29.58
Tucumán	1.21	0.36	44.76	1.45	347.45	34.90	6.10	6.14
Todas	-0.06	0.86	43.45	3.29	485.79	206.77	20.77	66.74

TABLA 7.3. Determinantes del VFI y de la recaudación de Ingresos Brutos.*NEPleg como VI en lugar de Demsn*

<i>Variables</i>	1-VFI Modelo 13 (RE)	1-VFI Modelo 14 (FE)	Ingres Brutos Modelo 15 (RE)	IngresoBrutos Modelo 16 (FE)
NEPleg	-0.0146*** (-3.39)	-0.0134** (-3.09)	-0.0177* (-2.26)	-0.0184* (-2.36)
Gini	-0.00254** (-2.71)	-0.00314*** (-3.83)	0.00213 (1.44)	0.000214 (0.13)
Copartisan	0.0172*** (3.59)	0.0161*** (3.51)	0.0137 (1.66)	0.0201* (2.30)
ATN	-0.0000251 (-0.70)	-0.0000407 (-1.14)	0.0000339 (0.53)	0.0000412 (0.64)
Copa	0.0000244 (0.73)	0.0000199 (0.65)	0.00000168 (0.03)	-0.0000404 (-0.67)
PBGpc	0.00000252 (0.80)	0.00000958*** (4.20)	0.00000337 (0.80)	0.00000454 (0.79)
Pob(log)	0.0221 (0.36)	0.0986*** (8.35)	-0.0569* (-2.56)	0.158 (1.42)
Infla	0.000917 (0.77)	-0.000584 (-0.62)	0.00304 (1.80)	0.000860 (0.40)
y91	0.00372 (0.28)	-0.000855 (-0.07)	0.0182 (0.79)	0.00111 (0.05)
y95	-0.00990 (-1.50)	-0.00737 (-1.12)	-0.00881 (-0.75)	-0.00534 (-0.45)
y98	0.00767 (1.23)	0.00702 (1.11)	-0.00208 (-0.18)	0.000199 (0.02)
constante	-0.0499 (-0.06)	-1.029*** (-6.36)	1.175*** (3.89)	-1.537 (-1.08)
<i>N</i>	238	238	238	238
Overall <i>R</i> ²	0.5526	0.7727	0.3123	0.2584

t-valor entre paréntesis* *p* < 0.05, ** *p* < 0.01, *** *p* < 0.001

TABLA 7.4. Variables utilizadas: definiciones y fuentes.

<i>Variable</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fuente</i>
VFI	Recaudación tributaria doméstica/gasto total	Porto (2004)
IB/TR	Recaudación de Ingresos Brutos/Recaudación total	Porto (2004)
Inmuebles/TR	Recaudación de Impuesto Inmobiliario/Recaudación total	Porto (2004)
Demsn	Índice de Democracia Subnacional	Gervasoni (2010a, 2011b)
NEPleg	Número Efectivo de Partidos (legislaturas provinciales)	Calvo y Escolar (2005)
Gini	Coefficiente de Gini	Cicowiez (2003)
Copartisan	Variable dicotómica. Toma el valor 1 si el ejecutivo provincial es del mismo color político que el ejecutivo nacional, y 0 en caso contrario	Provinfo (Ministerio del Interior)
ATN	Aportes del Tesoro Nacional. En pesos corrientes.	Provinfo (Ministerio del Interior)
Copa	Monto de fondos transferidos por Ley Federal de Coparticipación 23.548. En pesos corrientes	Porto (2004)
Election	Variable dicotómica. Toma el valor 1 para los años en los que hay elección el ejecutivo provincial, y 0 en caso contrario	Provinfo (Ministerio del Interior)
Govchange	Variable dicotómica. Toma el valor 1 para los años en los que se produce un cambio en el color político del ejecutivo provincial, y 0 en caso contrario	Provinfo (Ministerio del Interior)
PBGpc	Producto Bruto Geográfico per capita. En pesos corrientes	Porto (2004), CEPAL (2007)

Pob	Población de cada provincia	Porto (2004); Base CIAP
Infl	Índice de Precios al Consumidor	INDEC
y91,y95,y98	Variables dicotómicas. Toman respectivamente el valor 1 para los años 1991, 1991 y 1998, y 0	

Referencias

- Alonso, Guillermo. 2008. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ardanaz, Martín, Marcelo Leiras, y Mariano Tommasi. 2014. "The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability". *World Development* 53: 26-45.
- Behrend, Jacqueline. 2011. "The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina". *Latin American Research Review* 46 (1): 150-74.
- Besley, Timothy, y Torsten Persson. 2009. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics". *American Economic Review* 99 (4): 1218-44.
- . 2011. *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bockstette, Valerie, Chanda, Areendam, y Louis Putterman. 2002. "States and Markets: The Advantage of an Early Start". *Journal of Economic Growth* 7 (4): 347-69.
- Bonvecchi, Alejandro. 2008. "Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada". *Desarrollo Económico* 48 (189-190): 307-36.
- Bonvecchi, Alejandro, y Germán Lodola. 2011. "The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina". *Publius* 41 (2): 179-206.
- Bräutigam, Deborah, Odd-Helge Fjeldstad, y Mick Moore. 2008. *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. New York: Cambridge University Press.

- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Robert Siverson, y James Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cárdenas, Mauricio. 2010. "State Capacity in Latin America". *Economía* 10 (2).
- Cárdenas, Mauricio, y Didem Tuzemen. 2010. "Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability". Documento de trabajo, The Brookings Institution.
- Centeno, Miguel Ángel. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Cheibub, José Antonio. 1998. "Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments. Taxation in Democracies and Dictatorships". *World Politics* 50 (3): 349-76.
- Chudnovsky, Mariana. 2014. Tesis Doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.
- Cicowiez, Martín. 2003. "Caracterización económico-social de las provincias argentinas". *Documento de Federalismo Fiscal No. 5*. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas.
- Dal Bó, Ernesto, y Martín Rossi. 2011. "Term Length and the Effort of Politicians". *Review of Economic Studies* 78 (4): 1237-63.
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy* 13 (2): 21-34.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Gervasoni, Carlos. 2010a. "A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces". *World Politics* 62 (2): 302-40.
- . 2010b. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces". *Journal of Politics in Latin America* 2 (2): 13-52.
- . 2011a. "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales". *Journal of Democracy en Español* 3: 75-93.

- . 2011b. “A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Redistributive Fiscal Federalism in Argentina”. Tesis doctoral, Universidad de Notre Dame.
- Greif, Avner, y David Laitin. 2004. “A Theory of Endogenous Institutional Change”. *American Political Science Review* 98 (4): 633-52.
- Grindle, Merilee. 1997. *Getting Good Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hanson, Jonathan. 2011. “Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?” Documento de trabajo.
- . 2012. “Forging the Taming the Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development”. Documento de trabajo.
- Hanson, Jonathan, y Rachel Sigman. 2011. “Measuring State Capacity. Assessing and Testing the Options”. Presentado en la 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association, 5 de septiembre.
- Jones, Mark, Pablo Sanguinetti, y Mariano Tommasi. 1999. “Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces”. En *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, editado por J. Poterba y J. von Hagen. Chicago: University of Chicago Press.
- La Nación*. 2004. “El fin de un poder caudillista de casi medio siglo”. 2 de abril de 2004. Consultado el 28/5/12, <http://www.lanacion.com.ar/588703>
- Leiras, Marcelo. 2014. “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales”. En *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, editado por C. Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levi, Margaret. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2002. “The Rise of Competitive Authoritarianism”. *Journal of Democracy* 13 (2): 51-64.
- Lieberman, Evan. 2002. “Taxation Data as Indicators of State-Society Relations: Possibilities and Pitfalls in Cross-National Research”. *Studies in Comparative International Development* 36 (4): 89-115.
- Mann, Michael. 1984. “The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results”. *Archives Européennes de Sociologie* 25: 185-213.
- . 2008. “Infrastructural Power Revisited. Infrastructural Power”. *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 355-65.

- Meltzer, Allan, y Scott Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government". *The Journal of Political Economy* 89 (5): 914-27.
- McDermott, Gerald. 2007. "The Politics of Institutional Renovation and Economic Upgrading: Lessons from the Argentine Winde Industry". *Politics & Society* 35 (1): 103-44.
- Munck, Gerardo, y Jay Verkuilen. 2002. Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.
- Olson, Mancur. 1993. "Dictatorship, Democracy, and Development". *American Political Science Review* 87 (3): 567-76.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad* 128: 62-87.
- . 2010. *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, Oscar. 1982. *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- Popper, Karl. (1934) 1977. *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos.
- Porto, Alberto (dir.). 2004. *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>
- Rauch, James, y Peter Evans. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth". *American Sociological Review* 64: 748-65.
- . 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics* 75 (1): 49-71.
- Saiegh, Sebastián, y Mariano Tommasi. 1999. "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth". *Journal of Applied Economics* 2 (1): 169-209.
- . 1998. Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics. Documento de trabajo, Universidad Torcuato Di Tella.
- Sawers, Larry. 1996. *The Other Argentina: The Interior and National Development*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schedler, Andreas (ed.). 2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder, CO and London: Lynne Rienner Publishers.

- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research". En *Bringing the State Back in*, editado por P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol. New York: Cambridge University Press.
- Soifer, Hilel, y Matthias vom Hau. 2008. "Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power". *Studies in Comparative International Development* 43 (3-4): 219-30.
- Snyder, Richard. 2001. "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 93-110.
- Tilly, Charles. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1992. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Weaver, Kent, y Bert Rockman. 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Weber, Max. (1919) 2005. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Weller, Nicholas, y Melissa Ziegler. 2008. "Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity". Artículo presentado en la Midwest Political Science Conference, Chicago, IL, 3-7 de abril.
- Wilson, Sven, y Daniel Butler. 2007. "A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications". *Political Analysis* 15: 101-23.
- Ziegler, Melissa. 2010a. "When the Well Dries: State Capacity in Argentina's Provinces". Capítulo de disertación, University of California, San Diego.
- . 2010b. "Taxing with Dictators and Democrats: Regime Effects on State Capacity in Argentina's Provinces". Documento de trabajo.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The Rise of Illiberal Democracy". *Foreign Affairs* 76 (6): 22-41.

Fuentes consultadas

- CEPAL. 2007. *Dinámica Productiva Provincial*. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/argentina/noticias/paginas/4/10424/P10424.xml&xsl=/argentina/tpl/p18f.xsl&base=/argentina/tpl/top-bottom.xsl>

- Centro de Investigaciones en Administración Pública. <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/index.htm>
- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.
<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>
- Dirección Nacional Electoral. *Información de Provincias*.
<http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=>
- INDEC. Población por provincia según los censos nacionales de 1895 a 2001, ordenadas por la cantidad de población en 2001.
<http://www.indec.gov.ar/>
- PNUD. 2002. *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002*. Tomo 3: *La Competitividad de las Provincias*. PNUD Argentina.