



**Universidad de San Andrés**  
**Tesis de Licenciatura en Ciencia Política**

*Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas*

**Autor: Pablo Ezequiel Balán**

**Legajo: 20022**

**Buenos Aires, 31 de Mayo de 2012**

## Abstract

¿Por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales? Este trabajo se concentra en una dimensión especialmente relevante de la capacidad estatal: la capacidad extractiva. 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: la Argentina en el período 1991-2001. Para incorporar intuiciones acerca de la dinámica del federalismo fiscal, se contrasta la hipótesis de que un mayor nivel de transferencias del gobierno central opera como desincentivo para el desarrollo de capacidades extractivas provinciales. Los resultados del análisis empírico muestran que (i) el nivel de democracia subnacional tiene un efecto negativo sobre el desarrollo de la capacidad extractiva, (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 la mayor parte de las medidas de capacidad extractiva. 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 que se han convertido en el *mainstream* en la literatura contemporánea sobre capacidad estatal y permite conjeturar la presencia de una lógica olsoniana (Olson, 1993): los gobernadores con menos restricciones tendrían un “interés abarcativo” en su provincia.

## Tabla de contenidos

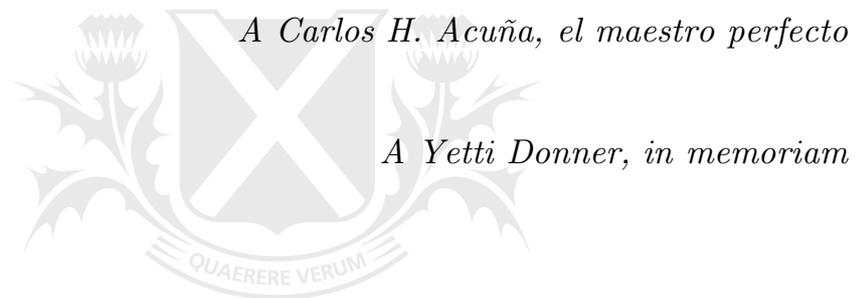
<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. Estado de la cuestión: problemas para el estudio de un concepto multidimensional</b>	<b>8</b>
2.1. Conceptualización	8
2.2. Operacionalización	12
2.3. Determinantes de la capacidad estatal	16
2.4. Régimen político y capacidad estatal	19
2.5. Capacidad estatal en sistemas federales	23
<b>3. Marco analítico</b>	<b>27</b>
<b>4. Diseño de investigación y método</b>	<b>35</b>
<b>5. Resultados</b>	<b>38</b>
5.1. Estadística descriptiva	38
a. Comportamiento de las variables dependientes	38
b. Comportamiento de las variables independientes	41
5.2. Estadística inferencial	47
a. VFI como variable dependiente	47
b. Ingresos Brutos/Recaudación total como variable dependiente	53
c. Impuesto Inmobiliario/Recaudación Total como variable dependiente	56
<b>6. Discusión y conclusiones</b>	<b>58</b>
<b>7. Apéndice</b>	<b>70</b>
7.1. Variables y fuentes	70
7.2. Gráficos	71
<b>8. Referencias</b>	<b>80</b>

## Lista de Tablas

Tabla 2.1. Variables dependientes e independientes de otros trabajos	25/26
Tabla 5.1.1. Resumen de las variables dependientes	38
Tabla 5.1.2. Resumen de las variables independientes	42
Tabla 5.2.1. Determinantes de la autonomía fiscal (VFI)	48
Tabla 5.2.2. Determinantes de la recaudación de Ingresos Brutos	53
Tabla 5.2.3. Determinantes de la recaudación del Impuesto Inmobiliario	56
Tabla 7.1. Variables y fuentes de datos	70
Tabla 7.2. Determinantes del VFI e Ingresos Brutos. NEPleg como VI	79

## Lista de Figuras y Gráficos

Figura 2.1. Capacidad estatal: estructura del concepto	12
Figura 3.1. Dimensiones del Índice de Democracia Subnacional	32
Figura 3.2. Efecto esperado de las variables independientes	35
Gráfico 5.1.1. Vertical Fiscal Imbalance (VFI)	39
Gráfico 5.1.2. Recaudación de Ingresos Brutos e Inmuebles	40
Gráfico 5.1.3. Índice de Democracia Subnacional, promedios 1991-2001	43
Gráfico 5.1.4. Coeficiente de Gini, promedios 1992-2001	44
Gráfico 5.1.5. ATN <i>per capita</i> , promedios 1991-2001	45
Gráfico 5.1.6. Coparticipación <i>per capita</i> , promedios 1991-2001	46
Gráfico 5.2.1. Democracia subnacional vs. Autonomía Fiscal	50
Gráfico 5.2.2. Coeficiente de Gini vs. Autonomía Fiscal	51
Gráfico 5.2.3. Producto Bruto Geográfico per capita vs. Autonomía Fiscal	52
Gráfico 5.2.4. Democracia Subnacional vs. Ingresos Brutos	55
Gráfico 5.2.5. Coeficiente de Gini vs. Impuesto Inmobiliario	57
Gráfico 7.1. Recaudación Total/Gasto Total, evolución 1991-2001	71
Gráfico 7.2. Impuesto inmobiliario e ingresos brutos, evolución 1991-2001	71
Gráfico 7.3. Índice de Democracia Subnacional, evolución 1991-2001	72
Gráfico 7.4. Coeficiente de Gini, evolución 1991-2001	72
Gráfico 7.5. Coparticipación <i>per capita</i> , evolución 1991-2001	73
Gráfico 7.6. ATN <i>per capita</i> , evolución, 1991-2001	73
Gráfico 7.7. Producto Bruto Geográfico per capita, evolución 1991-2001	74
Gráfico 7.8. Población (inversa) vs. Transferencias Fiscales	74
Gráfico 7.9. Democracia subnacional vs. Autonomía Fiscal	75
Gráfico 7.10. Coeficiente de Gini vs. Autonomía Fiscal	75
Gráfico 7.11. Producto Bruto Geográfico per capita vs. Autonomía Fiscal	76
Gráfico 7.12. Democracia Subnacional vs. Ingresos Brutos	76
Gráfico 7.13. Coeficiente de Gini vs. Impuesto Inmobiliario	77
Gráfico 7.14. Número Efectivo de Partidos (leg) vs. Autonomía Fiscal	77
Gráfico 7.15. Número Efectivo de Partidos (leg) vs. Ingresos Brutos	78



Universidad de  
**San Andrés**

## Agradecimientos

Esta tesis se beneficia de diversos aportes. Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky desempeñaron su rol de mentores de manera más que oficiosa. Debo a Carlos Acuña mi interés por el fenómeno estatal. Mariano Tommasi me auxilió en la delimitación del tema y sugirió la literatura imprescindible. La legibilidad del trabajo y la prolijidad en su organización hubieran sido mucho más deficientes sin los consejos de Mariana Chudnovsky.

Carlos Gervasoni tuvo la generosidad de facilitarme un índice de su confección y de aconsejarme en áridas cuestiones econométricas. Melissa Ziegler tuvo la gentileza de facilitarme la totalidad de su tesis doctoral. Oscar Cetrángolo, Horacio Cao, Walter Sosa Escudero, Mercedes Iacoviello, Julián Gadano, Tomás Bieda, Martín Cicowiez, Horacio Anguita, Juan Negri, Juan Pablo Micozzi, Sebastián Freille, Agustina Giraudy y Hernán Flom contestaron con diligencia molestos correos de quien suscribe en distintas etapas del trabajo. Lucas González y Pablo Warnes brindaron su colaboración en distintas oportunidades. Antonella Bandiera tuvo la generosidad de soportar mis iteradas incursiones en el arte de la queja. Robert Barros accedió, con su habitual bonhomía, a compartir, con una frecuencia casi escandalosa, conversaciones y café, desplegando inusuales talentos psicoanalíticos.

En mi familia la práctica de las ciencias sociales es una tradición intermitente. Mis padres no pertenecen a ella, pero contribuyen a que yo pueda continuarla financiando mis estudios.

Si esta tesis no refleja las virtudes que traté, no sin torpeza, de adquirir de mis maestros -la elegancia y la erudición de Francisco Bertelloni, la curiosidad y la infinita ironía de Roy Hora, la sagacidad de Juan Carlos de Pablo, la caballerosidad de Carlos Floria, la inteligencia de Martín Rossi, o la precisión implacable de Carlos Acuña- ello se debe a mis limitaciones y a las restricciones propias del tema. El beneficio ético e intelectual que de ellos obtuve es, por el momento, estrictamente privado. Todos los errores y omisiones son, naturalmente, míos.

Victoria, mayo de 2012

## 1. 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 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, 2011b).

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 contribuir a un mejor entendimiento de la “estatidad” 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.

Los resultados empíricos de este trabajo 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 los dos primeros indicadores, aunque exhiben un impacto levemente negativo sobre el impuesto inmobiliario. El resultado teóricamente más relevante es la asociación negativa entre el nivel de democracia subnacional y la capacidad extractiva.

La estructura del trabajo es la siguiente. La segunda sección presenta una discusión de la literatura sobre capacidad estatal. La tercera sección desarrolla las hipótesis que se someten a contrastación y presenta el modelo econométrico. La cuarta sección describe brevemente el diseño de investigación. La quinta sección se divide en dos partes: la primera presenta una descripción del comportamiento de las variables dependientes e independientes de este estudio; la segunda reporta los resultados de los modelos econométricos utilizados. Por último, la sexta sección presenta una discusión de los resultados y las conclusiones del trabajo.

## 2. Estado de la cuestión: problemas para el estudio de un concepto multidimensional

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”.

### 2.1. Conceptualización

El concepto de capacidad estatal es vago. Las definiciones por intensión son poco claras y difícilmente operacionalizables. 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. Por otra parte, las definiciones por extensión consisten en enumeraciones bastante generales. 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.

Dada la diversidad de definiciones existentes en la literatura, la primera consideración acerca del concepto de capacidad estatal debe hacer referencia a su multidimensionalidad (Hanson, 2012). 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). En su expresión fenomenológica, los estados se manifiestan en un conjunto de acciones: hacen la guerra, extraen recursos de sus habitantes, regulan, coaccionan. 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 líneas<sup>1</sup>: (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 rentas 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

---

<sup>1</sup> Hanson y Sigman (2011) distinguen tres dimensiones de la capacidad estatal: capacidad extractiva, capacidad coercitiva y capacidad administrativa. Aquí agrego las perspectivas vinculadas con el concepto de poder infraestructural, que adquiere, a mi juicio, independencia respecto de estos enfoques.

sistema de extracción de recursos -fiscales pero también humanos- que permitieran su continuidad. “La preparación de la guerra, especialmente a gran escala, -señala Tilly (1992:46)- involucra a los gobernantes, inevitablemente, en la extracción” (Tilly, 1992: 46). Los recursos necesarios para sostener la guerra servirían, a su vez, como combustible para la construcción estatal:

“Si es verdad que la guerra impelía al Estado, no agotaba su actividad: como productos secundarios de los preparativos para la guerra, los gobernantes iniciaron, de buen o mal grado cierto tipo de acción y organizaciones que con el tiempo cobraron vida propia: tribunales, tesorerías, sistemas de tributación, administraciones regionales, asambleas públicas y muchas otras cosas” (Tilly, 1992: 120).

En esta misma línea, Oszlak (1982) considera la capacidad extractiva como uno de los atributos definitorios de la “estabilidad”, esto es, el conjunto de propiedades que define la existencia de un estado. 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”. Existe, no obstante, una diferencia entre considerar a la capacidad extractiva como dimensión de la capacidad estatal y sostener que es una de sus consecuencias observacionales. Así, 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.

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”, compuestas de funcionarios seleccionados que, por haber sido seleccionados de acuerdo con criterios meritocráticos, no exhiban comportamientos rentistas y desarrollen horizontes temporales amplios (Rauch y Evans, 1999, 2000). Un trabajo clásico

de esta corriente es el de Skowronek (1982), que analiza el proceso histórico de construcción de las capacidades administrativas del estado norteamericano, con foco en la administración pública, el ejército y la regulación económica. 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 [1919]). Esta perspectiva es la preferida por ciertos estudios de relaciones internacionales. Algunos indicadores típicos de este enfoque incluyen el gasto militar, el personal militar, tasas de criminalidad, y la antigüedad de la presencia del estado en un territorio determinado<sup>2</sup>.

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). Sirviéndose de esta distinción, Weller y Ziegler (2008) distinguen entre aquellos enfoques que asocian la capacidad estatal con el poder despótico y aquellos que la identifican con el poder infraestructural. En la tradición de Mann, 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”. Por otra parte, O’Donnell (2010: 159) declara que un estado fuerte, esto es, un estado que “genera y garantiza el bien público de un orden social razonablemente predecible (...) tiene un poder infraestructural significativo”. No obstante, el concepto de poder infraestructural ha sido insuficientemente operacionalizado y escasamente utilizado en trabajos empíricos (Soifer y vom Hau, 2008).

---

<sup>2</sup> Como el índice StateHist, elaborado por Bockstette et. al (2002).

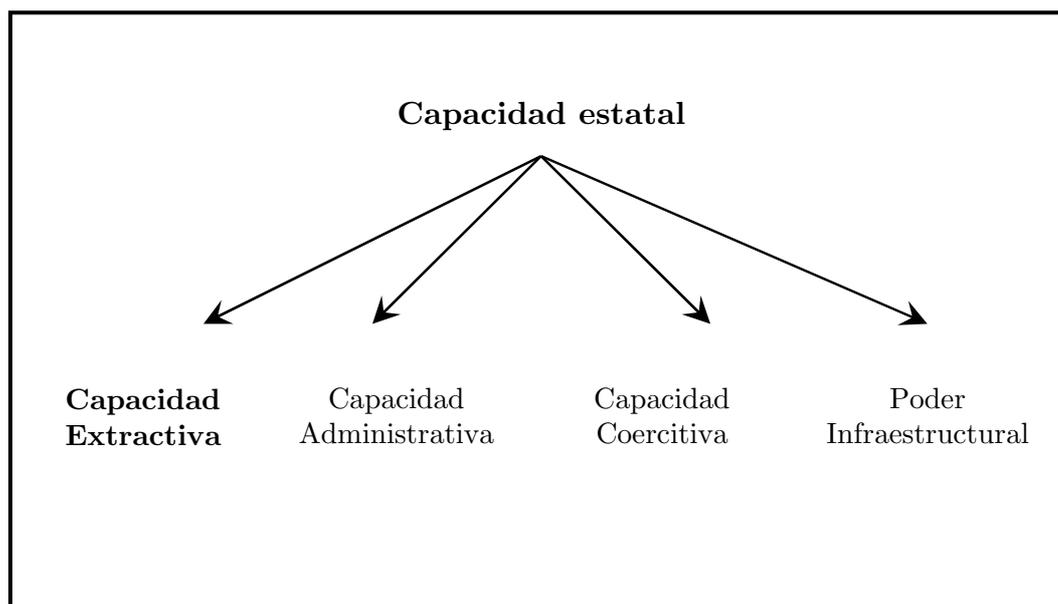


Figura 2.1. Capacidad estatal: estructura del concepto.

## 2.2. Operacionalización

La operacionalización del concepto de capacidad estatal plantea especiales dificultades, puesto que se trata de un concepto esencialmente inobservable. En términos popperianos (Popper, 1977 [1934]), la hipótesis de que un determinado actor que posee “capacidad” deja indeterminado el conjunto de enunciados básicos que la falsarían. 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), que daría lugar a cuatro posibilidades teóricas: (i) un estado que tiene voluntad y capacidad, (ii) un estado que tiene voluntad pero no capacidad, (iii) un estado que tiene capacidad pero no voluntad y (iv) un estado que carece tanto de capacidad como de voluntad. 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 las posibilidades ii-iv. En efecto, este tipo de medidas bien pueden estar reflejando presencia de variables

contextuales que generarían estrategias 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 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 país<sup>3</sup>, los cuales intentan medir el riesgo de expropiación o las percepciones de corrupción. Sin embargo, el ambiente de negocios de un país, evaluado según los imperativos del capital global es, para los autores, conceptualmente distinto de la capacidad estatal. En el caso extremo, un estado puede ser efectivo en la implementación de políticas que vayan en contra de los intereses del “clima de negocios”. La segunda estrategia de operacionalización utiliza los impuestos como indicador *indirecto* de capacidad estatal definida como capacidad de implementar políticas. 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, citado en Weller y Ziegler, 2008).

A partir de las consideraciones de Lieberman (2002), Weller y Ziegler (2008), Besley y Persson (2009, 2011) y Cárdenas (2010), así como de los ya citados representantes de la literatura clásica de los procesos de formación estatal, en

---

<sup>3</sup> 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.

este trabajo adopto la definición de capacidad estatal como capacidad extractiva. La elección obedece a razones metodológicas y teóricas.

Desde un punto de vista metodológico, la multidimensionalidad del concepto y las dificultades que opone a la operacionalización, lo asemejan al concepto de democracia. En base a este ejemplo, 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. En este sentido, Lieberman (2002) examina la validez de los datos impositivos como indicadores de tres conceptos centrales relativos a las relaciones entre estado y sociedad: (a) el desarrollo de capacidad estatal, (b) la resolución de problemas de acción colectiva y (c) problemas de justicia distributiva. En el primer sentido, la recolección de impuestos implica actividades de recolección de información, de monitoreo, de producción de legislación compleja y de *enforcement*. En el segundo sentido, la imposición comporta de suyo un problema de acción colectiva: todo individuo quiere gozar de los bienes públicos que con ella se financian pero preferiría eludir el costo de contribuir. Finalmente, dado que la imposición tiene consecuencias distributivas, la literatura con preocupaciones normativas discute la adecuación de distintos sistemas tributarios a determinados criterios de equidad. De acuerdo con Lieberman, 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.

Desde un 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. Si bien la generación de ingresos tributarios significativos de ningún modo garantiza que éstos se traduzcan en la provisión de bienes públicos, en políticas de redistribución progresiva, en inversión pública o en cualquier resultado

deseable, nada de ello sería posible para un estado raquítrico sin ninguna fuente de ingresos. Como ha señalado recientemente Bräutigam (2008: 1), “los impuestos aseguran la capacidad de los estados para llevar a cabo sus objetivos (...) Sin la capacidad de recolectar recursos de manera efectiva, los estados se ven limitados en la medida en que pueden proveer seguridad, satisfacer necesidades básicas o promover el desarrollo económico.” La capacidad extractiva, si bien parece no ser condición suficiente, es, de manera plausible, condición necesaria del desarrollo de capacidad estatal.

Esta decisión teórica no está exenta de consecuencias normativas. En efecto, Holmes y Sunstein (2000) se proponen mostrar -como expresa el subtítulo de su libro- por qué la libertad depende de los impuestos: “como regla general, los individuos desafortunados que no viven bajo un gobierno capaz de cobrar impuestos y de proveer remedios efectivos no tienen derechos” (Holmes y Sunstein, 2000: 19). Si los derechos son concebidos como un tipo particular de bienes públicos, entonces se vuelve necesario su financiamiento por vía impositiva:

“El financiamiento de derechos básicos a través de ingresos tributarios nos ayuda a ver claramente que los derechos son bienes públicos: servicios sociales financiados por los contribuyentes y administrados por el gobierno diseñados para mejorar el bienestar individual y colectivo. Todos los derechos son derechos positivos” (Holmes y Sunstein, 2000: 48).

O, como lo expresara Oliver Wendell Holmes con su ingeniosa sagacidad, “los impuestos son el precio que pagamos por la civilización” (Oszlak, 1982: 171).

En suma, dada la reconocida multidimensionalidad del concepto de capacidad estatal, esta tesis se enfoca en una dimensión relevante: la capacidad extractiva. Si bien ésta 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.

### 2.3. Determinantes de la capacidad estatal

La literatura sobre los determinantes de la capacidad estatal entendida como capacidad extractiva es amplia. En esta sección paso revista a los trabajos de Levi (1988), Cheibub (1998), Besley y Persson (2009, 2011) y Cárdenas (2010).

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. Se trata de la ya consignada literatura clásica sobre guerra y formación estatal. Una cuarta línea hace depender el nivel de impuestos de las instituciones políticas. Finalmente, una quinta línea -que Bräutigam agrupa bajo la denominación de teorías de “contrato fiscal”- aborda el la cuestión fiscal como un problema de acción colectiva que se resuelve por medio de una negociación entre los ciudadanos y el gobierno en la que aquéllos aceptan el costo de contribuir a cambio de que éste compense dicha contribución por medio de la provisión de bienes públicos. Los trabajos que examino a continuación incorporan aspectos que pueden incluirse en estas categorías.

*El modelo Levi-Cheibub* Dada la vasta literatura sobre finanzas públicas, resulta sorprendente que existan escasos modelos sobre los determinantes del nivel de imposición (Cheibub, 1998). De particular relevancia resulta el trabajo clásico de Levi (1988), que 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.

Los costos de transacción son los costos de implementar políticas e comprenden costos (a) de negociación, (b) de identificación de fuentes de rentas, (c) de monitoreo para evitar comportamientos oportunistas, (d) de agencia -esto es, de monitorear a los funcionarios encargados de la recaudación- y (e) de *enforcement*. En el modelo empírico de Cheibub (1998), los costos de transacción se traducen en variables sobre la disponibilidad de recursos pasibles de imposición (producto bruto *per capita*, nivel de comercio exterior, nivel de producción agrícola y proporción de productos de origen mineral de las exportaciones). El poder relativo de negociación de un gobernante *vis à vis* la sociedad depende de la distribución de los recursos coercitivos, económicos y políticos. En el modelo de Cheibub el poder de negociación se refleja en variables que intentan capturar situaciones de vulnerabilidad del gobierno (años en que se celebran elecciones, cambios de administración y transiciones de régimen). La tasa de descuento -esto es, la valoración presente de los bienes futuros- es un indicador de los horizontes temporales de los gobernantes. En el modelo de Cheibub, se operacionaliza con la tasa de riesgo producida por un modelo de supervivencia. Por último, el nivel de imposición está afectado por variables estructural-económicas (grado de desarrollo económico, el contexto internacional, la forma de gobierno).<sup>4</sup> Cheibub se refiere, en cambio, a la “situación fiscal”, que operacionaliza mediante variables relativas a deuda externa y préstamos como porcentaje del producto bruto interno. La contrastación del modelo arroja los siguientes resultados: todas 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. El modelo de Levi (1988), contrastado por Cheibub (1998) puede ser, entonces, resumido en la siguiente fórmula:

$$\text{Nivel de Recaudación} = f(\text{Costos de Transacción, Tasa de Descuento, Poder de Negociación, Restricciones Estructurales})$$

<sup>4</sup> Resulta extraña la inclusión de esta variable en esta categoría. Cheibub (1998) examina la incidencia del régimen político sobre el nivel de recaudación independientemente del modelo de Levi.

*El modelo Besley-Persson-Cárdenas (BPC)* 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 (ver Tabla 2.1), entre ellas como capacidad fiscal. En primer lugar, 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. Esta proposición es consistente con el trabajo de Centeno (2002), que explica la paradoja consistente en que los estados latinoamericanos -a pesar de sus trayectorias jalonadas por un largo historial de guerras- han resultado endémicamente débiles precisamente a partir del hecho de que éstas fueron en realidad guerras del tipo equivocado, guerras civiles cuyo resultado se resume en “sangre y guerra”- expresión que sirve de título al libro.<sup>5</sup> En tercer lugar, el modelo predice una asociación positiva entre democracia -entendida como igualdad política- y capacidad estatal. Besley y Persson (2011) argumentan que la “cohesión” del sistema político -en la medida en que ésta reduce los efectos negativos de la polarización sobre las perspectivas de redistribución adversa- aumenta las inversiones en capacidad estatal<sup>6</sup>. Este razonamiento es consistente con los desarrollos de Spiller y Tommasi (2007) acerca de la expectativa de alternancia en el poder como uno de los determinantes de un “buen ambiente de transacciones”. Sin embargo, según Cárdenas y Tuzemen (2010), en contextos de estabilidad política, un mayor nivel de desigualdad política -esto es, un menor nivel de democracia- aumenta la probabilidad de que el grupo en el poder lo retenga en el período siguiente y,

---

<sup>5</sup> Para una discusión de la tesis de Centeno, cfr. Thies (2004).

<sup>6</sup> La cohesión se operacionaliza como restricciones al poder ejecutivo. “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 garanticen 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).

por tanto, aumentan los incentivos para invertir en capacidad estatal y gravar al otro grupo. Finalmente, 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. Los resultados empíricos corroboran este conjunto de hipótesis. Para el caso del nivel de democracia, la asociación es positiva. Además, la interacción entre democracia y desigualdad en la distribución de ingresos es negativa, sugiriendo que los efectos de la democracia son atenuados por los de la desigualdad económica.

#### **2.4. Régimen político y capacidad estatal**

La discusión sobre régimen político y capacidad estatal excede los mecanismos - en ocasiones rivales o condicionales a la validez de ciertos supuestos- postulados por el modelo BPC.

Levi (1999) propone una revisión de la extensa literatura acerca de la relación causal inversa a la examinada en este trabajo: es conocido que el desarrollo de las instituciones representativas -protodemocráticas, para usar la expresión de Levi- está históricamente ligado a la historia de la extracción consentida de recursos, como expresa la divisa revolucionaria “no taxation without representation”.

Existen argumentos teóricos rivales en cuanto al nivel de imposición que exhibirían democracias y autocracias, prolijamente expuestos por Cheibub (1998). En cuanto a los incentivos para cobrar impuestos que enfrentan los

gobiernos, por un lado, es teóricamente plausible que las democracias cobren menos impuestos que las dictaduras, dado que son los ciudadanos los que deciden el tamaño del gobierno, por lo cual, -bajo los supuestos de algunos modelos de votación y sin considerar problemas de agencia-, éste sería óptimo y conducente a un mayor nivel de crecimiento económico. En cambio, las dictaduras maximizarían el tamaño del gobierno puesto que le autócrata está en condiciones de apropiarse del residuo fiscal. Por otra parte, también es teóricamente plausible que las democracias cobren más impuestos que las dictaduras, dadas las presiones a favor del consumo inmediato que resultan de las preferencias mayoritarias (perjudicando, por tanto, el crecimiento económico). Existen, además, argumentos sobre la capacidad de los gobiernos para cobrar impuestos bajo distintos regímenes. Este problema dista de ser trivial, puesto que la imposición comporta -como señalara Olson (1965)- un problema clásico de acción colectiva.<sup>7</sup> Por un lado, en tanto que implica ciertos niveles de consenso, es razonable suponer que la democracia enfrenta menores costos de transacción a la hora de la recaudación -obediencia “cuasi-voluntaria,” en términos de Levi (1988). Por otra parte, en tanto que enfrentan menos restricciones, las dictaduras estarían en condiciones fácticas de disponer mayores niveles de imposición -“los problemas de acción colectiva se resuelven por medio de órdenes” (Haggard y Kaufman, 1992, citado en Cheibub, 1998). Cheibub no encuentra un efecto estadísticamente significativo del tipo de régimen sobre el nivel de recaudación.

En una replicación de este estudio en el caso de las provincias argentinas bajo gobiernos civiles y militares, Ziegler (2010b) encuentra que (a) el tipo de régimen no es un buen predictor de las diferencias en el nivel total recaudación impositiva total (si bien bajo regímenes democráticos la recaudación es sistemáticamente mayor que bajo dictaduras) pero que (b) bajo gobiernos

---

<sup>7</sup> “A pesar de la fuerza del patriotismo, del atractivo de la ideología nacional, del lazo de una cultura común y del carácter indispensable del sistema legal, ningún estado en la historia moderna ha podido sostenerse por medio de donaciones o contribuciones voluntarias. Para la mayoría de los países, las contribuciones filantrópicas no constituyen ni siquiera una fuente significativa de ingresos. Se requiere de impuestos, pagos obligatorios por definición. En efecto, como indica el viejo refrán, su necesidad es tan cierta como la muerte” (Olson, 1965: 13).

autoritarios las provincias exhiben una mayor recaudación del impuesto inmobiliario, mientras que bajo gobiernos democráticos las provincias recaudan una mayor cantidad de ingresos brutos. La idea subyacente es que los impuestos a la propiedad son más intensivos en capacidades administrativas y que, por tanto, serán los preferidos por gobiernos autoritarios que pueden resolver más fácilmente el problema del *enforcement*. Por el contrario, bajo gobiernos democráticos los ciudadanos tendrían mayores incentivos a revelar información privada, lo cual facilitaría -mediante el mecanismo de obediencia “cuasi-voluntaria” descrito por Levi (1988)- el cobro de impuestos a los ingresos.

Por otra parte, 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. Si bien la democracia conduciría a mayores niveles de crecimiento económico, los aumentos en la productividad derivados del orden entendido como bien público superan con creces las posibilidades de la anarquía. 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 las autocracias, sostenidas por una coalición pequeña que el líder recompensa con un flujo de bienes privados, hay incentivos a fijar una tasa de imposición alta que recae sobre la totalidad del selectorado (sean miembros de la coalición ganadora o no); si bien una tasa alta de imposición incide negativamente sobre la productividad, el líder siempre puede compensar estas pérdidas transfiriendo bienes privados a los miembros de su coalición. Esto no es posible en democracias, donde el costo de mantener una coalición de gran tamaño con bienes privados se vuelve demasiado gravoso para el líder y poco atractivo para los miembros de la coalición (dado que cada uno recibe una fracción menor de bienes). En estas condiciones, el líder democrático

se ve obligado a proveer bienes públicos, de los que no es posible excluir a los miembros del electorado; en consecuencia, la tasa de imposición debe ser baja, puesto que en este contexto no es posible compensar con bienes privados las pérdidas de productividad que resultarían de una tasa de imposición alta.

Ahora bien, en una serie de trabajos recientes Hanson (2011, 2012) expone hipótesis contrarias a las que sostiene buena parte de la literatura. En primer lugar, Hanson (2012) cuestiona la universalidad de la hipótesis de que democracia -concebida como restricciones al poder ejecutivo en la forma de frenos y contrapesos- puede tener un efecto positivo sobre el desarrollo económico: si bien esta relación puede verificarse en países industrializados, en países con menor Producto Bruto *per capita* y con estructuras económicas predominantemente rurales, la autoridad estatal constituiría el principal estímulo al desarrollo económico. Por otra parte, Hanson (2011) postula que capacidad estatal y democracia no son atributos cuyos efectos se complementan sino sustitutos: tomando como indicadores de capacidad estatal diversas medidas de escolarización y mortalidad infantil, el autor encuentra que, en ausencia de niveles altos de democracia, altos niveles de capacidad estatal tienen efectos positivos sobre los efectos de las políticas públicas mencionadas. Si bien en este trabajo, la capacidad estatal es la variable dependiente y no se examinan sus efectos sobre ninguna política pública, este trabajo impone un llamado de atención sobre la literatura predominante y complejiza las relaciones causales involucradas en este conjunto de fenómenos.

Con vistas a realizar una contribución a este debate -pero trasladándolo a un nivel jurisdiccional al cual aún no se ha aplicado de manera sistemática- esta tesis efectúa una contrastación empírica de la relación entre nivel de democracia y capacidad extractiva tomando como unidad de análisis los estados subnacionales de un sistema federal: las provincias argentinas durante el período 1991-2001. Si bien todas las provincias argentinas albergan regímenes democráticos.<sup>8</sup> No obstante, en los últimos años, un conjunto de trabajos ha

---

<sup>8</sup> Si se utilizara la clasificación dicotómica de Przeworski et al. (2000), once provincias argentinas serían dictaduras (Gervasoni, 2010a).

llamado la atención sobre el carácter democráticamente deficitario de varias provincias argentinas (Gibson, 2005; Gervasoni, 2010a, 2010b, 2011; Giraudy, 2008 2010, 2011; Behrend 2011). Dado que las provincias argentinas varían considerablemente en su nivel de democracia subnacional y en su capacidad extractiva, ellas constituyen un caso que permite contrastar empíricamente los modelos causales que vinculan ambos fenómenos.

## **2.5. Capacidad estatal en sistemas federales**

La denominada segunda generación de estudios sobre federalismo (Weingast, 2006) abandona como eje las preocupaciones normativas que dominaban a la primera y se aboca al estudio de las federaciones efectivamente existentes. Esta literatura comprende un amplio conjunto de tópicos, entre los que se cuentan la revisión de las teorías tradicionales de federalismo fiscal (Rodden, 2006; Treisman, 2007), la endogeneidad de las instituciones federales (de Figueiredo, McFaul y Weingast, 2007; Beramendi y Wibbels, 2010; Ziblatt, 2004), la estabilidad de las federaciones multiétnicas (Bermeo, 2002; Hale, 2004), la democraticidad de los estados subnacionales (Behrend, 2011; Gervasoni, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b; Gibson, 2005; Giraudy, 2008; Rebolledo, 2011), las consecuencias redistributivas de los diseños federales (Gibson, Calvo y Falletti, 2004; Beramendi, 2007) y los efectos del federalismo sobre la nacionalización del sistema de partidos (Chhibber y Kollman, 2004). No obstante esta proliferación temática, la cuestión del estado -sobre todo la estatidad de los estados subnacionales- constituye una ausencia conspicua en esta literatura.

En un artículo pionero, O'Donnell (1993) destacó -en un espíritu afín al enfoque de Mann- la hasta entonces descuidada dimensión territorial del estado. La eficacia del estado -la medida en que éste puede regular las interacciones sociales y crear un marco de pervisibilidad así como administrar la ley por medio de burocracias públicas- es territorialmente asimétrica, sobre todo en estados territorialmente herterogéneos. Esta comprobación da pie a la conocida metáfora cromática acuñada por el autor, según la cual un en estado podrían distinguirse áreas azules, verdes y marrones, que denotan grados decrecientes de

penetración estatal. En la misma línea, Snyder (2001) resaltó el carácter territorialmente desparejo de muchos procesos políticos y económicos -v.gr., la democratización, las reformas de mercado. De esto se desprende un llamado a “tomar el territorio en serio” explotando su variación territorial en unidades subnacionales, con el dividendo metodológico de aumentar el número de observaciones.

Los estudios sobre capacidad estatal a nivel subnacional son escasos. Para el caso argentino, un único estudio (Ziegler, 2010) se propone explicar la variación de la capacidad estatal de las provincias argentinas<sup>9</sup>. Si bien adopta como indicador la capacidad extractiva, el marco teórico difiere notablemente de las propuestas consignadas arriba: el nivel de recaudación es una función de la cantidad y la calidad la información que poseen los estados provinciales sobre sus ciudadanos. No obstante, la información se utiliza como criterio para discriminar entre provincias de baja, media y alta capacidad, clasificación que luego funciona como un predictor de la performance provincial ante el *shock* que supuso la Ley de Convertibilidad de 1991, a partir de la cual las provincias se vieron obligadas a incrementar sus capacidades extractivas autónomas. Pero ¿qué explica los incentivos diferenciales que tienen los estados subnacionales a adquirir información sobre sus ciudadanos en primer lugar? Que la capacidad estatal sea una función de la información no implica que exista un vínculo causal entre ambos fenómenos. En todo caso, el vínculo es bastante trivial. El trabajo de Ziegler no indaga, pues, en los factores que la literatura clásica y contemporánea sobre formación estatal postula como determinantes del desarrollo de capacidades estatales. Ése es el propósito de esta contribución.

---

<sup>9</sup> Además del trabajo de Ziegler (2010b), al que me referí más arriba.

Autor	Variables Independientes	Operacionalización	Variable Dependiente	Operacionalización
Besley y Persson (2009, 2011)	Guerra externa  <b>Democracia (inclusión-cohesión política)</b>  Origen legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Proporción de años bajo conflictos externos hasta 1975</li> <li>▪ Número de años para los que polity2&gt;0 (B&amp;P 2009)</li> <li>▪ Restricciones al PE: “Xconst” en la base Polity IV(B&amp;P 2011)</li> <li>▪ Origen legal inglés</li> <li>▪ Origen legal socialista</li> <li>▪ Origen legal germánico</li> <li>▪ Origen legal escandinavo</li> </ul>	Capacidad legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desarrollo financiero (crédito privado/PBI)</li> <li>▪ Facilidad de acceso al crédito</li> <li>▪ International Country Risk Guide (ICRG)</li> </ul>
			Capacidad fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 - (impuestos al comercio como proporción de la recaudación total)</li> <li>▪ 1 - (impuestos al comercio + impuestos indirectos como proporción de la recaudación total)</li> <li>▪ <math>\frac{\text{impuesto a las ganancias}}{PBI}</math></li> <li>▪ <math>\frac{\text{recaudación total}}{PBI}</math></li> </ul>
Cárdenas (2010)	<b>Democracia (Igualdad política)</b>  <b>Desigualdad económica</b>  Guerra externa  Guerra civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Número de años para los que polity2&gt;3</li> <li>▪ Coeficiente de Gini</li> <li>▪ Proporción de años bajo guerra externa para los períodos 1900-1975 y 1960-1997</li> <li>▪ Proporción de años bajo guerra civil para los períodos 1900-1975 y 1960-1997</li> </ul>	“Capacidades burocráticas y administrativas”	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recaudación total/PBI</li> <li>▪ Impuesto a las ganancias/PBI</li> <li>▪ Recaudación doméstica/recaudación total</li> <li>▪ Riesgo de expropiación (ICRG)</li> <li>▪ Ease of doing business ranking</li> <li>▪ Government effectiveness index (Worldwide Governance Indicators)</li> <li>▪ Columbia University State Capacity Survey</li> <li>▪ Índice de Berkman et al. (2009)</li> </ul>

Cheibub (1998), basado en Levi (1988)	Costos de transacción	Bienes pasibles de gravamen: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>PBI per capita</b></li> <li>▪ Nivel de comercio exterior</li> <li>▪ Producción agrícola</li> <li>▪ Producción minera</li> </ul>	Capacidad extractiva	$\frac{\text{recaudación total}}{\text{PBI}}$
	Tasa de descuento	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Hazard rate function</li> </ul>		
	<b>Poder de negociación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Año electoral</b></li> <li>▪ <b>Cambio de administración</b></li> <li>▪ Transición de régimen</li> </ul>		
	<b>Situación fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deuda externa</li> <li>▪ <b>Transferencias/PBI</b></li> </ul>		
Ziegler (2010)	Calidad de la información del estado sobre ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Préstamos <i>per capita</i></li> </ul>	Capacidad extractiva	Desagregación por tipo de impuestos <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacidad alta: inmuebles/PBG</li> <li>▪ Capacidad media: ingresos brutos/PBG</li> <li>▪ Capacidad baja: - sellos/PBG - automotores/PBG</li> </ul>

Tabla 2.1. Resumen de variables dependientes, independientes y su respectiva operacionalización para los trabajos de los que esta tesis toma variables teóricamente relevantes

### 3. Marco analítico

La contribución que pretende hacer este trabajo es esencialmente empírica. Me propongo (i) arrojar cierta luz sobre el fenómeno bastante inexplorado de las capacidades estatales de las provincias argentinas y (ii) explotar la variación subnacional en capacidades estatales para poner a prueba hipótesis sobre sus determinantes.

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 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 en Argentina reciben la denominación de ingresos brutos e impuesto inmobiliario

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. Estas propiedades de los impuestos a los ingresos -argumentan Weller y Ziegler (2008)- 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. Ziegler (2010) sostiene que el impuesto a los ingresos brutos es de “capacidad media”.

Por otra parte, los 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: 0.27% del PBG para el período 1991-2001. (Ziegler, 2010: 23).

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). 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.

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

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, lo que en la literatura sobre federalismo fiscal se conoce con el nombre de *vertical fiscal imbalance* (VFI). 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)<sup>10</sup>. Si bien esta literatura -puesto que sus preocupaciones son otras- no asocia el VFI de manera directa con la capacidad estatal-, es plausible afirmar que la medida en que las

---

<sup>10</sup> Estos datos se refieren al período 1985-1995. La base empírica de este trabajo arroja cifras muy similares, como se verá en la siguiente sección.

provincias pueden solventar sus gastos con recursos propios -sin depender de la asistencia del gobierno central- constituye un indicador válido de capacidad estatal subnacional. Este indicador tiene una doble ventaja. En primer lugar, 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. En segundo lugar, este indicador no es objeto de argumentos teóricos rivales sobre régimen y capacidad extractiva como los desarrollados -de manera no demasiado convincente- por Ziegler (2010b) para ingresos brutos y el impuesto inmobiliario.

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

Pretendo contrastar el siguiente conjunto de hipótesis:

H<sub>1</sub>: Un mayor nivel de democracia política genera mayores niveles de capacidad estatal.

El mecanismo causal presente en la familia de modelos que predice una asociación positiva entre democracia y capacidad estatal 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. Besley y Persson operacionalizan este concepto 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 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”.

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.

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 bajos 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.

Por el contrario, como se expuso en la Sección 2, los modelos de Olson (1993) y Bueno de Mesquita et al. (2003) predicen una relación positiva entre autocracia e inversión en capacidades extractivas. En estas teorías, 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 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.

Dada la existencia de hipótesis rivales en la literatura, adopto una posición teóricamente agnóstica respecto del efecto esperado del nivel de democracia subnacional sobre la capacidad extractiva. La estrategia es, entonces, desembozadamente empirista.

El nivel de democracia subnacional se operacionaliza mediante el Índice de Democracia Subnacional, elaborado por Gervasoni (2010a). 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).

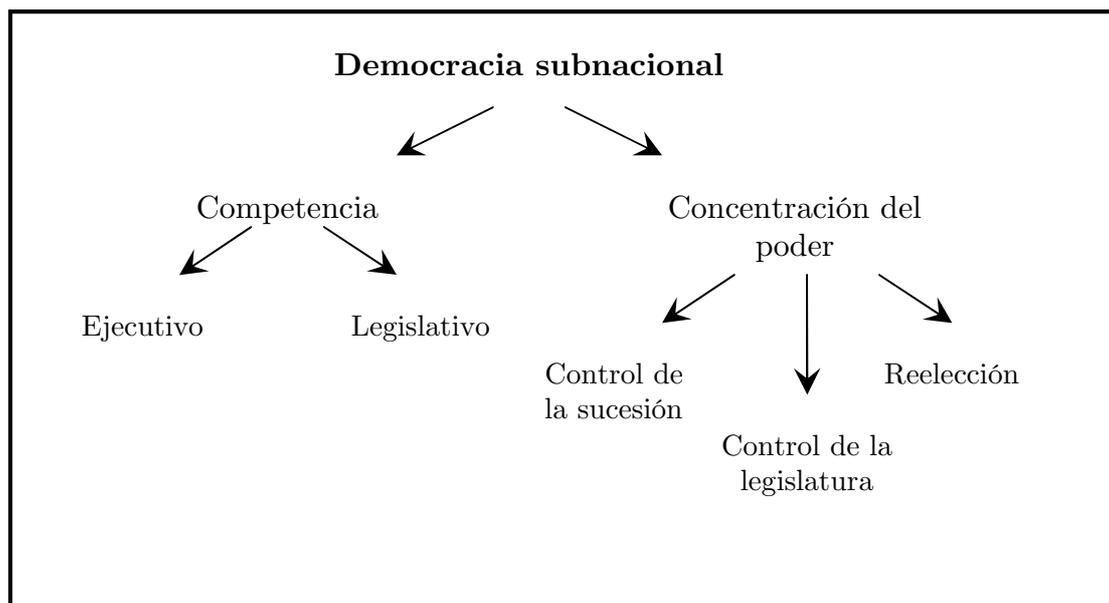


Figura 3.1. Dimensiones del Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010a).

H<sub>2</sub>: Un mayor grado de desigualdad económica genera menores niveles de capacidad estatal.

El mecanismo causal es el descrito por Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010), ya expuesto en la sección anterior: si las elites controlan el gobierno, no tienen incentivos a invertir en capacidades extractivas para gravar a una masa de ciudadanos relativamente pobres, dado que (a) esto impondría un límite a los recursos extraíbles y (b) si pierden el poder en el periodo siguiente, la inversión en capacidades extractivas facilitaría medidas redistributivas contrarias a los intereses del grupo dominante.<sup>11</sup>

H<sub>3</sub>: Un mayor nivel de transferencias del gobierno federal genera menores niveles de 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

<sup>11</sup> Cárdenas y Tuzemen (2010) incorporan términos de interacción, pero los resultados dependen de cuál sea el grupo que ocupa el poder -elites o ciudadanos, en términos del modelo-, por lo cual resulta difícil derivar hipótesis empíricamente contrastables.

comportamiento “rentista” de las provincias constituye una de las principales variables explicativas del nivel 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*).

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, en prensa)<sup>12</sup>. La objeción de endogeneidad parece ser menos válida para el caso de

---

<sup>12</sup> De acuerdo con Leiras (en prensa: 45), las transferencias no obedecen a un criterio de redistribución progresiva porque “las reglas del federalismo fiscal cristalizan acuerdos circunstanciales entre los gobiernos nacionales y coaliciones de representantes de provincias, que no siempre incluyen a los mismos socios, pero siempre contienen a los votos eficientes de las provincias pequeñas, varias de las cuales, aunque tienen el mismo tamaño que los distritos más pobres del país, perciben ingresos largamente superiores al promedio nacional. Y ocurre porque el capital político indispensable para sostener cualquier decisión del gobierno nacional se genera, se controla y se distribuye en las provincias y de acuerdo con los intereses de los actores que en ellas predominan.”

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).

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, 2010). Este último 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.

La variable *Pob* registra la población al comienzo del período a estudiar (1991). *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 un mayor riqueza *per capita* implica una base imponible mayor –al menos para impuestos a los ingresos. *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 (que importan una disminución en su poder de negociación, en el modelo Levi-Cheibub), con lo cual el efecto esperado sobre el nivel de recaudación es negativo. El modelo básico de este trabajo queda definido de este modo:

$$\text{Capacidad Extractiva}_{it} = \alpha + \beta_1 \text{Demsn}_{it} + \beta_2 \text{Gini}_{it} + \beta_3 \text{Copartisan}_{it} + \beta_4 \text{ATN}_{it} + \beta_5 \text{Copa}_{it} + \beta_6 \text{Election}_{it} + \beta_7 \text{Govchange}_{it} + \beta_8 \text{PBGpc}_{it} + \beta_9 \text{Pob}_{it} + \mu_{it}$$

, donde  $\alpha$  es la constante y  $\mu_{it}$  el término del error. Los subíndices  $i$  y  $t$  denotan la provincia y el año respectivamente<sup>13</sup>.

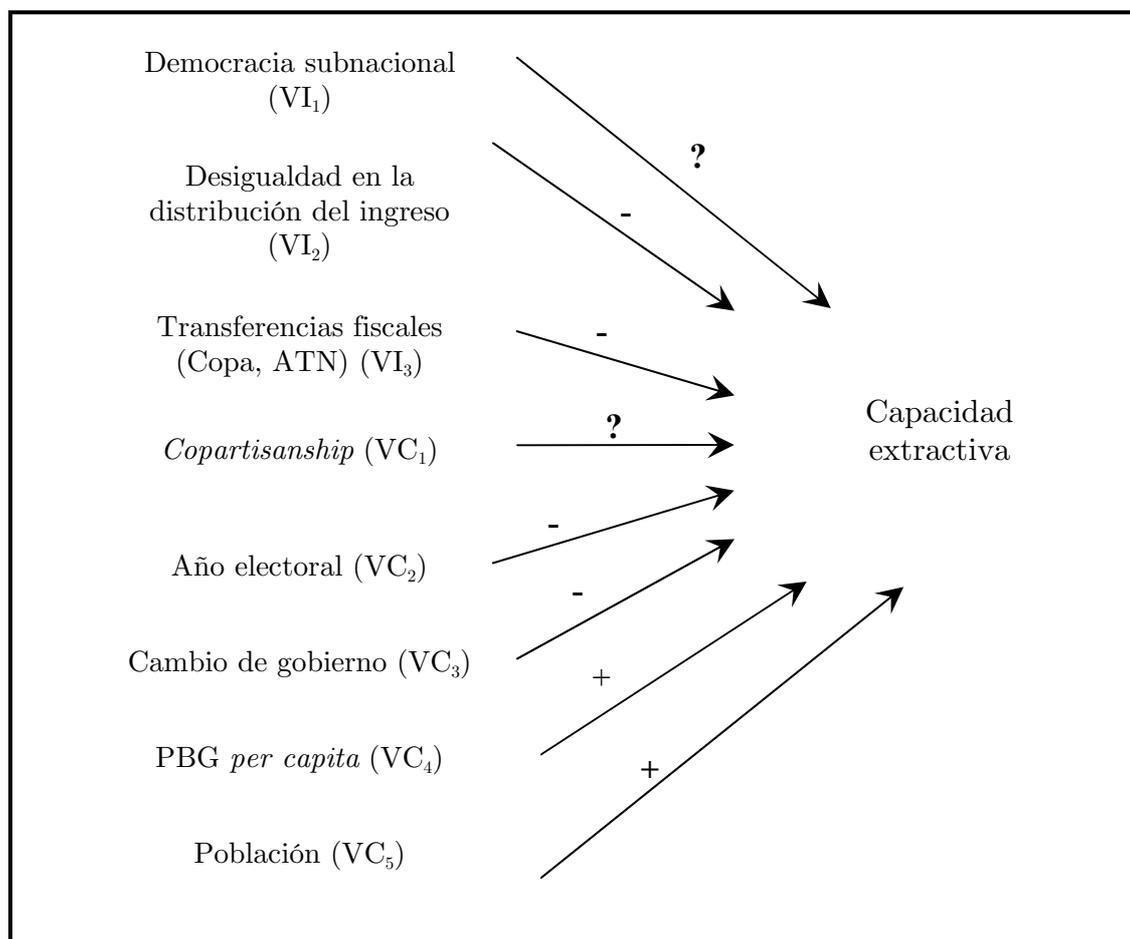


Figura 3.2. Efecto esperado de las variables independientes y de control sobre la variable dependiente. Los signos indican la dirección de la asociación esperada.

#### 4. 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 disponibles en Porto (2004)<sup>14</sup>, en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)<sup>15</sup> y en la base provincial del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP)<sup>16</sup>. Los impuestos provinciales aparecen desagregados en cinco categorías:

<sup>13</sup> Este es la ecuación del modelo básico. No escribo las ecuaciones de los modelos efectivamente utilizados -efectos aleatorios, efectos fijos y ecuaciones estimadoras generalizadas. Ver sección 4.

<sup>14</sup> La base puede descargarse de: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>

<sup>15</sup> <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>

<sup>16</sup> <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/index.htm>

(i) ingresos brutos, (ii) inmobiliario, (iii) automotores, (iv) sellos y (v) otros recursos tributarios. 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.

Los datos para el coeficiente de Gini se han extraído de Cicowiez (2003). 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 al respecto.

Los datos sobre el nivel de democracia subnacional han sido facilitados por Gervasoni<sup>17</sup>. 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 Provinfos, desarrollada por el Ministerio del Interior<sup>18</sup>. Los datos poblacionales se encuentran disponibles en Porto (2004) y en la base de datos provinciales del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP).

---

<sup>17</sup> Índice de Democracia Subnacional para las Provincias argentinas, 1987-2007. Fuentes:: Gervasoni, Carlos. 2010a. 'A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces.' *World Politics* 62 (2) (versión publicada del índice y base de datos hasta 2003) y Gervasoni, Carlos. 2011b. A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Redistributive Fiscal Federalism in Argentina. Tesis Doctoral, Universidad de Notre Dame (extensión de la base de datos hasta 2007).

<sup>18</sup><http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=>

Los datos de PBG están disponibles en la base de Porto y en CEPAL (2007)<sup>19</sup>. Puesto que en el período estudiado la inflación no fue significativa, no se utilizará la inflación como variable de control.

El período de análisis, si bien limita la base empírica, tiene la ventaja de mantener constantes determinados factores, por ejemplo, una inflación relativamente constante.

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 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 y se recomienda para estimar el impacto de la variación longitudinal entre unidades sobre la variable dependiente. En cambio, el modelo de efectos fijos controla 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. Sin embargo, al estimar exclusivamente el impacto de la variación temporal de las variables, el modelo deja de lado la variación longitudinal. Dado que dicha variación es relevante, se corre un modelo RE. 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.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> <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>

<sup>20</sup> 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.

## 5. Resultados

### 5.1. Estadística descriptiva

En esta sección presento una descripción del comportamiento de las variables dependientes e independientes de este estudio.

#### a. Comportamiento de las variables dependientes

La Tabla 5.1 presenta la media y el desvío estándar de las tres variables tributarias que utilizaré como indicadores de capacidad extractiva: autonomía fiscal (VFI), ingresos brutos (como proporción de la recaudación total) e impuesto inmobiliario (como proporción de la recaudación total). Los promedios son para el periodo 1991-2001 para las 23 provincias argentinas.

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

El Gráfico 5.1.1 muestra la recaudación doméstica total como proporción del gasto total, medida que la literatura sobre federalismo fiscal denomina *Vertical Fiscal Imbalance* (VFI). Como puede observarse, las provincias con menor VFI, esto es, con mayor autonomía fiscal son Buenos Aires (47%), Córdoba (38%), Santa Fe (38%), Mendoza (31%), Entre Ríos (25%) y La Pampa (23%). Las provincias con mayor VFI, esto es, con menos autonomía fiscal son Formosa (4%), La Rioja (4%), Catamarca (7%), Chaco (11%), Corrientes (11%), Santa Cruz (11%) y Santiago del Estero (11%). Estos resultados son muy similares a los reportados por Saiegh y Tommasi (1999: 177) para el período 1985-1995. El Gráfico 7.1 muestra la evolución temporal de esta variable (ver Apéndice).

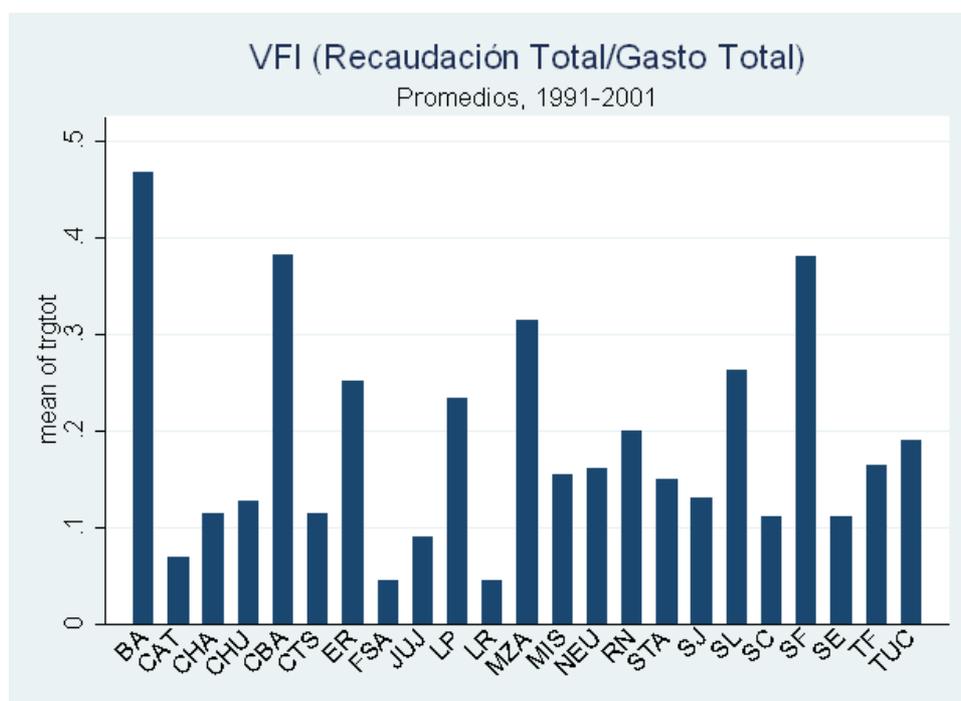


Gráfico 5.1.1. *Vertical Fiscal Imbalance* (VFI), Promedios, 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a datos de Porto (2004).

El Gráfico 5.1.2 presenta las medias provinciales de las otras dos variables dependientes que este trabajo utiliza como indicadores de la capacidad extractiva: la recaudación de ingresos brutos e impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total.

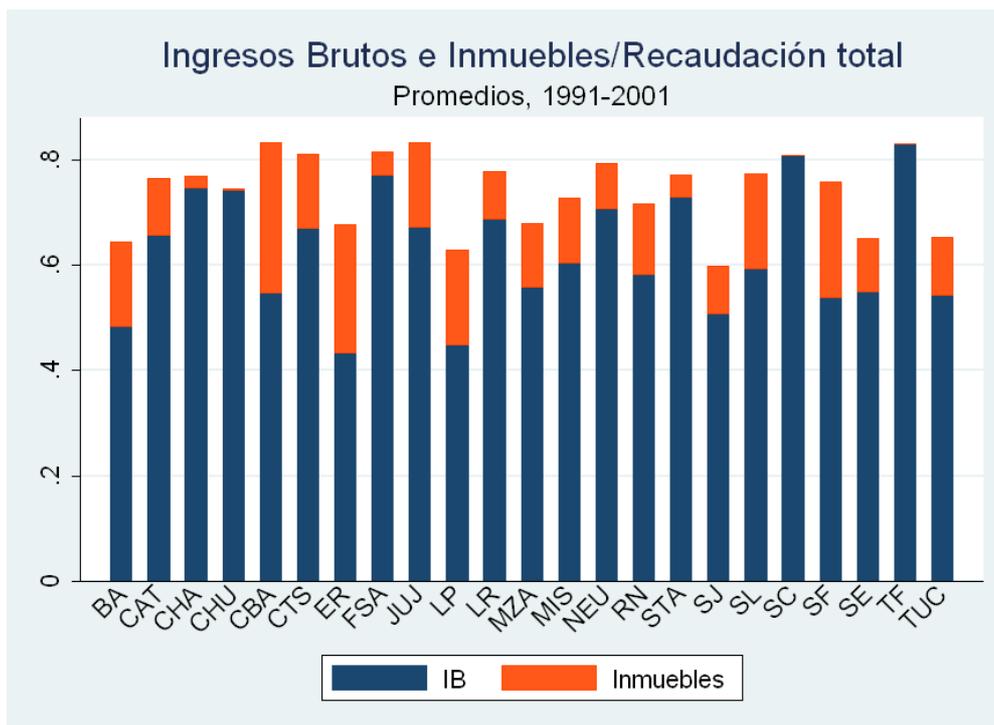


Gráfico 5.1.2. Ingresos brutos e inmuebles como proporción de la recaudación total. Promedios, 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a datos de Porto (2004).

El promedio de ingresos brutos para todas las provincias en el período es del 62% de la recaudación total. Es decir que este impuesto tiene una ponderación importante en el *mix* tributario de las provincias. La provincia que en promedio exhibió una mayor recaudación de este impuesto como proporción de su recaudación tributaria total es Tierra del Fuego (83%); la que en promedio recaudó menos ingresos brutos es Entre Ríos (43%). En conjunto, las provincias con mayor recaudación relativa de ingresos brutos son Tierra del Fuego (83%), Santa Cruz, (81%) Formosa (77%), Chaco (75%), Chubut (74%), Salta (73%), Neuquén (71%), La Rioja (69%), Corrientes (67%) y Catamarca (66%). Las que exhiben menor recaudación relativa de ingresos brutos son Entre Ríos (43%), La Pampa (45%), Buenos Aires (48%), San Juan (51%), Tucumán (54%), Santa Fe (54%), Córdoba (55%) y Mendoza (56%).

El peso de la recaudación relativa del impuesto inmobiliario es mucho menor: apenas el 12% de la recaudación total. Su varianza es, en cambio, mucho mayor ( $DE=0.08$ ). La recaudación de este impuesto fue mayor en las provincias de Córdoba (29%), Entre Ríos (24%), Santa Fe (22%), San Luis (18%), La Pampa (18%) y Jujuy (16%). Fue menor en Santa Cruz (0.008%), Tierra del Fuego

(0.02%), Chubut (0.03%), Chaco (3%), Salta (4%), Formosa (5%), San Juan (9%) y La Rioja (9%). Estos datos revelan que en ninguna provincia la recaudación del impuesto inmobiliario representa más del 30% de la recaudación total, pudiendo llegar a ser prácticamente nula.

Un primer dato a destacar es que la correlación entre las recaudaciones de ambos tipos de impuestos es alta y negativa ( $r = -0.7$ ). Es decir que las provincias en cuyo mix de impuestos pesa mucho más la recaudación de ingresos brutos no tienen incentivos a recaudar mayores cantidades del impuesto inmobiliario. El Gráfico 7.2 (ver Apéndice) muestra que a pesar de su comportamiento diferencial en términos de su peso en la recaudación total, la evolución de ambos impuestos durante el período en consideración es bastante pareja para cada provincia. En razón de este comportamiento diferencial de los dos tipos de impuesto que con plausibilidad teórica son indicadores válidos de capacidad estatal, resulta prudente no construir un índice a partir de ambos.

#### **b. Comportamiento de las variables independientes**

La Tabla 5.1.2 presenta la media y el desvío estándar de algunas variables independientes de relevancia teórica utilizadas en este estudio: (i) el Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010a), (ii) el coeficiente de Gini, (iii) el monto per capita de los fondos transferidos por la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales 23.548 y (iv) el monto *per capita* los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) para cada provincia y para el período 1991-2001.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> El Coeficiente de Gini no se halla disponible para la provincia de Río Negro. La serie comienza en 1992, pero se extrapola el valor de 1992 a 1991.

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 5.1.2. 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.

La primera variable independiente de este estudio es el Índice de Democracia Subnacional (Gervasoni, 2010a) -elaborado en base a indicadores que capturan dimensiones de competencia electoral y concentración de poder. Puesto que cada observación se produce cada cuatro años (al producirse elecciones para el cargo de gobernador), el período en consideración, los valores consignados en la Tabla 5.1.2 y el Gráfico 5.1.3 se refieren a los valores que el índice adopta en 1991, 1995 y 1999. Como puede observarse, las provincias con mayor puntaje son Tucumán (1.21), Tierra del Fuego (0.7), San Juan (0.65), Mendoza (0.59), Chaco (0.91) y Córdoba (0.31). Las menos democráticas son La Rioja (-2.18), San Luis (-0.83), Santa Cruz (-0.71), Santiago del Estero (-0.67) y Formosa (-0.58). El Gráfico 7.3 (ver Apéndice) presenta la evolución del nivel de democracia subnacional para el período bajo estudio.

La correlación de este indicador con otros que capturan dimensiones más específicas de la democracia subnacional, como es el caso del Número Efectivo de Partidos (Laakso y Taagepera, 1979) para la categoría de gobernador, es alta ( $r=0.7$ )<sup>22</sup>. La correlación del Índice de Democracia Subnacional y el NEP para las legislaturas provinciales es de 0.61. En efecto, las provincias que exhiben mayor puntaje en el mismo (San Juan, Tucumán, Mendoza, Chaco, Río Negro) coinciden (con la excepción de Entre Ríos) con aquellas que presentan mayor NEP. Del mismo modo, las provincias que exhiben menor puntaje en dicho índice (La Rioja, San Luis, Santa Cruz, Formosa, Santiago del Estero, Catamarca) coinciden (con la excepción de Chubut) con las provincias con menor NEP.

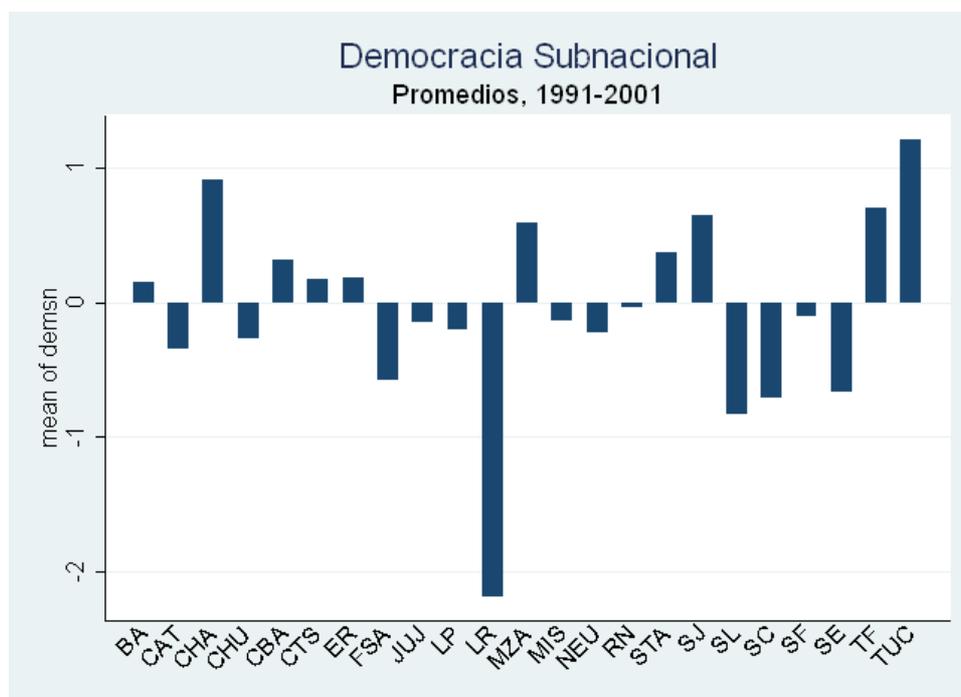


Gráfico 5.1.3. Índice de Democracia Subnacional. Promedios, 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a Gervasoni (2010a).

El Gráfico 5.1.4 presenta el promedio del coeficiente de Gini para cada provincia en el período 1991-2001. Al respecto es importante señalar que el cálculo del Gini se efectúa a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC, la cual se realiza sólo en aglomerados urbanos.

<sup>22</sup> Fuente: Calvo y Escolar (2005).

Por este motivo, los coeficientes presentados no permiten hacer inferencias acerca de la desigualdad en áreas no urbanas o en áreas urbanas no encuestadas.

Las provincias más desiguales (con un Gini  $> 45$ ) son Chaco (48.17), Misiones (46.48), Jujuy (46.02) y Formosa (45.92). Las menos desiguales son Santa Cruz (38.85), La Pampa (40.18), Córdoba (41), Tierra del Fuego (40.18), Santa Fe (41.28), Chubut (41.63). Salvo en casos como Neuquén o Santa Cruz, la tendencia de la evolución del Gini durante la década del noventa es, previsiblemente, creciente (Gráfico 7.4, Apéndice).

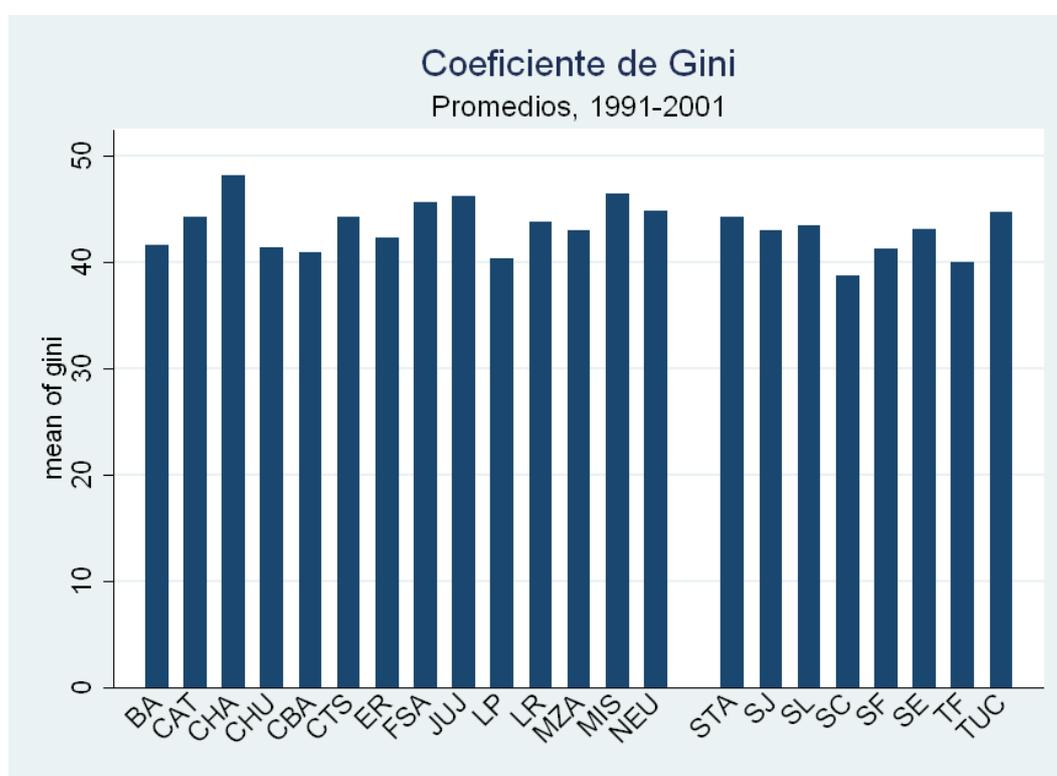


Gráfico 5.1.4. Coeficiente de Gini. Promedios, 1992-2001. Fuente: elaboración propia en base a Cicowiez (2003).

En cuanto a las variables de transferencias fiscales, este trabajo utiliza dos medidas de distinto nivel de discrecionalidad en su asignación por parte del Poder Ejecutivo Nacional. Las transferencias producto de la ley de coparticipación de recursos fiscales (Ley 23.548) exhiben un nivel bajo de discrecionalidad mientras que los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) son altamente discrecionales (Bonvecchi y Lodola, 2011). La discrecionalidad ejecutiva permite el uso de ese tipo de transferencias para la formación de

coaliciones. Por su menor variación en el tiempo, es factible que el impacto negativo de las transferencias poco discrecionales sobre el desarrollo de capacidades extractivas sea mayor que en el caso de transferencias menos discrecionales. Sin embargo, la coparticipación tiene alta discrecionalidad gubernatorial, por lo que su asignación a nivel subnacional no es fija.

El Gráfico 5.1.5 muestra los porcentajes de ATN recibidos por cada provincia en promedio para el período 1991-2001. Como es evidente, durante un periodo predominantemente menemista, el grueso de los ATN se dirige a la provincia de La Rioja (28.68%). El alto grado de discrecionalidad queda en evidencia a partir de la caída de los ATN recibidos por dicha provincia con la asunción del gobierno de la Alianza: de 33.42% en 1999 a 6.9% en 2000 y 2001. Todas las demás provincias no superan porcentajes de un dígito y no exhiben una variación temporal marcada (Gráfico 7.6, Apéndice)

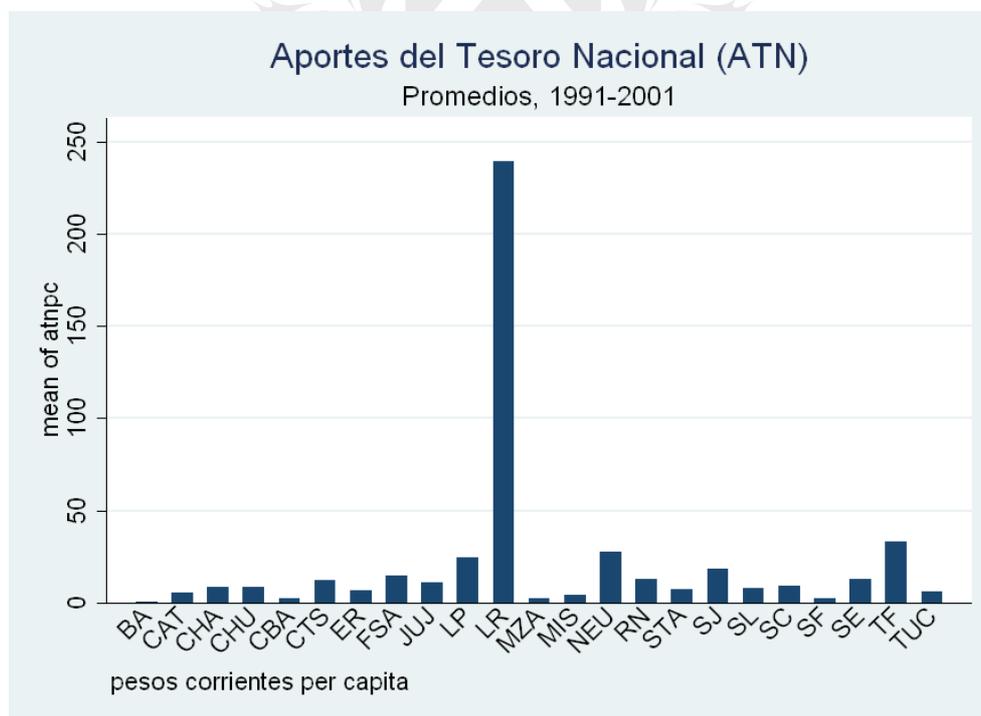


Gráfico 5.1.5. ATN per capita (pesos corrientes). Promedios, 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a Provinfo (Ministerio del Interior).

Las transferencias ejecutadas por la Ley de Coparticipación Federal muestran un panorama más heterogéneo. Las provincias que mayores transferencias por

coparticipación han recibido son Catamarca, Formosa, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

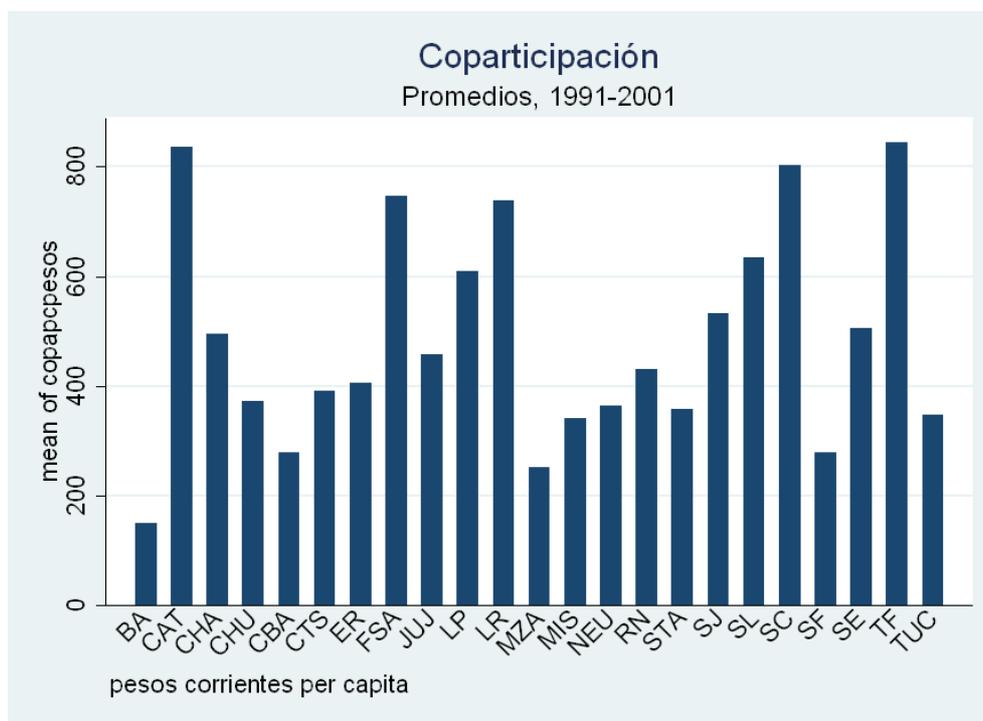


Gráfico 5.1.6. Promedio de fondos coparticipados per capita (en pesos corrientes). Promedios, 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a datos de Porto (2004).

Las provincias que mayores transferencias por coparticipación han recibido (en pesos corrientes) son Tierra del Fuego (\$845), Catamarca (\$836), Santa Cruz (\$803), Formosa (\$746) y La Rioja (\$737). En cambio, las que reciben menores transferencias por coparticipación *per capita* son Mendoza, Buenos Aires (\$150), Córdoba (\$278), Santa Fe (\$249) y Tucumán (\$347).

De este análisis se desprende que (a) los distintos indicadores de capacidad extractiva utilizados en este estudio exhiben un comportamiento diferencial. La correlación entre ambos tipos de impuestos es alta y negativa, mientras que la correlación del VFI es (i) negativa respecto del impuesto a los ingresos brutos ( $r = -0.55$ ) y (ii) positiva respecto del impuesto inmobiliario ( $r = 0.59$ ).

En cuanto a las variables independientes, las provincias argentinas exhiben una variación considerable en sus niveles de democracia subnacional (Gervasoni, 2010a, 2010b). La variación del coeficiente de Gini es un tanto menor, aunque permite señalar provincias relativamente igualitarias (Santa Cruz, La Pampa) y provincias muy desiguales (Formosa, Chaco). Por lo demás, la desigualdad en la distribución del ingreso se acentuó durante todo el período considerado en este estudio (ver Gráfico 7.4, Apéndice). La coparticipación en términos absolutos se distribuye de acuerdo a un criterio poblacional ( $\rho=0.96$ ), pero la coparticipación per capita se dirige sobre todo a las provincias más pequeñas (Gráfico 7.8, Apéndice). Los ATN no registran una variación temporal significativa, pero la discrecionalidad de esta transferencia se pone de manifiesto en el enorme monto de ATN recibidos por la provincia de La Rioja durante la presidencia de Carlos Menem. La razón para incluir estas transferencias de manera separada en el análisis de regresión consiste en el posible impacto diferencial que su distinto grado de discrecionalidad pueda tener sobre el desarrollo de capacidades extractivas.

## 5.2. Estadística inferencial

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.

### a. VFI como variable dependiente

La Tabla 5.2.1 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.

Tabla 5.2.1. Determinantes de la autonomía fiscal (VFI). Modelos de efectos aleatorios (RE), de efectos fijos (FE) y de ecuaciones estimadoras generalizadas (GEE).

Variable	Autonomía Fiscal (Recaudación Propia/Gasto Total)			
	Modelo1 (RE)	Modelo 2 (RE)	Modelo 3 (FE)	Modelo 4 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.00699* (-1.98)	-0.00613 (-1.86)	-0.00786* (-2.37)	-0.00693* (-2.10)
Gini	-0.00383*** (-4.59)	0.00360*** (-4.65)	-0.00277** (-2.88)	-0.00362*** (-4.54)
Copartisan	0.0172*** (3.68)	0.0159*** (3.54)	0.0172*** (3.58)	0.0172*** (3.81)
ATN	-0.0000463 (-1.25)			-0.0000413 (-1.15)
Copa	0.0000263 (0.92)		0.0000467 (1.47)	0.0000243 (0.87)
Election	-0.00590 (-1.26)	-0.00714 (-1.80)	-0.00723 (-1.82)	-0.00604 (-1.48)
Govchange	0.00157 (-0.10)			
PBGpc	0.00000833*** (4.61)	0.00000810*** (4.68)	0.00000341 (1.53)	0.00000729*** (3.88)
Pob(log)	0.0988*** (10.12)	0.0936*** (10.14)	0.0462 (0.99)	0.0949*** (8.51)
constante	-1.051*** (-7.81)	-0.979*** (-7.79)	-0.372 (-0.62)	-1.003*** (-6.65)
<i>N</i>	227	238	238	238
Overall <i>R</i> <sup>2</sup>	0.7843	0.7695	0.7200	-

*t* statistics in parentheses

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

Como puede observarse en la Tabla 5.2.1, 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, aunque su efecto es muy pequeño. El Modelo 2 descarta las variables estadísticamente no significativas. En este modelo la variable *Demsn* deja de ser significativa, pero vuelve a serlo los modelos 3 y 4.

Como puede observarse, 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 el VFI, es decir que incide negativamente en la autonomía fiscal de las provincias. Un aumento de un punto en el Índice de Democracia Subnacional disminuye 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).

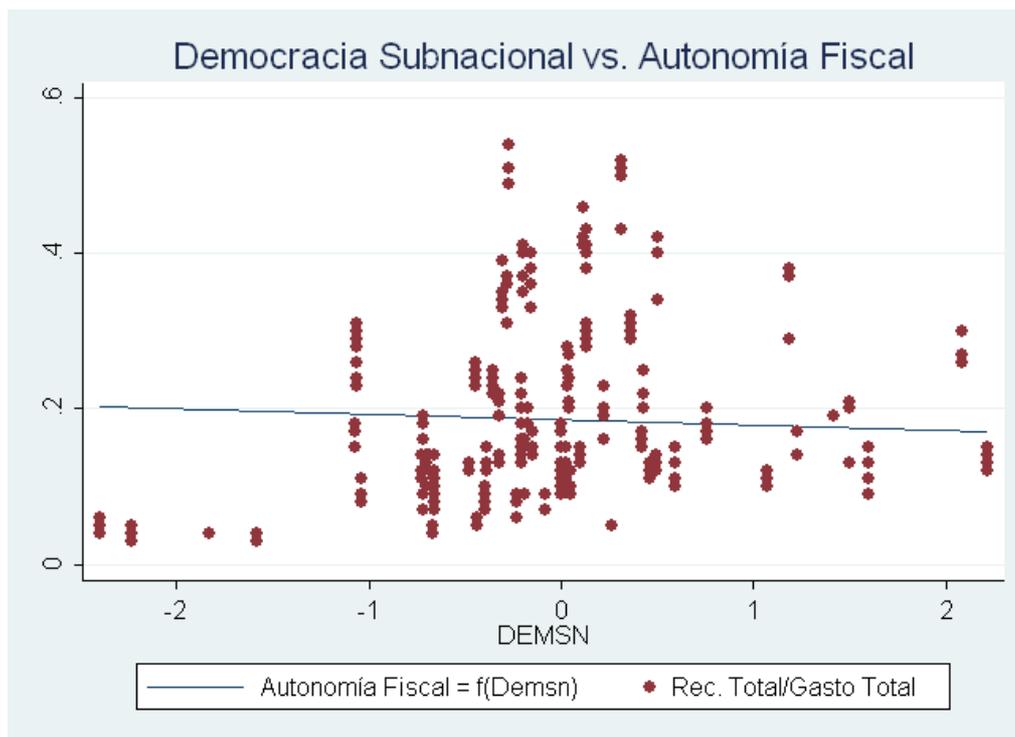


Gráfico 5.2.1. Índice de Democracia Subnacional vs. Autonomía Fiscal (Modelo 1).

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 0.36% 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 5.7% más de su gasto con recaudación propia que la provincia más desigual (Chaco en 2001 con 52.5)<sup>23</sup>. Este resultado es consistente con el modelo de Cárdenas (2010). 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

<sup>23</sup> El valor máximo de la variable (56.3) para la provincia de San Luis en el año 2000 probablemente sea un *outlier*.

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.”

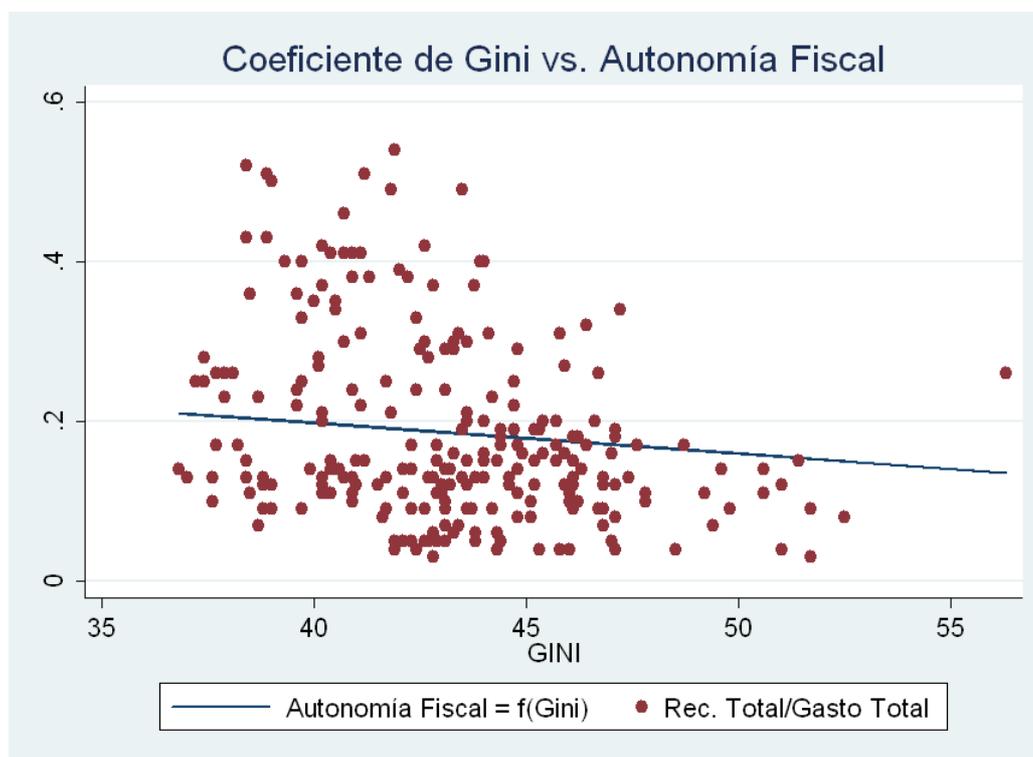


Gráfico 5.2.2. Coeficiente de Gini vs. Autonomía Fiscal (Modelo 1).

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 1.72% 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 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: un aumento de mil pesos per capita en pesos corrientes tiene un aumento del 0.83% en la autonomía fiscal. Es decir que la provincia con un mayor PBG per capita (Santa Cruz en 1991, con \$21128) financia un 16.46% 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.

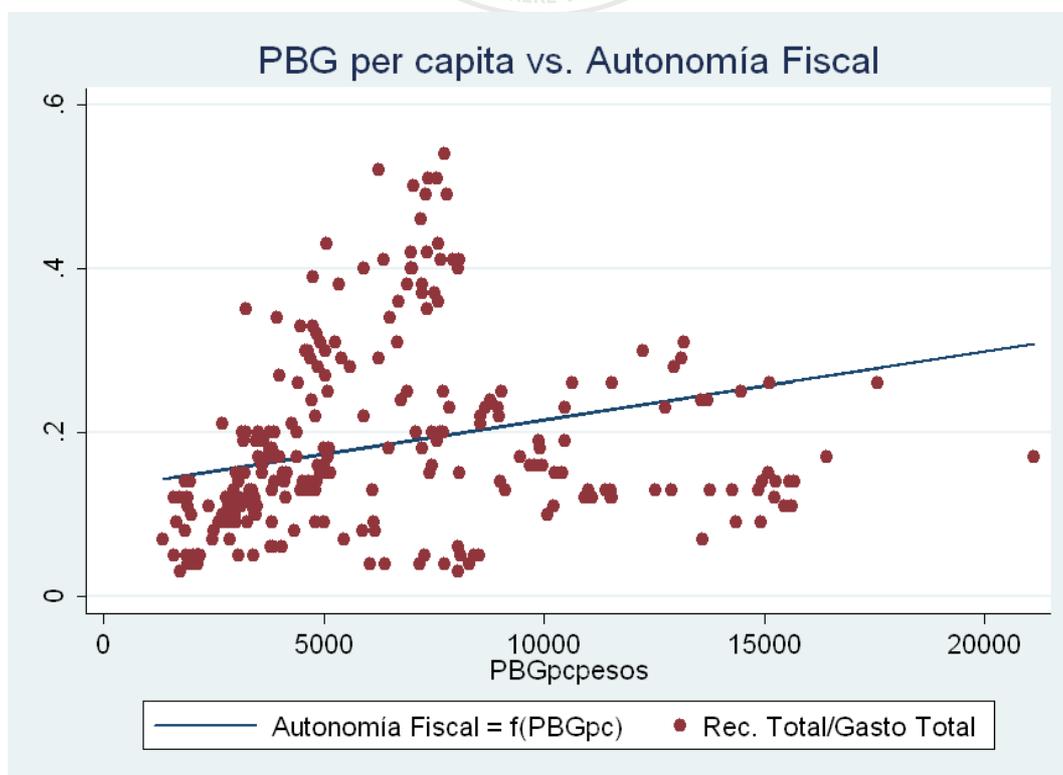


Gráfico 5.2.3 PBG per capita (pesos corrientes) vs. Autonomía Fiscal (Modelo 1).

### b. Ingresos Brutos/Recaudación total como variable dependiente

La Tabla 5.2.2 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.

Tabla 5.2.2. 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).

Variable	Ingresos Brutos/Recaudación Total			
	Modelo 5 (RE)	Modelo 6 (RE)	Modelo 7 (FE)	Modelo 8 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.0159* (-2.57)	-0.0159* (-2.84)	-0.0185** (-3.02)	-0.0165** (-2.65)
Gini	0.00251 (1.72)	0.00282* (2.06)	-0.000547 (-0.31)	0.00234 (1.58)
Copartisan	0.00960 (1.18)	0.00871 (1.10)	0.0182* (2.12)	0.00994 (1.21)
ATN	0.0000325 (0.50)		0.0000269 (0.42)	0.0000326 (0.50)
Copa	0.0000560 (1.11)		3.39e-08 (-0.00)	0.0000562 (1.10)
Election	0.00684 (0.84)	0.000889 (0.13)	0.00550 (0.70)	0.00677 (0.83)
Govchange	-0.00728 (-0.48)		-0.00310 (-0.21)	-0.00709 (-0.47)
PBGpc	0.00000801* (2.43)	0.00000892** (2.80)	0.00000667 (1.64)	0.00000819* (2.37)
Pob (log)	-0.0389* (-2.09)	-0.0415* (-2.25)	0.170* (1.99)	-0.0359 (-1.72)
constante	0.955*** (3.77)	1.005*** (4.05)	-1.696 (-1.55)	0.921** (3.27)
N	227	238	227	227
Overall R <sup>2</sup>	0.2904	0.2673	0.2633	-

t statistics in parentheses

\* 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 (excepto en el modelo 6) y su signo varía a través de los distintos modelos. Algo similar ocurre con la población. 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.

El impacto del PBG *per capita* sobre la recaudación de ingresos brutos es positivo y mayor que su impacto sobre la autonomía fiscal: un aumento de mil pesos per capita genera un aumento de la recaudación en un 0.8%. En otros términos, la provincia con mayor PBG per capita (Santa Cruz en 1991) recauda, *ceteris paribus*, aproximadamente, un 15.8% más de ingresos brutos como proporción de la recaudación total que la provincia con menor PBG per capita (Santiago del Estero en 1991).

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 7 y 8) que su impacto sobre la autonomía fiscal. En este caso, un aumento de un punto en el Índice de Democracia Subnacional genera una disminución de aproximadamente un 1.6% en la recaudación de dicho impuesto como proporción de la recaudación tributaria total. En otros términos, la provincia menos democrática (La Rioja en el período 1991-1994) recauda aproximadamente un 7.4% más de ingresos brutos como proporción de la recaudación total que la provincia más democrática (Chaco en el período 1995-1998). 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.

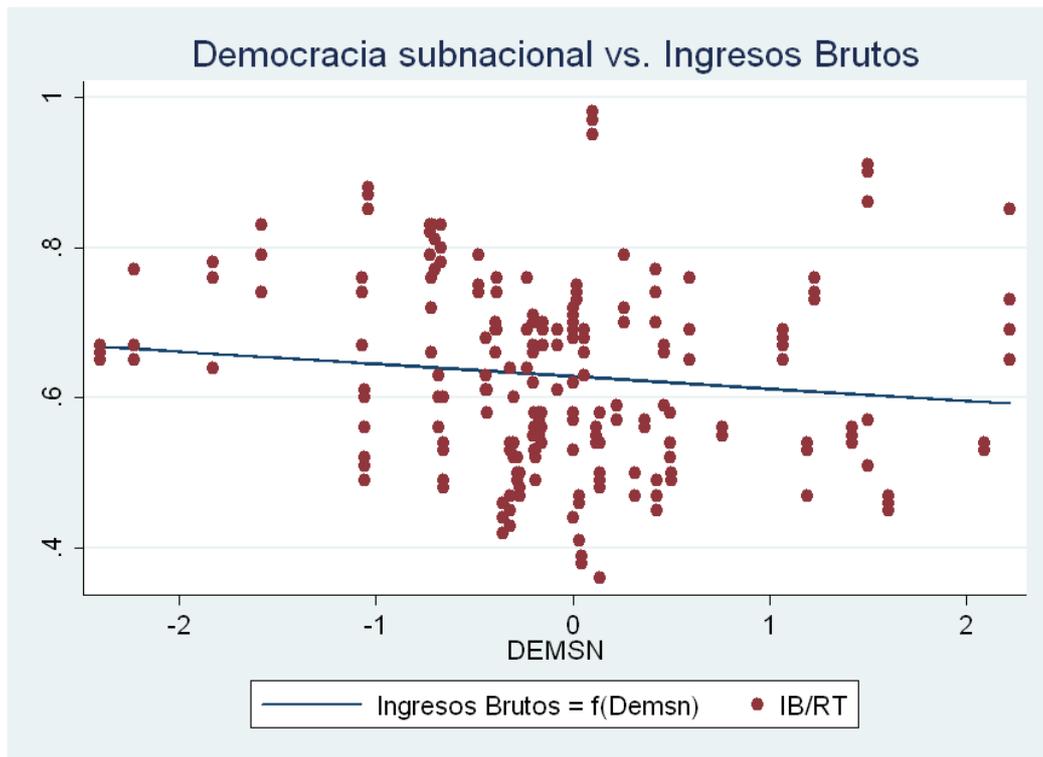
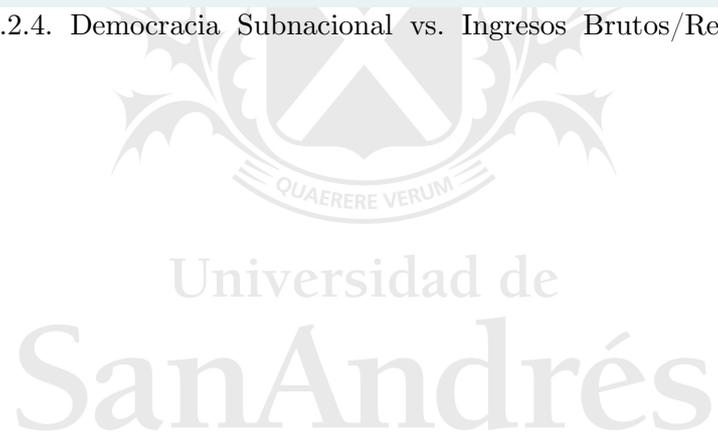


Gráfico 5.2.4. Democracia Subnacional vs. Ingresos Brutos/Recaudación Total (Modelo 8).



### c. Impuesto Inmobiliario/Recaudación Total como variable dependiente

La Tabla 5.2.3 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.

Tabla 5.2.3. 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).

Variables	Impuesto Inmobiliario/Recaudación Total			
	Modelo 9 (RE)	Modelo 10 (RE)	Modelo 11 (FE)	Modelo 12 (GEE) (Unst.)
Demsn	-0.00153 (-0.55)	-0.000471 (-0.18)	-0.000433 (-0.16)	-0.000698 (-0.27)
Gini	-0.00205** (-3.08)	-0.00185** (-2.82)	-0.000898 (-1.16)	-0.00200** (-3.20)
Copartisan	0.00609 (1.67)	0.00558 (1.53)		
ATN	-0.0000357 (-1.23)			
Copa	-0.0000365 (-1.57)	-0.0000513* (-2.29)	-0.0000318 (-1.27)	-0.0000575** (-2.73)
Election	0.00297 (0.82)			
Govchange	0.000977 (0.15)			
PBGpc	-0.00000284 (-1.70)	-0.00000360* (-2.21)	-0.00000278 (-1.63)	-0.00000302* (-1.99)
Pob(log)	0.0225 (1.73)	0.0161 (1.18)	-0.0641 (-1.82)	0.0144 (1.16)
constante	-0.0663 (-0.39)	0.0232 (0.13)	1.053* (2.34)	0.0559 (0.35)
<i>N</i>	227	238	238	238
Overall <i>R</i> <sup>2</sup>	0.2615	0.2411	0.2354	-

*t* statistics in parentheses

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

En los modelos 9-12, el coeficiente de la variable *Demsn* no es estadísticamente significativo. Tampoco lo son las variables *Election*, *Govchange*, *Copartisan*, *ATN* y *Pob* 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 genera una disminución de 0.2% 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 3.2% menos de este impuesto como proporción de la recaudación total que la provincia con el perfil distributivo más igualitario (Santa Cruz en 1994).

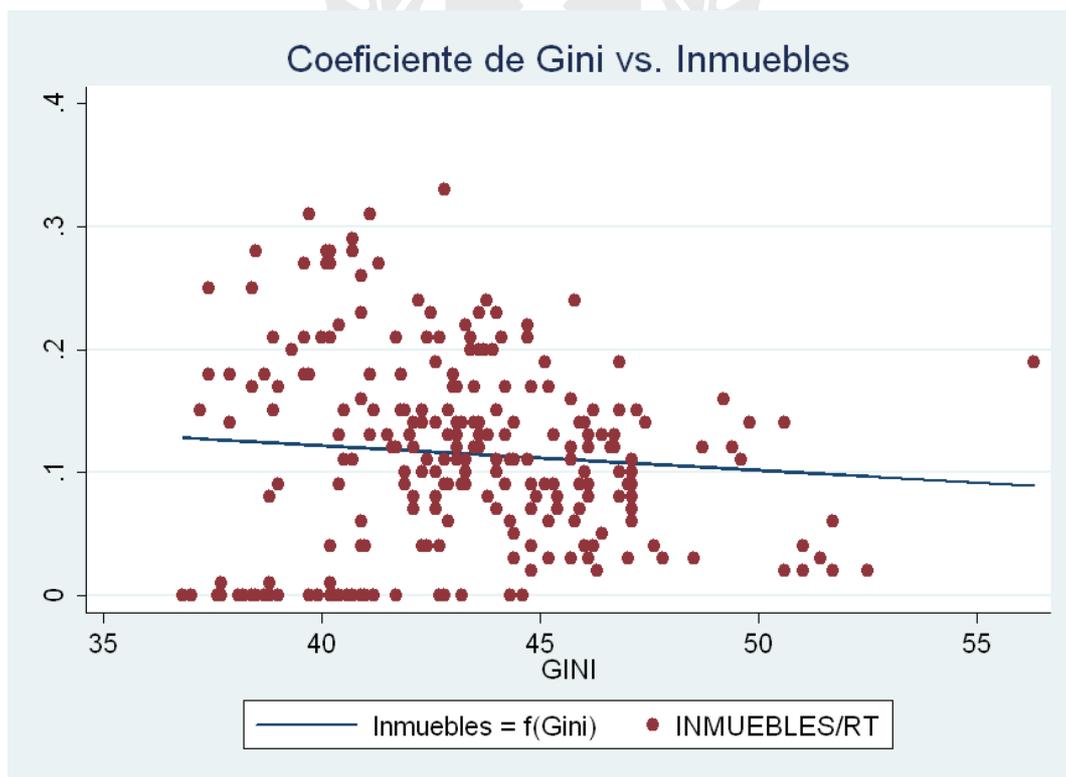


Gráfico 5.2.5. Coeficiente de Gini vs. Inmuebles/Recaudación Total (Modelo 12).

A diferencia de lo que ocurre en los modelos 1-8, las transferencias coparticipadas del gobierno federal (*Copa*) resultan estadísticamente significativas en dos de los modelos y tienen el signo esperado (negativo). Un

aumento de mil pesos per capita en la coparticipación genera una disminución del 5.75% en la recaudación del impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total. Esto es, entre la provincia cuyos habitantes reciben mayor cantidad de dinero por coparticipación (Tierra del Fuego en el año 2000, con \$1380 per capita) recauda, *ceteris paribus*, aproximadamente un 7.3% menos de este impuesto como proporción de la recaudación total que la provincia cuyos habitantes reciben menos fondos coparticipados (Buenos Aires en 1991, con \$117 per capita).

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.

## 6. 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. Las dos primeras hipótesis se derivan de un conjunto de modelos que conceptualizan el desarrollo de capacidades estatales como el producto de una decisión de inversión (Besley y Persson, 2009, 2011; Cárdenas, 2010; Cárdenas y Tuzemen, 2011). La primera hipótesis puesta a prueba predice una asociación positiva entre el nivel de democracia y el nivel de capacidad extractiva. El mecanismo causal subyacente consiste en que los sistemas democráticos estarían caracterizados por instituciones cohesivas (Besley y Persson, 2011) o por la igualdad política (Cárdenas, 2010), evitando un sesgo excesivo del gobierno en la ponderación de la utilidad del grupo en el poder. En este contexto cooperativo, existen incentivos para la inversión en capacidades extractivas. Por el contrario, las situaciones de desigualdad política conducirían, ante un cambio en la distribución del poder político, a políticas redistributivas: previendo este resultado, el grupo en el poder no tiene incentivos para invertir en capacidades extractivas. La segunda hipótesis postula que una distribución

más desigual del ingreso genera menores incentivos para que las elites inviertan en capacidades extractivas. El mecanismo subyacente consiste en que (i) una distribución muy desigual del ingreso no genera una base imponible lo suficientemente atractiva para las elites y (ii) un cambio en la distribución del poder político podría generar políticas redistributivas (Cárdenas, 2010; Cárdenas y Tuzemen, 2011). La tercera hipótesis es una conjetura sobre el efecto de las transferencias fiscales sobre la capacidad extractiva de las subunidades en sistemas federales: mayores niveles de transferencias fiscales generarían menores incentivos para desarrollar un aparato fiscal propio.

Mediante la puesta a prueba de la adecuación empírica de estas hipótesis al caso argentino en el período 1991-2001, esta tesis 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: autonomía fiscal (VFI) y recaudación de ingresos brutos como proporción de la recaudación total. No tiene, en cambio, ningún impacto estadísticamente significativo sobre la recaudación del impuesto inmobiliario (aunque los coeficientes -excepto en el modelo 11- tienen signo negativo). En ninguno de los modelos estadísticos el nivel de democracia subnacional tiene un impacto positivo sobre ninguna de las medidas de capacidad extractiva utilizadas en este estudio. 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; Cárdenas, 2010; Besley y Persson, 2011). 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 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 (*Copa*) no tienen un impacto estadísticamente significativo sobre la autonomía fiscal ni sobre la recaudación de ingresos brutos, aunque tienen un impacto negativo y significativo sobre la recaudación de impuesto inmobiliario. La evidencia, entonces, es insuficiente para brindar apoyo a la tercera hipótesis de este trabajo: no se ha podido detectar un efecto de las transferencias fiscales sobre la capacidad extractiva de las provincias.

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. La realización de elecciones en un año determinado tiene un impacto negativo pero no significativo sobre la autonomía fiscal -este resultado es consistente con los

de Cheibub (1998). No obstante, el año electoral no tiene ningún efecto sobre la recaudación de los dos tipos de impuestos utilizados en este estudio. Finalmente, el Producto Bruto Geográfico per capita tiene un impacto positivo sobre la autonomía fiscal y sobre la recaudación de ingresos brutos, aunque un impacto negativo sobre la recaudación 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.<sup>24</sup> El tratamiento de esa dimensión resulta imperativo para la 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, configuraciones sociopolíticas fuertemente permeadas por la presencia estatal. Giraudy (2008) ha caracterizado a algunas de administraciones (La Rioja, San Juan, Santiago del Estero, Neuquén, Corrientes, Formosa, Santa Cruz) como neopatrimonialistas -caracterizadas, en contraposición con las burocráticas, por la monopolización de distintos aspectos del aparato estatal. La pregunta por el estado debe ofrecer una conceptualización precisa de no sólo de sus fuentes de financiamiento sino de sus relaciones con la sociedad, de su

---

<sup>24</sup> 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 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”.

capacidad para penetrar en el territorio (Mann, 1984; O'Donnell, 1993) así como de los patrones de concentración/dispersión territorial del poder (Boone, 2003).

La contribución de este estudio a esta línea de investigación consiste en señalar que los estados más democráticos no son necesariamente estados más capaces en términos fiscales. Al contrario, por el solo hecho de ser democráticas, las provincias argentinas exhiben una menor capacidad fiscal.

El resultado más relevante del análisis empírico llevado a cabo en este trabajo es la asociación sistemáticamente negativa y significativa entre democracia subnacional y capacidad extractiva. Estos resultados debilitan el apoyo empírico que sostiene la primera hipótesis de este trabajo, poniendo 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; Besley y Persson, 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 “estabilidad” 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* 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 político<sup>25</sup>, pero que no dice nada sobre la probabilidad de alternancia (“inestabilidad”)- el efecto sigue siendo negativo y significativo.<sup>26</sup> Por esta razón, creo que 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 un menor

---

<sup>25</sup> Un NEP alto indicaría bajas barreras de entrada.

<sup>26</sup> Ver Gráfico 7.14 y 7.15 y Tabla 7.2, Apéndice.

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. 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.

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). El hecho de que el efecto negativo se mantenga cuando se reemplaza el Índice de Democracia Subnacional por el NEP legislativo -que captura sólo la dimensión de cohesión/igualdad pero que no contiene información sobre la estabilidad política- apoya esta última interpretación. 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<sup>27</sup> 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

---

<sup>27</sup> *Encompassing interest* en el original.

-del mismo modo que los bandidos sedentarios 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, 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 -que ejerció la gobernación de Santiago del Estero con interrupciones desde 1949 hasta que en 2004 la provincia sufriera la intervención federal que desalojó a su esposa- 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”.<sup>28</sup> El caso paradigmático de bandidos sedentarios subnacionales en las provincias argentinas es, por supuesto, la familia Rodríguez Saa en San Luis, cuyos miembros ocupan -con interrupciones- el ejecutivo provincial desde 1860. Esta provincia presenta una recaudación de ingresos brutos y de impuesto inmobiliario relativamente altas (0.59 y 0.18, respectivamente), un VFI relativamente bajo -para la Argentina- (0.26) y un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.51 (PNUD, 2002).

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, 2010). Por otra parte, desde el retorno de la democracia numerosas provincias acometieron reformas constitucionales que habilitan la reelección y

---

<sup>28</sup> Citado en *La Nación*, 2/4/2004.

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

Con respecto a las transferencias fiscales, como señalé en secciones previas de este trabajo, podría argumentarse que éstas tienen un impacto negativo en el desarrollo de capacidades extractivas. En efecto, si se combinara el argumento del modelo BPC con el argumento de Gervasoni (2010a), podría construirse el siguiente modelo causal: (i) de acuerdo con Gervasoni, aquellas provincias que reciben mayor cantidad de transferencias son, por ese motivo, menos democráticas y (ii) de acuerdo con el modelo BPC las provincias más democráticas (las que reciben menos transferencias) serán aquellas que desarrollen mayores capacidades extractivas) y las provincias menos democráticas, aquellas que desarrollen menor capacidad extractiva. Nótese que si este argumento fuera empíricamente adecuado, la democracia sólo funcionaría como variable interviniente.

Sin embargo, los resultados de este estudio ofrecen buenas razones para pensar que este no es el caso: el efecto de las transferencias -en realidad, de la coparticipación- sólo es negativo y estadísticamente significativo sobre la recaudación del impuesto inmobiliario. Dicho en otros términos, las provincias con menor capacidad extractiva no son aquellas que reciben mayor cantidad de transferencias del gobierno nacional.

En esta línea, si se detectara un efecto positivo de las transferencias fiscales sobre la capacidad fiscal provincial, podría argumentarse que el financiamiento por parte del gobierno central haría innecesario el desarrollo de instituciones democráticas provinciales para desarrollar capacidades extractivas propias. Este

mecanismo causal es compatible con recientes argumentos de Hanson (2011): democracia y capacidad estatal pueden ser sustitutos antes que complementos. Esto es, gobiernos que carecen de instituciones democráticas pueden desarrollar capacidades estatales de todas maneras. Análisis de regresión<sup>29</sup> muestran que esta conclusión es válida sólo para el caso de los ingresos brutos. En efecto, y de acuerdo con la lógica de comportamiento diferencial que evidencian las distintas variables dependientes de este estudio, las transferencias del gobierno central (i) tienen un efecto positivo sobre la recaudación de ingresos brutos (ii) mantienen su efecto negativo sobre el impuesto inmobiliario y (iii) no tienen ningún efecto sobre la autonomía fiscal. La existencia de casos de relación positiva entre transferencias y capacidad extractiva habilita a formular una distinción teórica relevante en sistemas federales: la diferencia entre capacidad estatal *endógena* y capacidad estatal *exógena*. En efecto, en un estado la mayor parte de la capacidad estatal es endógenamente generada; sólo cabría calificar como exógena a aquella derivada del endeudamiento externo. En cambio, en sistemas federales, sobre todo en los cuales el VFI es alto -esto es, donde buena parte de los gastos son financiados por el gobierno nacional- es posible pensar que determinadas políticas del gobierno nacional -por ejemplo, una política de transferencias- podrían contribuir a la generación de capacidades estatales de las unidades subnacionales.

\* \* \* \*

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 efectuadas en este trabajo- es apenas una dimensión de la capacidad estatal. Admitido el

---

<sup>29</sup> No reportados.

reduccionismo, reitero que aquí he seguido el argumento de que la capacidad extractiva es una condición necesaria de cualquier otra capacidad estatal. Sin impuestos, no hay estado que pueda desplegar otras capacidades relevantes. No obstante, 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 aquí 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. La caracterización de las administraciones subnacionales como regímenes neopatrimonialistas/burocráticos (Giraudy, 2008) resulta un primer paso, pero se requiere de una tipología que capture toda la variación que exhiben las subunidades.

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 efecto, los no pocos estudios existentes sobre clientelismo político (Calvo y Murillo, 2004; Nazareno, Stokes y Brusco, 2006; Remmer, 2007) no indagan sobre las consecuencias de estas prácticas sobre la calidad burocrática o de las políticas públicas a nivel subnacional.

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). 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, en elaboración).

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). 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).

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.



Universidad de  
**San Andrés**

## 7. Apéndice

### 7.1. Variables 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)
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

Tabla 7.1. Variables utilizadas en este estudio y sus fuentes.

## 7.2. Gráficos

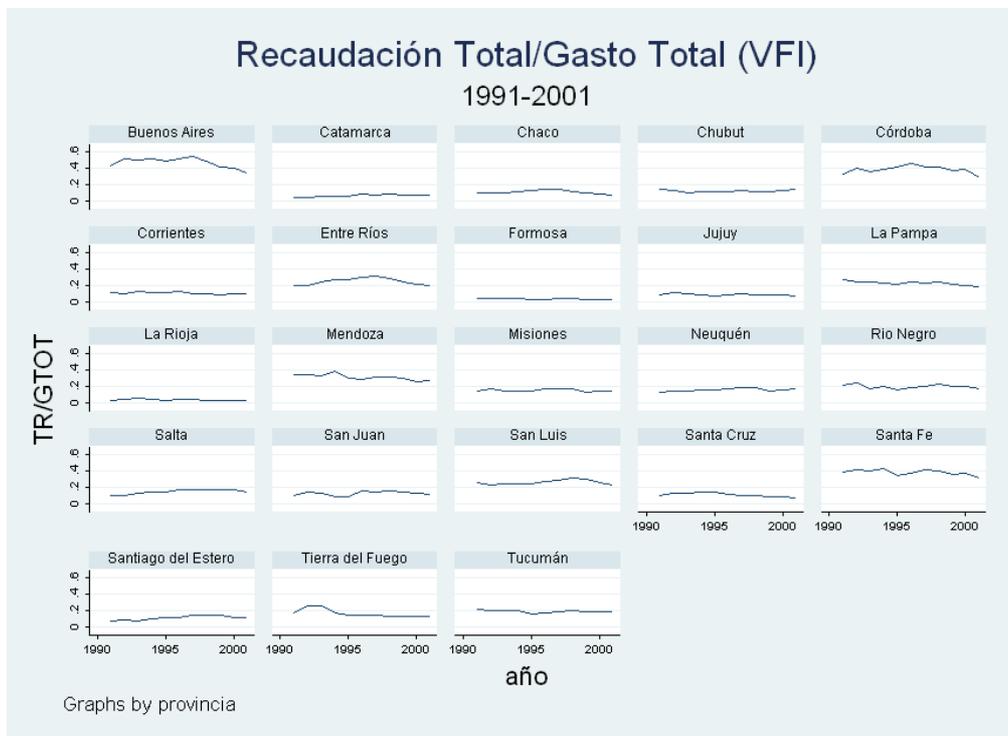


Gráfico 7.1. Recaudación Total/Gasto Total. Fuente: Elaboración propia en base a Porto (2004).

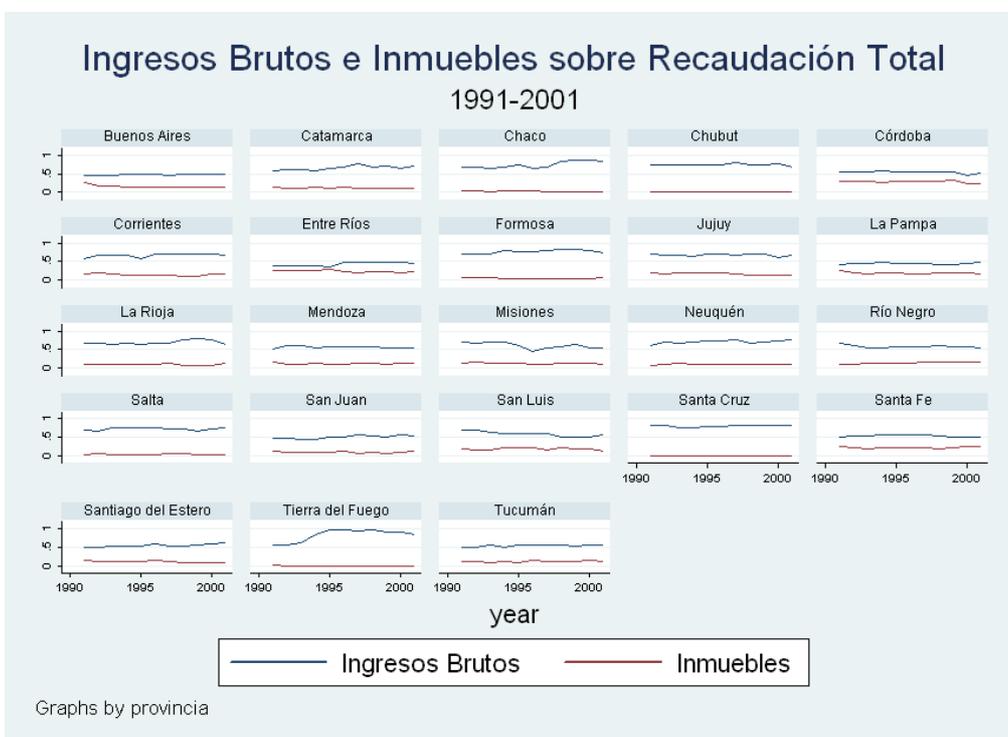


Gráfico 7.2. Evolución de impuesto inmobiliario e ingresos brutos como proporción de la recaudación total. Serie 1991-2001. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNCFP.

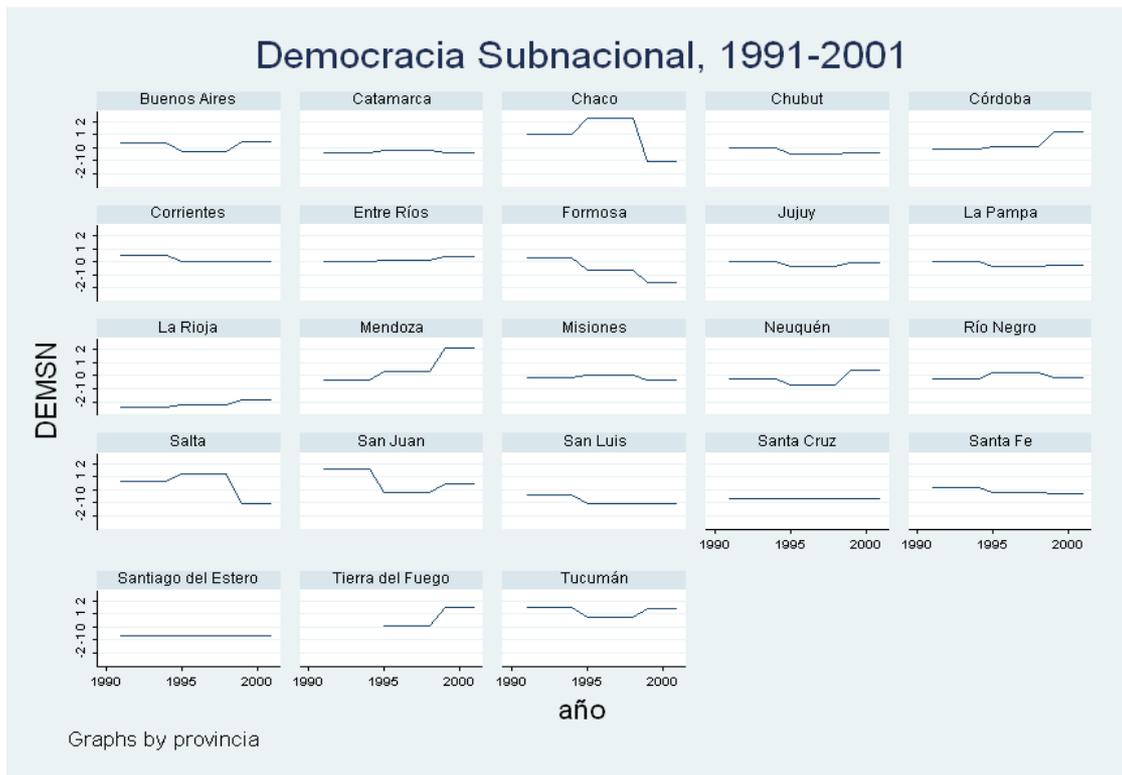


Gráfico 7.3. Índice de Democracia Subnacional. Serie 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a Gervasoni (2010a).

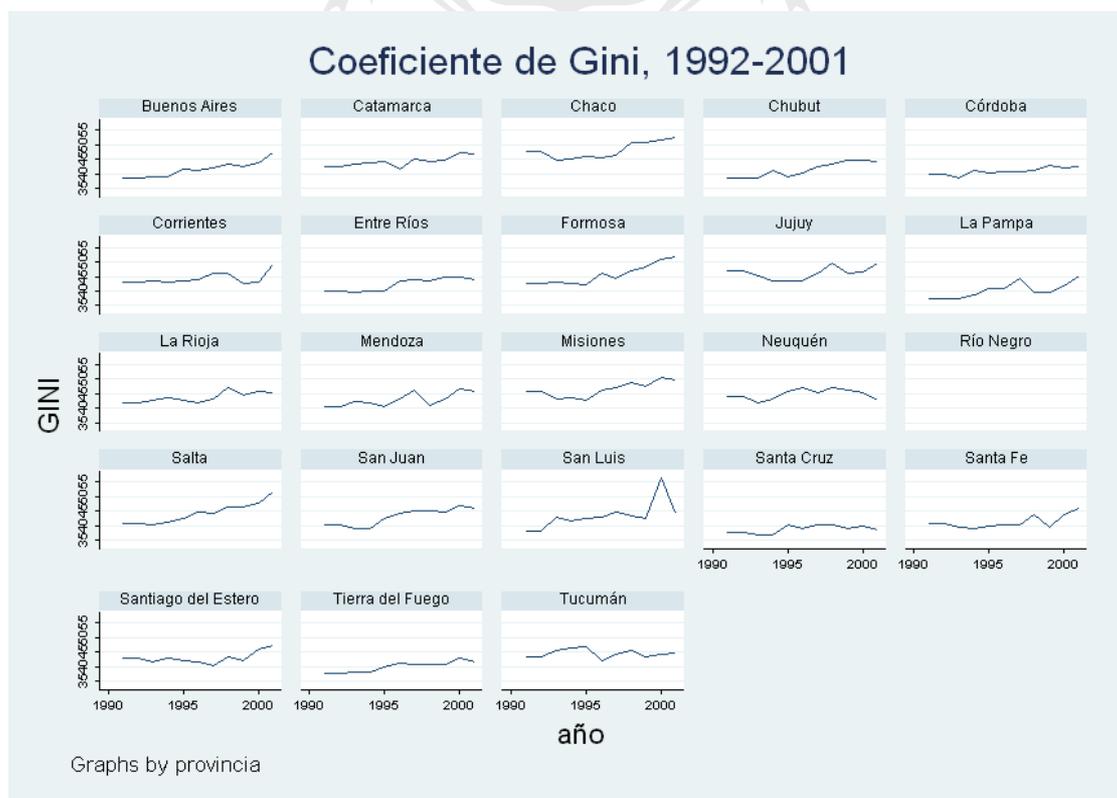


Gráfico 7.4. Coeficiente de Gini. Serie 1992-2001. Fuente: elaboración propia en base a Cicowiez (2003).

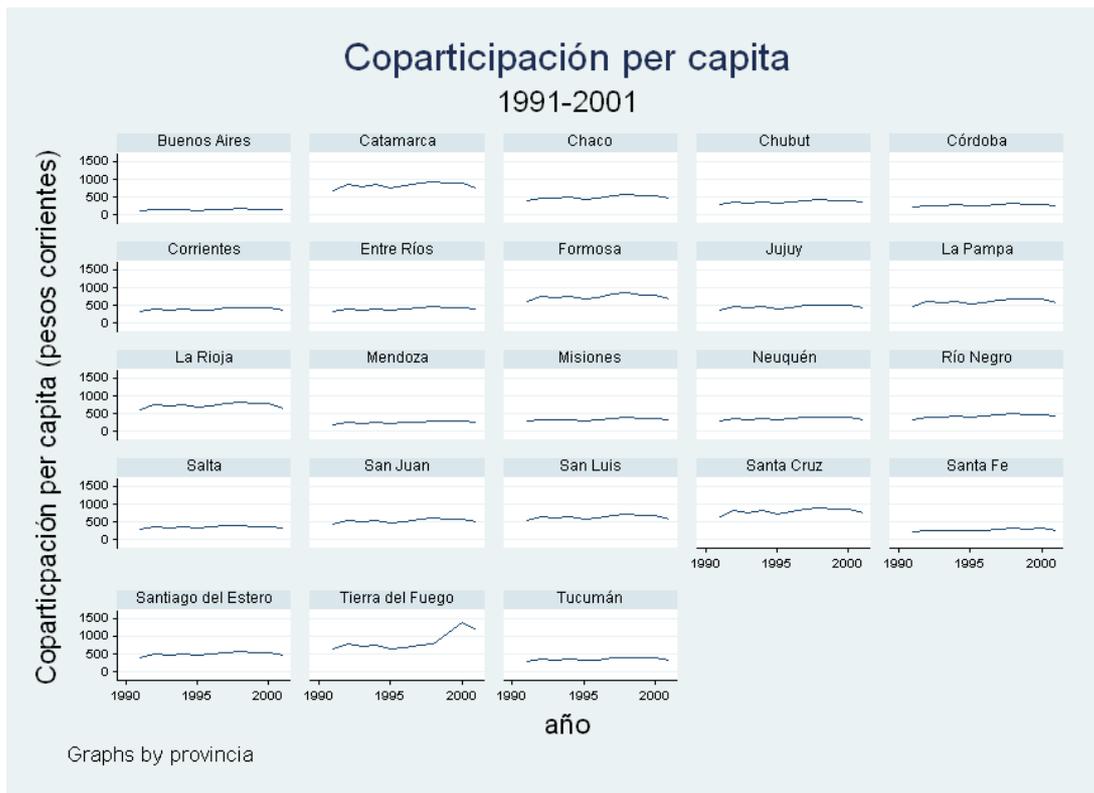


Gráfico 7.5. Coparticipación per capita (pesos corrientes). Serie 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a Porto (2004).

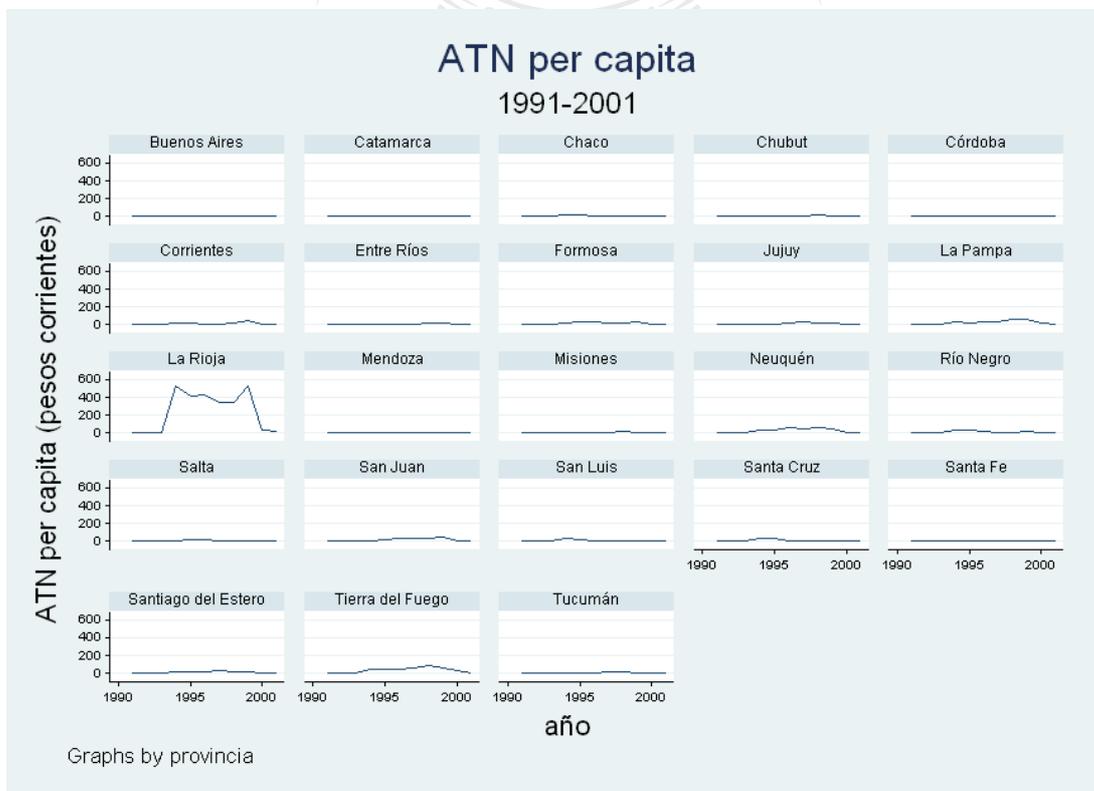


Gráfico 7.6. ATN per capita (pesos corrientes). Serie 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a Provinfo (Ministerio del Interior).

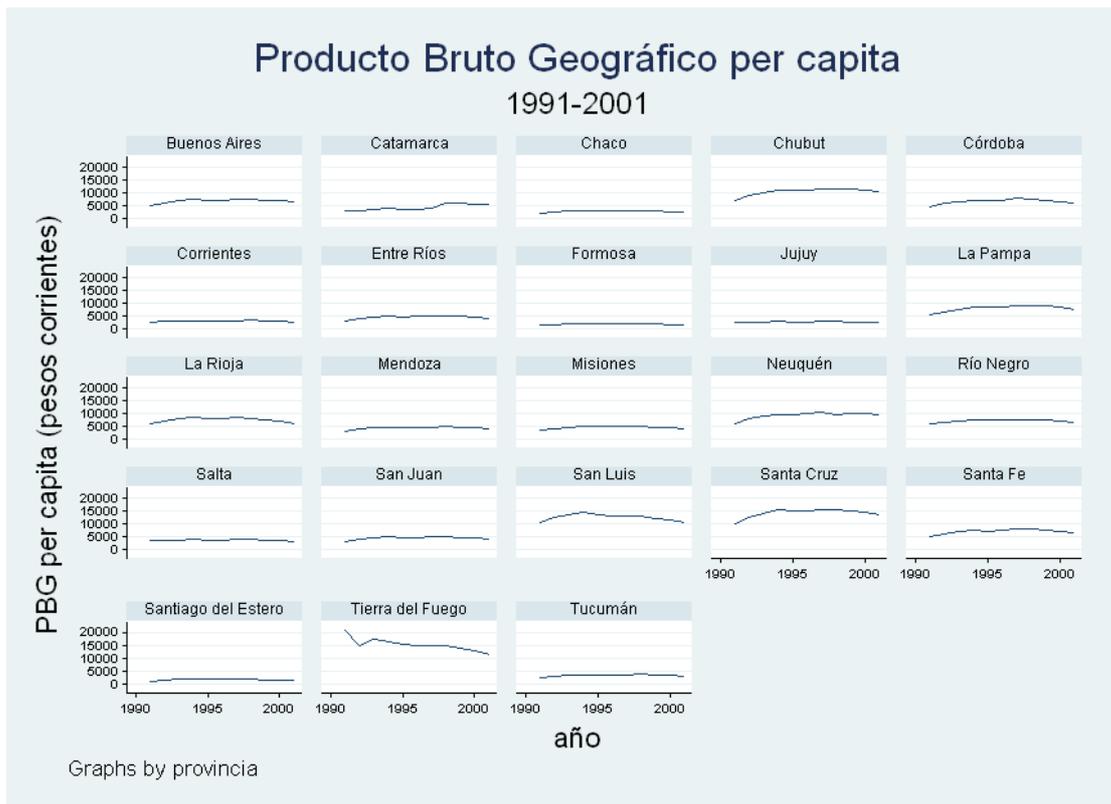


Gráfico 7.7. Producto Bruto Geográfico per capita (pesos corrientes). Serie 1991-2001. Fuente: elaboración propia en base a Porto (2004).

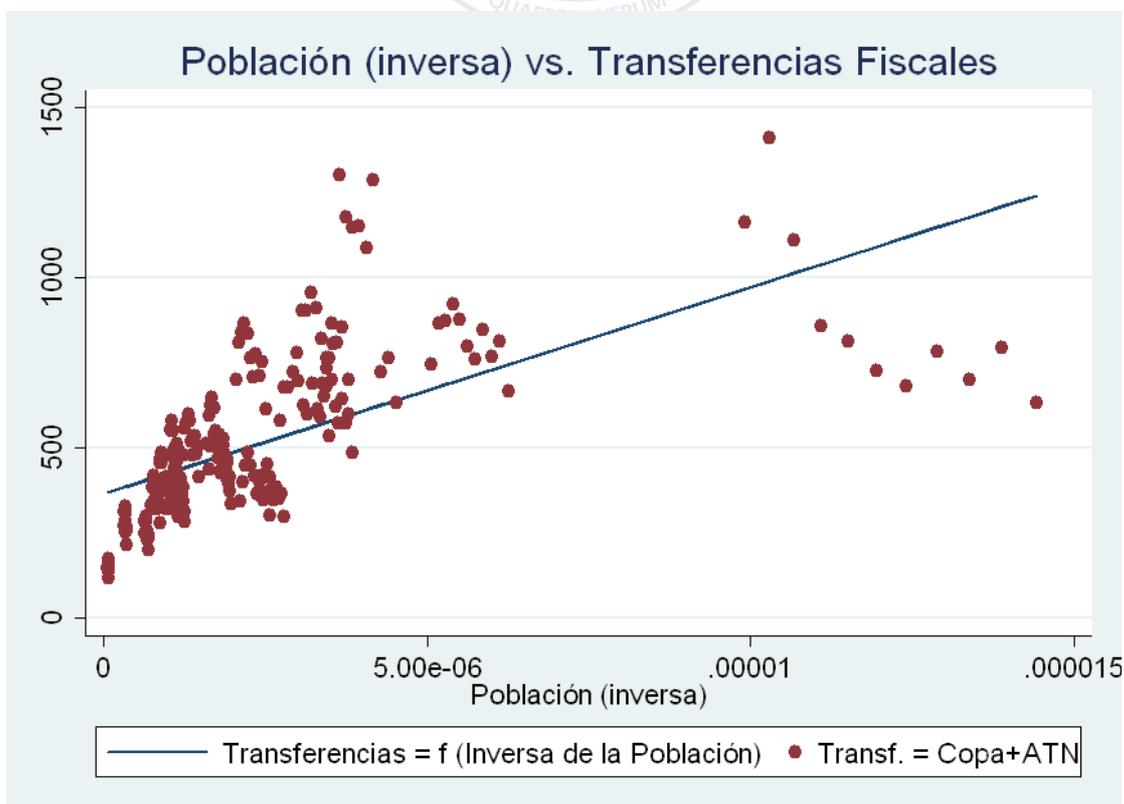


Gráfico 7.8. Población (inversa) vs. Transferencias federales per capita.

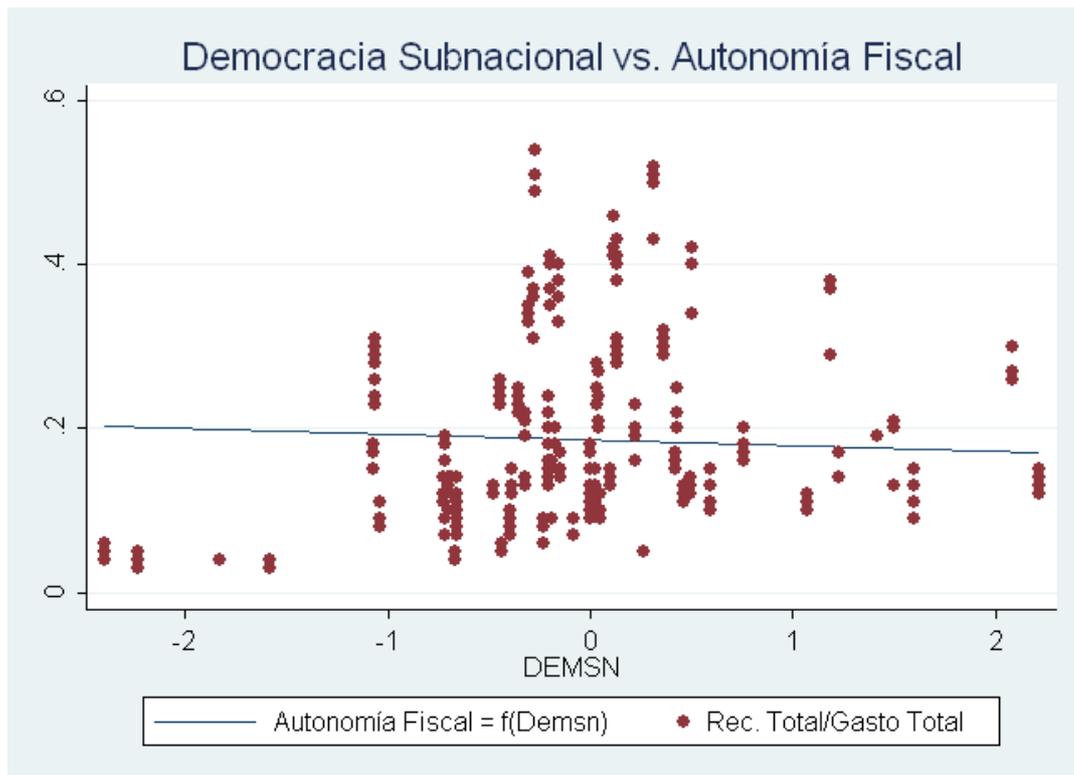


Gráfico 7.9. Índice de Democracia Subnacional vs. Autonomía Fiscal (Modelo 1).

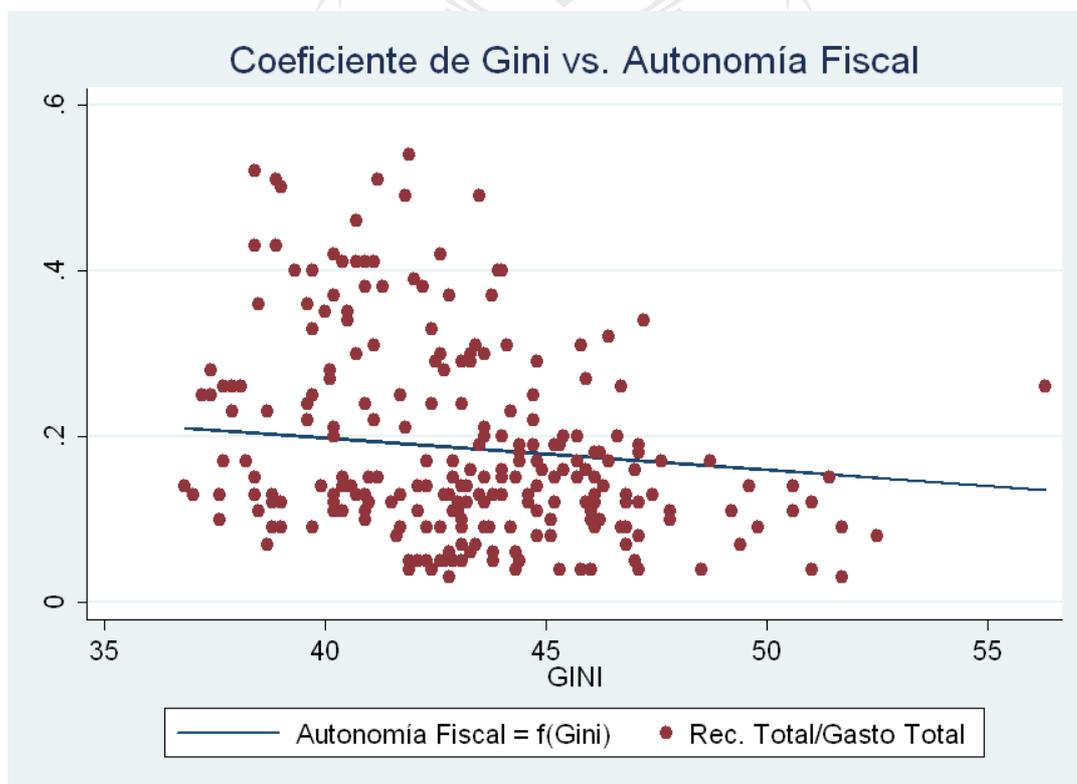


Gráfico 7.10. Coeficiente de Gini vs. Autonomía Fiscal (Modelo 1).

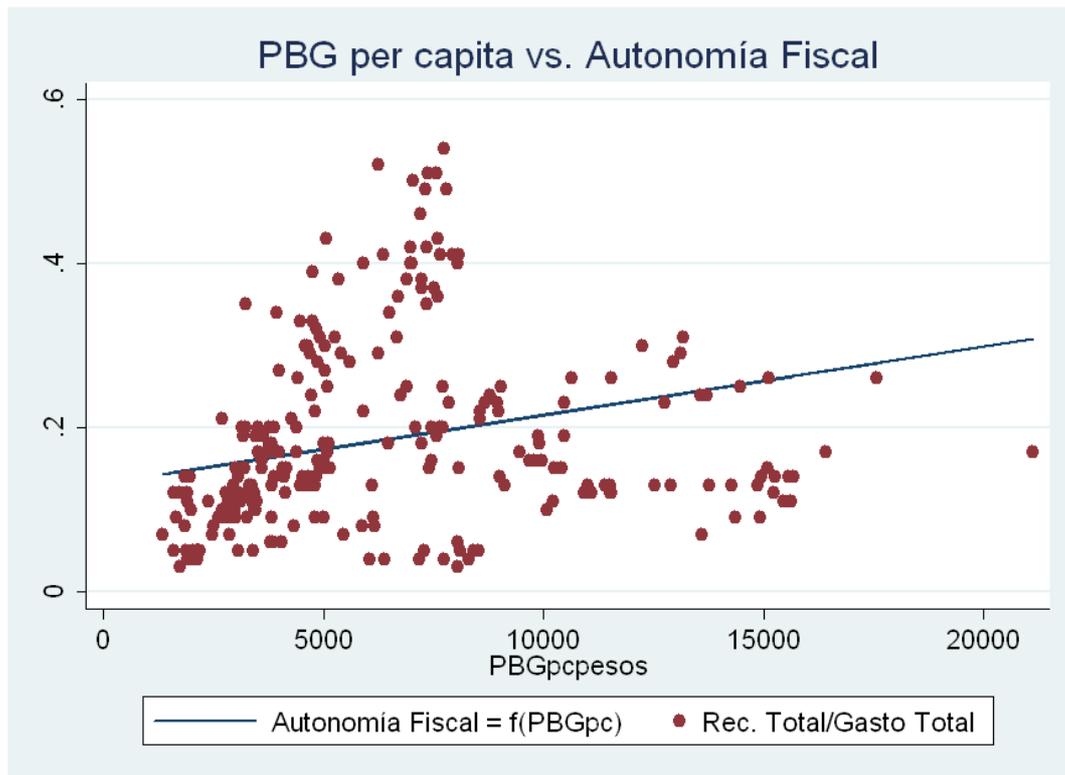


Gráfico 7.11. PBG per capita (pesos corrientes) vs. Autonomía Fiscal (Modelo 1).

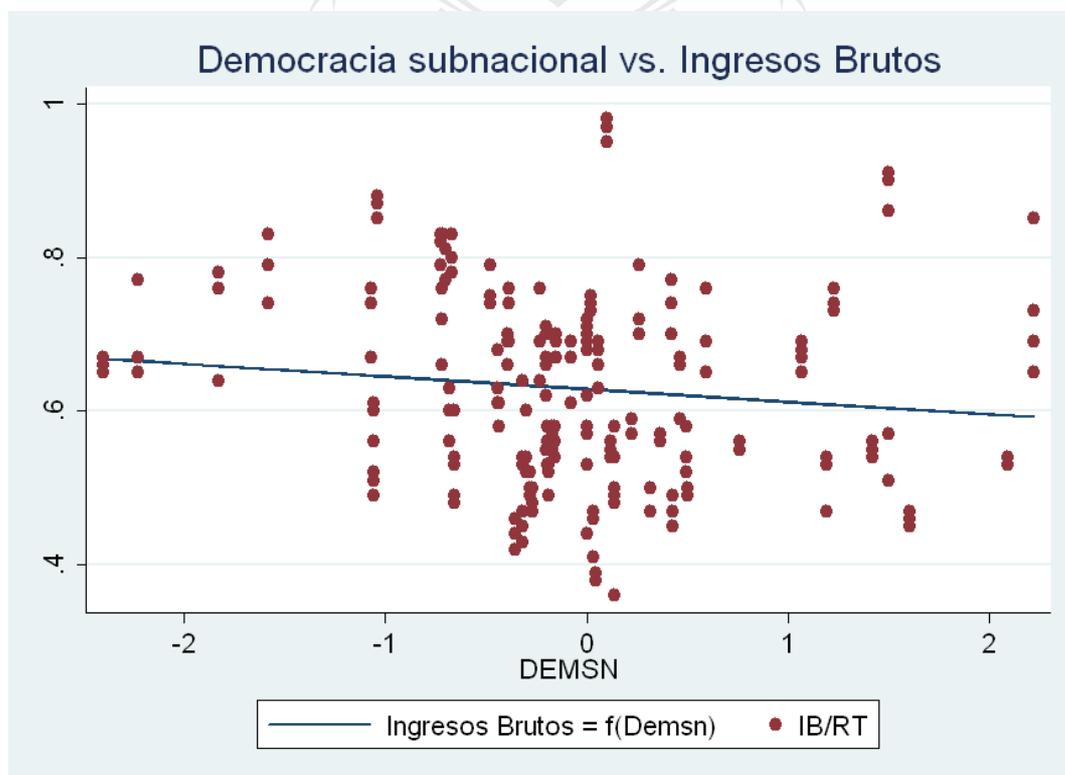


Gráfico 7.12. Democracia Subnacional vs. Ingresos Brutos/Recaudación Total (Modelo 8).

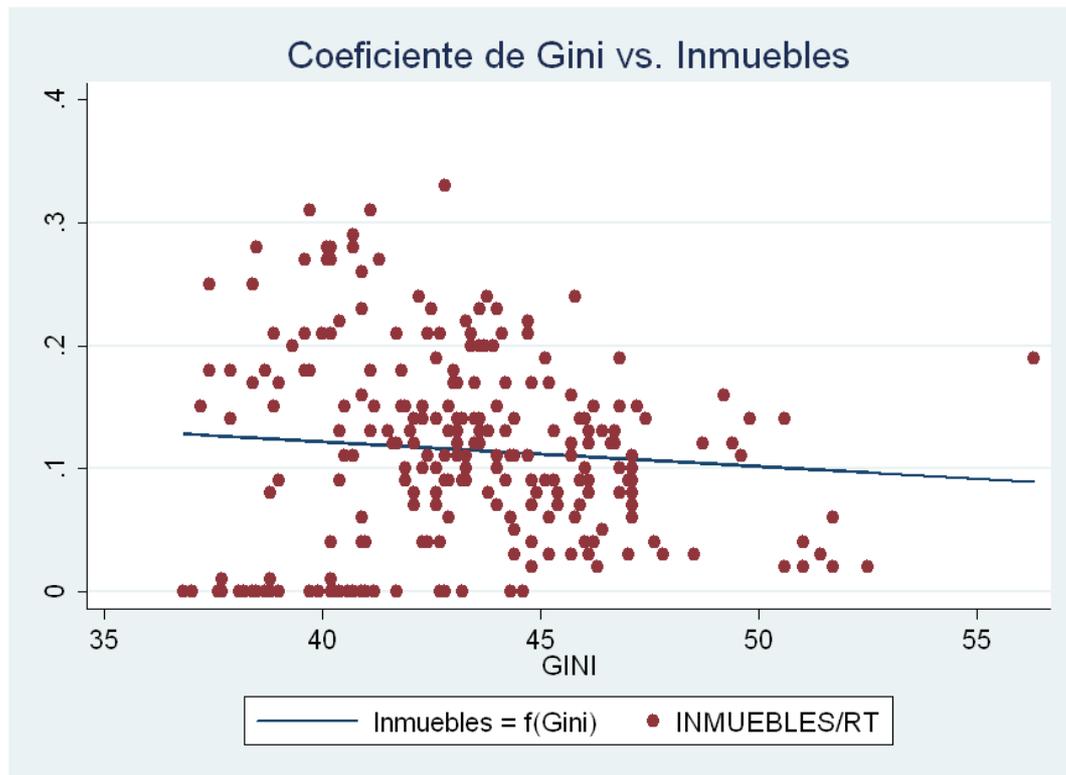


Gráfico 7.13. Coeficiente de Gini vs. Inmuebles/Recaudación Total (Modelo 12).

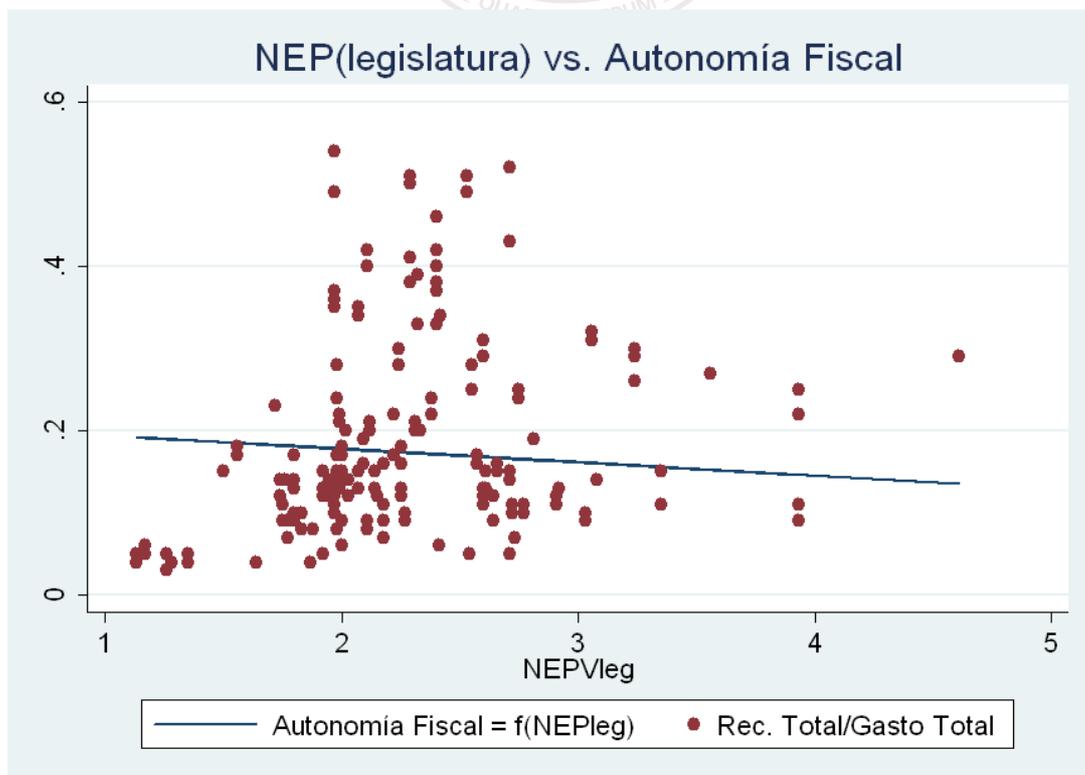


Gráfico 7.14. Número Efectivo de Partidos (legislatura) vs. Autonomía Fiscal (Modelo 14).

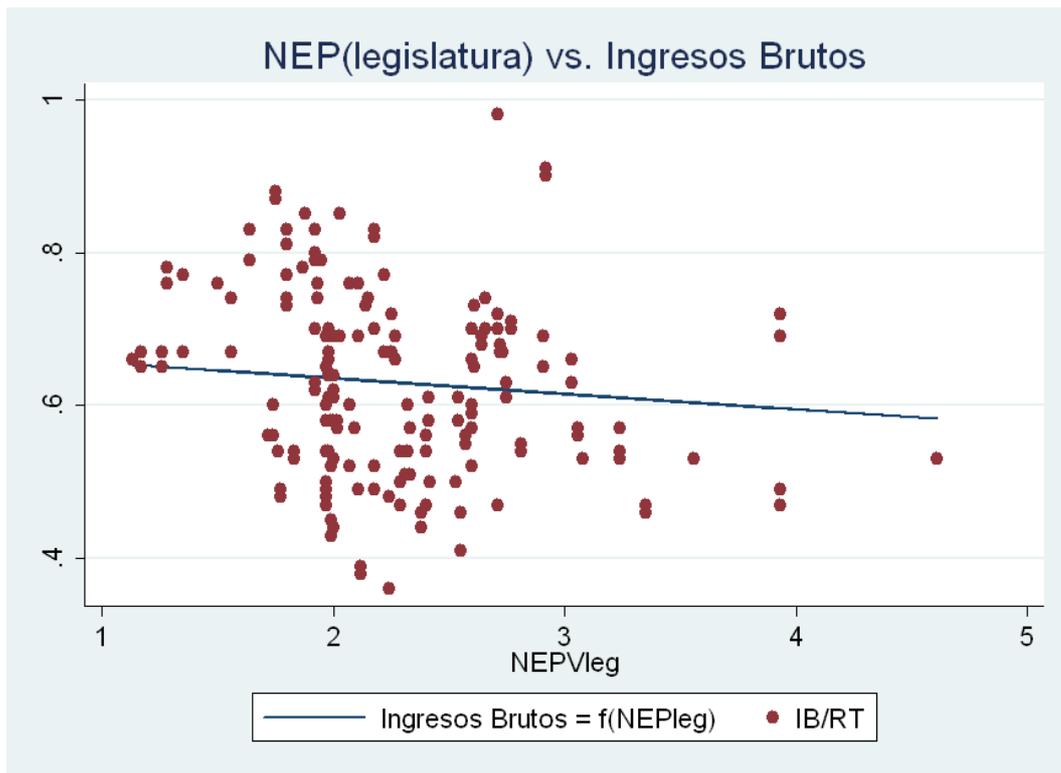


Gráfico 7.15. Número Efectivo de Partidos (legislatura) vs. Ingresos Brutos (Modelo 15).



Tabla 7.2. Determinantes del VFI y de la recaudación de Ingresos Brutos. *NEPleg* como VI en lugar de *Demsn*.

<i>Variables</i>	VFI Modelo 13 (RE)	VFI Modelo 14 (FE)	Ingresos Brutos Modelo 15 (RE)	Ingresos Brutos Modelo 16 (FE)
NEPleg	-0.0118* (-2.08)	-0.0163** (-2.98)	-0.0204* (-2.12)	-0.0190 (-1.96)
Gini	-0.00498*** (-4.91)	-0.00423*** (-3.38)	0.00584*** (3.32)	0.00236 (1.07)
Copartisan	0.0162** (3.02)	0.0177** (3.13)	0.00501 (0.55)	0.0160 (1.60)
ATN	-0.0000484 (-1.22)	-0.0000162 (-0.41)	0.0000226 (0.33)	0.00000323 (0.05)
Copa	-0.00000593 (-0.18)	0.00000631 (0.16)	0.0000475 (0.83)	-0.0000427 (-0.62)
Election	-0.00849 (-1.65)	-0.0102* (-2.07)	0.00617 (0.71)	0.00354 (0.41)
Govchange	0.00246 (0.27)	0.00293 (0.33)	-0.0120 (-0.77)	-0.00803 (-0.52)
PBGpc	0.00000982*** (5.31)	0.00000365 (1.37)	0.00000787* (2.08)	0.00000458 (0.98)
Pob(log)	0.0956*** (10.13)	0.0935 (1.52)	-0.0419 (-1.84)	0.223* (2.05)
constante	-0.923*** (-6.88)	-0.894 (-1.14)	0.907** (2.96)	-2.459 (-1.77)
<i>N</i>	178	178	178	178
Overall <i>R</i> <sup>2</sup>	0.8205	0.7316	0.3922	0.2926

*t* statistics in parentheses

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

---

## 8. Referencias

- Alonso, G. 2008. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ardanaz, M., M. Leiras, y M. Tommasi .2010. The Politics of Federalism in Argentina and its Effects on Governance and Accountability. Working Paper. Universidad de Columbia-Universidad de San Andrés.
- Behrend, J. 2011. The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review* 46(1): 150-174.
- Beramendi, P. 2007. Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity. *International Organization* 61(4): 783-820.
- Beramendi, P., y E. Wibbels. 2010. Foundational bargains: distributive conflicts and representation in federations. Paper presented at 2010 Meeting American Political Science Association, Washington.
- Bermeo, N. 2002. The Import of Institutions. *Journal of Democracy* 13(2): 96-110.
- Besley, T., y T. Persson. 2009. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review* 99(4).
- Besley, T., y T. Persson. 2011. *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Bockstette, V., Chanda, A., y L. Putterman. 2002. States and Markets: The Advantage of an Early Start. *Journal of Economic Growth* 7(4): 347–369.

- Bonvecchi, A. 2008. Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico* 48(189-190): 307-336.
- Bonvecchi, A., y G. Lodola. 2011. The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius* 41(2): 179-206.
- Bräutigam, D., O. Fjeldstad, y M. Moore. 2008. *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. New York: Cambridge University Press.
- Bueno de Mesquita, B., A. Smith, R. Siverson y J. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Calvo, E., y V. Murillo. 2004. Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market. *American Journal of Political Science* 48(4): 742-757.
- Calvo, E. y M. Escobar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo-Fundación PENT.
- Cárdenas, Mauricio. 2010. State Capacity in Latin America. *Economía* 10(2).
- Cárdenas, M., y D. Tuzemen. 2010. Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability. Working Paper, The Brookings Institution.
- Centeno, M.A. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

- CEPAL. 2007. Dinámica Productiva Provincial, en <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>
- Cheibub, J.A. 1998. Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments. Taxation in Democracies and Dictatorships. *World Politics* 50(3): 349-376.
- Chhibber, P., y K. Kollman. 1998. Party Aggregation and the Number of Parties in India and the United States. *American Political Science Review* 92(2): 329-342.
- Chudnovsky, M. en elaboración. Tesis Doctoral. Universidad Torcuato Di Tella.
- Cicowiez, M. 2003. Caracterización económico-social de las provincias argentinas. Documento de Federalismo Fiscal No.5. Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas.
- Dal Bó, E., y M. Rossi. 2011. Term Length and the Effort of Politicians. *Review of Economic Studies* 78(4): 1237-1263.
- De Figueiredo, Rui J. P., M. McFaul, y B. Weingast. 2007. Constructing Self-Enforcing Federalism in the Early United States and Modern Russia. *Publius* 37(2): 160-189.
- Diamond, L. 2002. Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy* 13(2): 21-34.
- Dirección Nacional Electoral. 2011.  
<http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=>.

El fin de un poder caudillista de casi medio siglo (2/4/2004). *La Nación*.

Consultado el 28/5/12 en <http://www.lanacion.com.ar/588703-el-fin-de-un-poder-caudillista-que-duro-mas-de-medio-siglo#>

Evans, P. 1995. *Embedded autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Gervasoni, C. 2010a. A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics* 62(2): 302-340.

\_\_\_\_\_. 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

Gibson, E. 2005. Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics* 58: 101-132.

Gibson, E., E. Calvo, y T. Falleti 2004. Reallocation Federalism: Legislative Overrepresentation and Public Spending in the Western Hemisphere. En E. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Giraudy, A. 2008. Subnational Undemocratic Regime Continuity after Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective. Ph.D. Dissertation, University of North Carolina at Chapel Hill.
- \_\_\_\_\_. 2010. The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America* 2(2): 53-84.
- \_\_\_\_\_. 2011. La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español* 3: 42-55.
- Greif, A., y D. Laitin. 2004. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review* 98(4): 633-652.
- Grindle, M. 1997. *Getting Good Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hanson, J. 2011. Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes? Working Paper.
- \_\_\_\_\_. 2012. Forging the Taming the Leviathan: State Capacity, Constraints on Rulers, and Development. Working Paper.
- Hanson, J., y R. Sigman. 2011. Measuring State Capacity. Assessing and Testing the Options. Prepared for the 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1- 5, 2011.
- Henry H. 2004. Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse. *World Politics* 56: 165-193.
- Holmes, S., y. C. Sunstein. 2000. *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York: W.W. Norton & Company.

INDEC Población según los censos nacionales de 1895 a 2001, por provincia ordenadas por la cantidad de población en 2001. <http://www.indec.gov.ar/>

Jones, M., P. Sanguinetti, y M. Tommasi. 1999. Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces. En J. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.

Jones, M., M. Meloni, y M. Tommasi. 2012. Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems. Working Paper. Universidad de San Andrés.

Leiras, M. en prensa. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En C. Acuña (ed.) *Instituciones y actores de la política y las políticas públicas en la Argentina*. Buenos Aires: OSDE.

Levi, M. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.

\_\_\_\_\_. 1999. Death and Taxes: Extractive Equality and de Development of Democratic Institutions. En I. Shapiro y C. Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

Levitsky. S., y L. Way .2002. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13(2): 51-64.

Lieberman, E. 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, M. 1984. The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *Archives Européenes de Sociologie*, 25: 185-213.

- \_\_\_\_\_. 2008. Infrastructural Power Revisited. *Infrastructural Power. Studies in Comparative International Development* 43(3-4): 355-365.
- McDermott, G. 2007. The Politics of Institutional Renovation and Economic Upgrading: Lessons from the Argentine Wine Industry. *Politics & Society* 35(1): 103-144.
- Munck, G., y J. Verkuilen. 2002. Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35(1): 5-34.
- Nazareno M., S. Stokes y V. Brusco. 2006. Réditos y peligros electorales del gasto público en Argentina. *Desarrollo Económico* 46 (181): 63-88.
- Olson, M. 1971 [1965]. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review* 87(3): 567-576.
- O'Donnell, G. 1993. Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* 128: 62-87.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. 1982. *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- Oszlak, O., y G. O'Donnell. 1984. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, en B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comps.) *Para investigar la administración pública*. Madrid: INAP.

- PNUD. 2002. Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002. Tomo 3: La Competitividad de las Provincias. PNUD Argentina.
- Popper, K. 1977 [1934]. *La lógica de la investigación científica*. Madrid: Tecnos.
- Porto, A. 2004. Datos para *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>
- Przeworski, A., M. Álvarez, J. Cheibub, y F. Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rauch, J., y P. Evans. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64: 748-765.
- \_\_\_\_\_. 2000. Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics* 75(1): 49-71.
- Rebolledo, J. 2011. Voting with the Enemy. Democratic Support for Subnational Authoritarians. Working Paper. Yale University.
- Remmer, K. 2007. The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003. *The Journal of Politics* 29(2): 363-377.
- Rodden, J. 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saiegh, S., y M. 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. Working Paper, Universidad Torcuato Di Tella.
- Sawers, L. 1996. *The Other Argentina: The Interior and National Development*. Boulder: Westview Press.
- Schedler, A. (ed.) .2006. *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Skocpol, T. 1985. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.) *Brining the State Back in*. New York: Cambridge University Press.
- Skowronek, S. 1982. *Building a new American state: The expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, H., y M vom Hau. 2008. Unpacking the Strenght of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Compraaive International Development* 43 (3-4): 219-230.
- Snyder. R. 2001. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development* 36(1): 93-110.
- Spiller. P., y M. Tommasi. 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. New York: Cambridge University Press.
- Thies, C. 2004. War, Rivalry and State-Building in Latin America. *American Journal of Political Science* 49(3): 451-465.

- Tilly, Ch. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Treisman, D. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weaver, K., y B. Rockman. 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Weber, M. 2005 [1919]. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Weingast, B. 2006. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development.
- Weller, N., y M. Ziegler. 2008. Tax Man Cometh: Income Taxation as a Measure of State Capacity. Paper Prepared for the Midwest Political Science Conference. Chicago, Illinois April 3-7.
- Wilson, S. y D. Butler. 2007. A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications. *Political Analysis* 15: 101-123.
- Ziblatt, D. 2004. Rethinking the Origins of Federalism: Puzzle, Theory, and Evidence from Nineteenth-Century Europe. *World Politics* 57: 70-98.
- Ziegler, M. 2010a. When the Well Dries: State Capacity in Argentina's Provinces. Dissertation Chapter. UCSD.

Ziegler, M. 2010b. Taxing with Dictators and Democrats: Regime Effects on State Capacity in Argentina's Provinces. Working Paper.

Zakaria, F. 1997. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* 76(6): 22-41.



Universidad de  
**San Andrés**