



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política

***Capacidad estatal y provisión de la educación
en las provincias argentinas***

Autora: Guadalupe Peralta Agüero

Legajo: 22196

Mentora: Lorena Moscovich

Buenos Aires, Mayo 2014

Agradecimientos

En primer lugar, le agradezco profundamente a Lorena Moscovich por la dedicación y la guía propiciada para la producción de esta tesis. Sin dudas, Lorena fue tanto una referente académica como una compañía durante este proceso; supo apaciguar mis inquietudes y responder a mis dudas de manera más que satisfactoria.

En segundo lugar, agradezco a Marcelo Leiras, Damián Bonari, Carlos H. Acuña, Alberto Föhrig, Lucas González y Tomás Bieda por sus consejos y recomendaciones.

A Guillermo Gabriel Pagura, por su cálida compañía e inigualable perspicacia; por sus comentarios críticos y su capacidad de inspirarme confianza en mis capacidades.

A María Belén Abdala, por su optimismo, su desinteresada generosidad académica y su apoyo constante.

A Marcos Salgado, por su paciencia y predisposición.

A María Emilia Molina Segura, Sofía Lana, Florencia Zúccaro y Milagros Ovide, por acompañarme en la producción de esta tesis, escuchando mis ideas y atendiendo a mis preocupaciones.

A mi familia, por la motivación constante y su afecto de incommensurable valor, traducido en fuerzas para la concreción de este trabajo.

A mis amigas salteñas, por su confianza incondicional en mí, aún desconociendo los pormenores de mis tareas académicas; por impulsarme a dar lo mejor de mí en cada etapa de mi vida.

Abstract

¿Cuáles son los efectos de la capacidad estatal de las provincias sobre la provisión de la educación en su territorio? ¿La variación en la capacidad estatal de las provincias introduce asimetrías en la provisión de la educación entre los ciudadanos de un mismo país? El siguiente trabajo de investigación se propone dilucidar en qué medida la provisión de la educación depende de la capacidad de los gobiernos provinciales, entendida como la capacidad de extraer recursos de su población. Asimismo, se analiza si las diferencias interprovinciales en la provisión de la educación pueden ser explicadas por la variación en la capacidad estatal de las provincias. Para responder dichas preguntas de investigación el presente estudio propone un análisis comparativo interprovincial que dé cuenta de las diferencias en la provisión de la educación sumado a un análisis temporal por provincia que permita observar los cambios en la educación como consecuencia de cambios en la capacidad estatal a lo largo del tiempo. Con este objeto, se toma como casos de estudio a las provincias argentinas –las 23 provincias y Ciudad de Buenos Aires- durante el período 1996- 2006. Las unidades de análisis seleccionadas son los principales indicadores del sector educativo: cobertura, establecimientos, personal docente y gasto en educación, por lo que se analiza el efecto de la capacidad estatal provincial sobre dichos indicadores. El argumento del presente estudio postula que mayores niveles de capacidad estatal mejoran el desempeño en educación de las provincias argentinas; sin embargo, los resultados obtenidos no son del todo concluyentes en este sentido, puesto que son significativos estadísticamente sólo en algunas variables del modelo.

Tabla de contenidos

I.	Introducción	6
II.	Estado de la cuestión	10
II.1.	Capacidad estatal.....	11
II.1.a	Definición del concepto	11
II.1.b	Medición del concepto.....	15
II.1.c.	Variación en la capacidad estatal interprovincial	17
II.1.d.	Capacidad estatal como factor necesario para la provisión de políticas sociales	19
II.2	Descentralización en la provisión de bienes y servicios públicos.	21
II.3.	Provisión de bienes y servicios públicos en países federales.....	28
II.4.	Determinantes de las políticas educativas.....	32
III.	El caso argentino	39
III.1	El sector público argentino.....	39
III.2	El sistema educativo argentino	42
III.2. a	Definición	42
III.2.b	Marco institucional y legal de la educación en Argentina	43
III.2.c	Estructura del sistema educativo argentino	48
III.1.d.	El Consejo Federal de Educación y la Ley Federal de Educación.....	49
III.2.e	Responsabilidades del Estado en materia de educación.....	50
III.2.f.	Financiamiento.....	51
IV.	Marco analítico	56

IV.1 Desempeño en educación: principales indicadores del sector	56
IV.2 Capacidad estatal: definición y medición del concepto	57
IV.3 Variables de control	59
IV.4 Hipótesis	62
IV.5 Capacidad estatal como factor determinante en la provisión de bienes y servicios públicos.	62
V. Metodología.....	64
VI. Resultados	66
VI.1 Estadística descriptiva.....	66
VI.1.a Comportamiento de los indicadores de desempeño educativo.....	67
VI.1.b Comportamiento de la capacidad estatal.....	72
VI.2 Estadística inferencial	83
VII. Conclusiones.....	88
VIII. Anexo	93
IX. Referencias bibliográficas	94

I. Introducción

Como consecuencia del proceso de descentralización producido en Argentina –al igual que en el resto de la región de América Latina- en la década del noventa, la provisión de la educación por parte de los gobiernos provinciales ha estado lejos de satisfacer los objetivos establecidos en el marco legal de sistema educativo, al igual que las demandas de los propios ciudadanos. Asimismo, se han enfatizado las asimetrías en la educación que reciben los habitantes argentinos, puesto que las provincias han tenido diversos comportamientos en la provisión de la educación, como consecuencia de las decisiones de política pública de sus *policymakers*, al igual que de sus factores estructurales socioeconómicos. En este contexto, el presente trabajo de investigación intenta dilucidar en qué medida la capacidad estatal de las provincias argentinas, entendida como la capacidad de extraer recursos en forma de impuestos de su población, ha contribuido a dichos resultados. En efecto, las preguntas de investigación que motivan el presente estudio son las siguientes: ¿Cuáles son los efectos de la capacidad estatal de las provincias sobre la provisión de la educación en su territorio? ¿La variación en la capacidad estatal de las provincias introduce asimetrías en la provisión de la educación entre los ciudadanos de un mismo país? Para responder estas preguntas, se toma como casos de estudio a las provincias argentinas –las 23 provincias y Ciudad de Buenos Aires- durante el período 1996-2006. Las unidades de análisis seleccionadas son los principales indicadores del sector educativo: cobertura, establecimientos, personal docente y gasto en educación, por lo que se analiza el efecto de la capacidad estatal provincial sobre dichos indicadores. En este contexto, se realiza un modelo econométrico de datos de panel con efectos fijos y con efectos aleatorios, a través del cual se intenta ofrecer una contribución respecto a los orígenes de la variación interprovincial de la educación en un país federal como es la Argentina en el período

seleccionado a la vez que se busca un modelo que permita explicar cuánto de la variación en el desempeño del sector educativo se debe a cambios en la capacidad estatal. Cabe destacar que para un estudio como el que se propone Argentina constituye un caso excepcionalmente apropiado, ya que las unidades subnacionales de gobierno constituyen el locus último de la administración del sector de educación, mientras que el rol del gobierno nacional consiste únicamente en el de un actor que ofrece recomendaciones y sugerencias, más no directivas, mandatos e imposiciones. De este modo, los gobernadores cuentan con altos niveles de discrecionalidad en las decisiones de dicho sector de política pública, como resultado de los procesos de descentralización finalizados en la década del noventa.

La hipótesis central de este trabajo supone que mayores niveles de capacidad estatal resultan en mejoras en la provisión de la educación; consecuentemente, la variación en la capacidad estatal de las provincias enfatiza las asimetrías en la educación que reciben los habitantes del país entre las distintas jurisdicciones. El mecanismo causal que subyace a estas hipótesis recae en el supuesto de que la capacidad extractiva es indispensable para que los Estados desempeñen toda acción de gobierno que su gestión y sus ciudadanos le demanden. En este sentido, se espera que la disponibilidad de mayor cantidad de recursos en manos de los *policymakers* mejore la provisión de bienes y servicios públicos, en particular de la educación, que se ubica entre las prioridades de todo Estado en particular en países en desarrollo, puesto que se reconoce que la inversión en educación y salud constituyen los pilares para el desarrollo de los recursos humanos de la población, requisitos necesarios para el crecimiento de la economía y el desarrollo del mercado de cualquier país. Asimismo, la capacidad de extraer recursos es entendida –dentro de esta corriente- como proxy de capacidad administrativa, por lo que la disponibilidad de una burocracia capacitada y eficiente

también debería mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, se sostiene que la capacidad extractiva conlleva capacidad de hacer cumplir las leyes en todo el territorio de su jurisdicción, también definida como capacidad coercitiva. En este contexto, dado que la naturaleza del sistema de educación está instituida en la legislación argentina, donde se establece que los Estados provinciales deben garantizar la educación libre, gratuita, obligatoria y de calidad a todos los habitantes de su jurisdicción, se espera que una mayor capacidad estatal tenga impactos positivos en el cumplimiento del marco legal que define el sistema de educación argentino. Asimismo, tras el proceso de descentralización de servicios –educación y salud- producido a principios de la década del noventa, que no estuvo acompañado por descentralización de recursos a las provincias, se espera que los gobernadores procuren aumentar los recursos de los que disponen a través de mayor extracción de su población y del gobierno nacional, con el objeto de efectuar exitosamente la provisión de la educación, por lo que mejoras en la capacidad estatal de las provincias –entendida como capacidad extractiva- producirá aumentos en el desempeño en la provisión de la educación de los gobiernos provinciales. Sin embargo, a pesar de las intuiciones teóricas que apoyan este argumento, los resultados obtenidos en el presente estudio no son del todo concluyentes en tanto los efectos de los indicadores seleccionados para medir la capacidad estatal (impuestos al ingreso bruto como proporción de los impuestos totales, impuestos inmobiliarios como proporción de los impuestos totales y autonomía fiscal, definida como impuestos totales como proporción del gasto público total) son significativos estadísticamente sólo sobre algunos de los indicadores de desempeño educativo –provisión de la educación-. En efecto, entre las variables con significatividad estadística se observa que el impuesto al ingreso bruto tiene un efecto positivo sobre la cantidad de alumnos del sistema educativo y sobre el gasto en educación per cápita; que el impuesto

inmobiliario tiene un efecto negativo sobre la cantidad de docentes y sobre el gasto en educación per cápita; y que la autonomía fiscal tiene un efecto negativo sobre la cantidad de alumnos.

La estructura del trabajo es la siguiente. En el segundo capítulo presenta el estado de la cuestión, es decir, un relevamiento de las principales corrientes de la literatura que han intentado responder a la pregunta sobre los determinantes y factores que favorecen o deterioran la provisión de bienes y servicios públicos. En primer lugar, se analiza la corriente de la literatura de capacidad estatal –en la que se enmarca el presente trabajo de investigación–; luego se toma en cuenta a los estudios sobre descentralización de servicios públicos; se presenta la literatura pertinente sobre la provisión de bienes y servicios públicos en países federales; finalmente, se consideran las principales variables que han sido estudiadas para dar cuenta del desempeño de los gobiernos en la provisión de la educación. El tercer capítulo representa el caso argentino, describiendo en una primera sección la naturaleza del sector público argentino, con el objeto de dar cuenta del marco institucional en el que operan los policymakers que toman decisiones referidas a las políticas educativas, y en una segunda sección al sector educativo argentino, con el objeto de entender el funcionamiento del mismo y, en concreto, de terminar qué atribuciones y responsabilidades en materia educativa le competen a los estados provinciales. El cuarto capítulo presenta el marco teórico, en el cual se define las variables del modelo, se enuncia las principales hipótesis y se desarrolla el argumento explicativo que subyace a la relación esperada entre la capacidad estatal y el desempeño en educación. El quinto capítulo describe el método que se emplea para determinar el efecto de la capacidad estatal sobre la provisión de educación, donde adicionalmente se explicitan las fuentes de los datos utilizados. En el capítulo seis se analizan los resultados obtenidos. En la primera sección se presenta los

comportamientos de las variables de estudio –capacidad estatal y desempeño en educación- de cada una de las 24 jurisdicciones argentinas en el período de estudio a través de la media y el desvío estándar. Asimismo, se presentan gráficos de dispersión junto a análisis de correlación entre las variables. En la segunda sección se exponen los resultados de las regresiones de datos de panel con efectos fijos y con efectos aleatorios. Seguidamente se discuten los resultados obtenidos ofreciendo explicaciones alternativas en los casos en que la evidencia no apoya las propuestas teóricas presentadas anteriormente. Por último, el capítulo siete concluye el trabajo, a la vez que sugiere futuras líneas de investigación para el estudio de los determinantes de la provisión de bienes y servicios públicos, en particular de la educación.

En el siguiente capítulo, entonces, se realiza un recorrido por la literatura pertinente para el estudio que se propone en este trabajo de investigación.

II. Estado de la cuestión

El presente capítulo presenta una extensa revisión de la literatura, en la cual se pretende dar cuenta de las principales corrientes que han intentado explicar los desempeños de los gobiernos en la provisión de bienes y servicios públicos, al igual que explicar los resultados de los procesos de *policymaking*. En particular, profundiza en la literatura de capacidad estatal de forma tal de justificar la definición adoptada del concepto y de dar cuenta de la pertinencia del análisis del impacto de la capacidad estatal en la variable de interés –desempeño del Estado en la provisión de la educación-, asimismo se tiene en cuenta la literatura de descentralización y de federalismo fiscal; finalmente, se analiza la literatura de políticas educativas en Argentina, dando cuenta de los principales factores que influyen en la provisión de dicho servicio; consecuentemente, se resalta la ausencia de trabajos cuantitativos que den cuenta del

efecto de la capacidad estatal en la provisión de bienes y servicios públicos, en particular de la educación.

II.1. Capacidad estatal

II.1.a Definición del concepto

En la presente tesis se entiende por capacidad estatal a la habilidad del Estado de extraer recursos en forma de impuestos de su población¹. Sin embargo, se destaca que la definición de capacidad estatal resulta controversial, puesto que constituye un fenómeno multidimensional que ha sido interpretado de diversas formas por la literatura de acuerdo a los propósitos de cada investigador (Hanson, 2012). Cabe mencionar que esta variable ha sido empleada mayormente para explicar fenómenos nacionales y no subnacionales², por lo que en el presente trabajo se intenta realizar una adaptación adecuada al análisis de la arena provincial.

Hanson y Sigman (2011) distinguen tres dimensiones ampliamente usadas en la literatura para conceptualizar la capacidad estatal. En primer lugar, reconocen la importancia de la capacidad extractiva, entendida como la capacidad de recaudar impuestos de la población (también usada por Besley y Persson, 2009; Cárdenas, 2010; Ziegler, 2010; Ottervik, 2013); en segundo lugar, la capacidad coercitiva, que es definida como la habilidad del Estado de hacer cumplir las leyes a lo largo del territorio, la cual también ha sido entendida como la capacidad del Estado de brindar seguridad a sus ciudadanos (O'Donnell, 1993; Besley y Persson, 2009; Soifer, 2012; Giraudy, 2008); por último, la capacidad administrativa, que refiere a la presencia de una administración burocrática capaz de diseñar e implementar políticas públicas (Kurtz y

¹ También denominada *capacidad fiscal* o *capacidad extractiva*.

² Se encuentran antecedentes en Weller y Ziegler (2008), Ziegler (2010), y Balán (2012). Sin embargo, dichos autores se han propuesto definir y medir el concepto, dejando de lado el análisis del impacto de esta variable sobre otras variables de interés.

Schrank, 2012; Weller y Ziegler, 2008). Por otro lado, Mann (1993) aporta a la literatura la dimensión de poder infraestructural. Esta dimensión es relativa a la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad para desempeñar tareas de gobierno. Sin embargo, Soifer (2012) advierte que aquella es una definición estrecha de capacidad estatal, que se concentra en el ámbito político nacional a pesar de los extendidos procesos de descentralización y de las numerosas federaciones en el mundo. Este autor recomienda prestar atención a lo que ocurre en el plano provincial y local para dar cuenta de la capacidad total de un Estado, de modo que se calcule la capacidad estatal nacional consolidada y se estimen las variaciones de las provincias respecto al parámetro nacional.

Giraudy (2008), por su parte, se propone reconceptualizar la fortaleza estatal o capacidad estatal, abandonando el concepto dicotómico de “estados fuertes” o “estados débiles”. Toma de Soifer (2012) y Soifer y Vom Hau (2008) las dimensiones de (1) capacidad para penetrar en el territorio, es decir, la presencia estatal en el territorio – también entendida en términos de provisión de seguridad (Soifer, 2012)-, (2) capacidad de implementar políticas independientemente de la presión de grupos de interés y (3) capacidad de extraer recursos de la población para proveer bienes públicos, coincidentes con las dimensiones propuestas por Hanson y Sigman (2011) mencionadas anteriormente. Sin embargo, sostiene que si se toma la estructura del concepto de *necesidad y suficiencia*, cada dimensión es entendida como dicotómica: un Estado cuenta con ella o no, y para que se lo considere capaz o fuerte debe contar con las tres dimensiones simultáneamente. Si el Estado no cuenta con alguna de las dimensiones mencionadas se lo califica como Estado incapaz o débil, sin reconocer cuál o cuáles de las dimensiones no se encuentran presentes. Por otro lado, si se utiliza la estructura de concepto de *parecidos de familia*, se entiende que con que un Estado cuente con alguna

de las dimensiones es suficiente para que se lo considere capaz o fuerte. Sin embargo, esta estrategia no dice cuál o cuáles de las dimensiones están presentes en el Estado que se estudia.

Teniendo en cuenta la primera corriente, que toma como dimensión de capacidad estatal a la capacidad extractiva (también llamada capacidad fiscal), Besley y Persson (2009) encuentran que la habilidad del Estado de recaudar impuestos está correlacionada con el desarrollo económico, lo que sugiere que “la recaudación impositiva alta y el desarrollo financiero tienen causas comunes” (p. 1219). Asimismo, agregando la dimensión de capacidad legal o capacidad de hacer cumplir las leyes – segunda corriente mencionada por Hanson y Sigman (2011)- observan que la capacidad estatal se correlaciona con el régimen democrático, con el sistema de gobierno parlamentario, con el legado histórico de las guerras y con los orígenes legales germánicos y escandinavos.

Dentro del tercer enfoque, aquel que define a la capacidad estatal como capacidad administrativa, Kurtz y Schrank (2012) entienden a partir de la definición weberiana de Estado –entidad territorial con el monopolio legítimo del uso de la violencia física al interior de las fronteras de un determinado territorio- que las dimensiones del monopolio del uso de la fuerza y la legitimidad son características de un estado ideal, por lo que no pueden ser consideradas condiciones necesarias en todos los Estados. Desde esta perspectiva la administración pública es entendida como la única dimensión necesaria que debe tener todo Estado. Dicha dimensión cuenta con dos componentes necesarios: recursos materiales para alcanzar los objetivos deseados y recursos administrativos para llevarlos a cabo. Estos componentes refieren a los recursos fiscales extraídos por el gobierno de su población y al personal del sector público encargado de llevar a cabo las acciones de gobierno decididas por los *policymakers* (hacedores de

política pública). Kurtz y Schrank (2012) advierten que analizar los resultados de determinadas políticas públicas o el éxito en la implementación de las mismas acarrea serios problemas de medición, puesto que de la observación empírica se infiere el grado de capacidad estatal de los gobiernos sin tener en cuenta que en la práctica puede ser decisión de los mismos no implementar ciertas políticas por motivos ideológicos o políticos y estratégicos aunque cuenten con la capacidad de hacerlo. Por su parte, Weller y Ziegler (2008) postulan que a pesar de la enorme variación en las definiciones de capacidad estatal en todas ellas subyace la noción de que la capacidad de un Estado radica en su habilidad para implementar políticas públicas –capacidad administrativa-. Sin embargo, entienden que los distintos autores de esta literatura no han llegado a un acuerdo respecto a la mejor forma de un Estado de hacerlo ni en la definición de los actores políticos claves para estos procesos. Estos autores se apresuran a reconocer que definir a la capacidad estatal como la habilidad de diseñar e implementar políticas públicas no significa que el Estado pueda implementar cualquier política o que cuando lo hace lo hace a la perfección, sino que simplemente implica que un estado *capaz* está en mejores condiciones de implementar políticas públicas que un Estado menos capaz.

Tras haber realizado un recuento de las definiciones alternativas de capacidad estatal propuestas por distintas corrientes de la literatura, en la presente tesis se define a la capacidad estatal como la capacidad extractiva o fiscal de un Estado. La elección de esta definición descansa en el hecho de que se entiende que los recursos económicos anteceden –es decir, que son indispensables- a cualquier otra capacidad del Estado. En síntesis, en el presente trabajo se define a la capacidad estatal como la *capacidad extractiva*, entendida como “la capacidad de extraer recursos impositivos de la población” (Cárdenas, 2010: 15), ya que las capacidades coercitiva y administrativa devienen en primera medida de la cantidad de recursos disponibles en el Estado. Tanto

la capacidad de ejercer el monopolio de la violencia física dentro de un territorio – capacidad coercitiva, medida como cantidad de personal policial y militar-, como la profesionalización de las burocracias y la capacitación para implementar políticas públicas –capacidad administrativa, medida a través de indicadores de resultado de políticas públicas, de eficiencia, de nivel de capacitación de los empleados públicos, entre otros- dependen de la capacidad del Estado de extraer recursos de su población. En este contexto, se entiende que las dimensiones sugeridas por la literatura son endógenas entre sí, por lo que una definición parsimoniosa como la seleccionada facilita la medición y la comprensión teórica.

La capacidad estatal definida como capacidad extractiva tiene sus orígenes en la literatura de formación estatal (Tilly, 1975; 1992; Levy, 1988). Asimismo, los estudios sobre guerra presentan evidencia respecto al aumento en la capacidad extractiva del Estado en caso de guerra externa o amenaza de guerra externa, lo que lleva a la construcción de la institucionalidad del mismo (Centeno, 1997, 2002). Sin embargo, advierten que los conflictos internos o guerras civiles –característicos de América Latina- deterioran la capacidad extractiva de los gobiernos, llevando a déficits fiscales que deben ser financiados con deuda externa emitida por los gobiernos (Thies, 2005).

II.1.b Medición del concepto

Weller y Ziegler (2008) proponen como único indicador de la capacidad estatal, que definen como capacidad de implementar políticas públicas, a los impuestos al ingreso bruto sobre los impuestos totales. Esta medida – que va de 0 a 1- identifica qué proporción de los ingresos totales provienen del impuesto al ingreso bruto. Esta corriente de investigación (Weller y Ziegler, 2008; Besley y Persson. 2009; Cárdenas, 2010, Ziegler, 2010) indica que el cobro de impuestos representa una medida adecuada de la capacidad estatal, puesto que constituye un área de política que ofrece gran

cantidad de información respecto al accionar del Estado. Asimismo, la recaudación impositiva constituye una medida objetiva, cuyos datos se encuentran disponibles para todos los Estados, lo que permite establecer estudios de política comparada tanto a nivel nacional como subnacional. Adicionalmente, es posible afirmar que difícilmente un Estado que pueda cobrar impuestos fuera a decidir no hacerlo. En consonancia, Weyland (1996) postula que “la capacidad del Estado es visible a través de los impuestos y los impuestos son un campo que permite a los Estados ejercitar y desarrollar la capacidad estatal. Los impuestos son una tarea central del Estado; todos los Estados tienen que hacer un gran esfuerzo por llenar sus cofres aún durante crisis económicas o disturbios sociales. Si un Estado tiene capacidad de implementar políticas, esto deberá reflejarse en la recaudación de impuestos”. Dentro de esta corriente, Weller y Ziegler (2008) recurren a tres argumentos para justificar la utilización de los impuestos al ingreso bruto como proporción de los impuestos totales como indicador confiable de la capacidad estatal. En primer lugar, se concibe a la política impositiva como un buen punto de partida para medir la capacidad estatal, debido a que ésta constituye el resultado de una política estatal implementada, que brinda información respecto al desempeño de la administración burocrática al igual que sobre el *enforcement* (cumplimiento) de las leyes dentro del territorio. En segundo lugar, se toma al impuesto a los ingresos como medida más específica, puesto que representa un impuesto particularmente difícil de recaudar –debido a la relativa facilidad de evasión impositiva en éste área-. Por último, se argumenta que la habilidad del Estado de recaudar impuestos al ingreso está relacionada con la habilidad de implementar otros tipos de políticas, en comparación con otros Estados. Asimismo, esta corriente postula que los Estados necesitan recursos para desempeñar sus tareas de gobierno, pero que son sensibles a las fuentes de las que provienen estos ingresos, es

decir que no tiene el mismo efecto financiar sus acciones con ingresos provenientes de organismos internacionales, de otros Estados en forma de ayuda o cooperación internacional, del Estado nacional –en caso de los Estados provinciales–, o de su propia población. En este contexto, los Estados prefieren obtener recursos en forma de impuestos de la población de su jurisdicción (Olson, 1993). Asimismo, los Estados prefieren recaudar impuestos al ingreso debido a la baja varianza en la cantidad recaudada interanual, a que es un impuesto relativamente más lucrativo que cualquier otro y a que es menos distorsivo del comportamiento económico (Ziegler y Weller, 2008).

Chaudhry (1997) y Levi (1989), por su parte, toman como medida de capacidad estatal a los impuestos al ingreso bruto en términos absolutos (no sobre los impuestos totales, como lo hacen Weller y Ziegler, 2008). El primero de estos autores postula que éste es un indicador útil de desarrollo burocrático, ya que la recaudación de impuestos permite a la administración pública aumentar su información sobre la sociedad, a la vez que le exige desarrollar habilidades regulatorias. Levi (1989), en cambio, pone el énfasis en los costos que significa para el gobierno hacer cumplir el pago de los impuestos al ingreso bruto, puesto que es eso precisamente lo que hace de este un indicador útil para dar cuenta de la cooperación de los ciudadanos con el Estado y la fuerza del Estado mismo.

II.1.c. Variación en la capacidad estatal interprovincial

Dentro de la literatura de capacidad estatal, se encuentra un subconjunto de estudios que analizan la capacidad de los gobiernos subnacionales (O'Donnell, 1993; Mann, 2006; Weller y Ziegler, 2008; Weller, 2010; Ziegler, 2010; Balán, 2012). Todos ellos consideran pertinente remarcar la desigualdad de los gobiernos locales en términos de capacidad estatal, lo que acarrea desigualdades en distintas áreas de gobierno, tales

como la cantidad de recursos disponibles, el nivel de democratización, el grado de autonomía respecto al gobierno federal, el bienestar relativo a las políticas sociales implementadas, entre otros (Moscovich, 2014).

Por su parte, la definición de Mann (2006) de capacidad estatal en términos de poder infraestructural implica la desigual distribución de capacidades al interior del territorio. Asimismo, O'Donnell (1993) sugiere que las diferencias en las capacidades de los Estados al interior de un mismo país pueden ser representadas a través de un mapa con diferentes colores, en el cual las áreas azules ilustran aquellas zonas en las que el Estado tiene poder material a la vez que las relaciones sociales referidas a asuntos de políticas públicas se encuentran institucionalizadas; las áreas verdes son aquellas en las que el Estado tiene infraestructura y administración pública, pero falla en institucionalizar muchas de las relaciones sociales necesarias para el “buen” gobierno; por último, las zonas marrones están integradas por aquellas regiones en las que el Estado no tiene presencia física y, como consecuencia, no existen regulaciones de prácticamente ninguna de las relaciones sociales.

Moscovich (2014), por su parte, afirma que “las provincias difieren en su capacidad de cobrar impuestos a su población”. En particular, toma el ejemplo de Argentina, donde casi 2/3 de la recaudación impositiva del país proviene únicamente de dos provincias: Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires (p.8). Asimismo, postula que hay grandes diferencias interprovinciales respecto al número de personas que son capaces de pagar impuestos pero que no son gravadas impositivamente por el Estado. De acuerdo a Artana y Templado (2012) el esfuerzo fiscal de recaudación de impuestos en Catamarca, Formosa y Tucumán es mayor que en Entre Ríos y Santa Fe.

II.1.d. Capacidad estatal como factor necesario para la provisión de políticas sociales

Gran cantidad de autores de la literatura de capacidad estatal se han mostrado preocupados por establecer una definición adecuada del concepto, al igual que por seleccionar los indicadores que permitan medir con mayor precisión esta variable. Asimismo, se han puesto la tarea de conocer los determinantes de la capacidad estatal tanto nacional como subnacional –aunque esta última en menor medida-. Sin embargo, la mayor parte de la literatura ha dejado de lado el análisis sobre el impacto de la capacidad estatal en diversas áreas de interés en la ciencia política, siendo muy pocos los autores que ofrecieron contribuciones a este campo de estudio³. En esta línea, la presente tesis se ubica dentro de la corriente que pretende aportar conocimiento sobre el efecto de la capacidad estatal subnacional en la provisión de bienes y servicios públicos, en particular, de la educación. Asimismo, se intenta dilucidar si la variación en la capacidad estatal subnacional produce asimetrías en la provisión de bienes y servicios públicos. A continuación se presentan los principales argumentos de los estudios que forman parte de la literatura que intenta dar cuenta de los efectos de la capacidad estatal sobre las políticas públicas.

Mares (2005) estudia el impacto de la capacidad estatal sobre el tamaño del estado de bienestar –entendido como la provisión de políticas sociales por parte del Estado-. En este estudio, la autora define a la capacidad estatal como la capacidad del Estado de hacer cumplir con las leyes promulgadas –en particular, analiza el cumplimiento de las leyes promulgadas en materia de política social- y de recaudar impuestos de los ciudadanos para implementar políticas sociales. La capacidad estatal definida en estos términos es denominada *eficiencia*, lo que constituye un determinante clave en la

³ Repetto (2007) analiza el rol que juega la capacidad estatal –entendida más bien como fortaleza institucional compuesta por la capacidad administrativa y la capacidad política- en la implementación de políticas públicas, pero no propone indicadores para medir este concepto. Su argumento es más bien teórico y carente de aplicación empírica.

delimitación de la proporción de impuestos que son utilizados para implementar políticas sociales.

Por otro lado, se ha argumentado que la experiencia argentina evidencia que la descentralización de responsabilidades en niveles de gobierno intermedios o locales no necesariamente implica la transferencia de recursos para desempeñar las nuevas tareas ni el aumento en capacidades extractivas de los estados subnacionales –de hecho, casi nunca es el caso-; es decir, la descentralización administrativa no conlleva descentralización fiscal. Como consecuencia, los Estados que presentan menor capacidad de gravar a la población dentro de su jurisdicción son más dependientes del gobierno nacional, siendo el grado de autonomía –tanto fiscal como administrativa- de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno nacional un factor determinante en la provisión de bienes y servicios públicos y de las relaciones políticas (Moscovich, 2014; Bonvecchi, 2008).

Bonvecchi (2008), por su parte, investiga las condiciones bajo las cuales las provincias desarrollan políticas sociales autónomas del gobierno nacional. La educación, sin dudas, puede ser entendida dentro de este marco teórico más general, puesto que constituye un área de política social sobre la cual los gobernadores tienen absoluta competencia, de acuerdo a lo establecido por el marco legal e institucional del sistema educativo argentino. El argumento es que, bajo ciertas condiciones de competencia política, disponibilidad de recursos fiscales propios y capacidad estatal, los gobernadores tienen incentivos y recursos para desarrollar y sostener políticas sociales propias, distintas o complementarias de las nacionales. Más aún, entiende que para que los gobiernos subnacionales generen políticas sociales propias es indispensable que cuenten con los recursos fiscales adecuados y que los ciudadanos puedan consumir los bienes públicos brindados únicamente dentro del territorio de su jurisdicción. Tal es el

caso de la educación, cuya oferta varía interprovincialmente de acuerdo a las decisiones y posibilidades –económicas, tecnológicas, de recursos humanos- de cada jurisdicción. En este argumento se postula la existencia de cuatro tipos de condiciones que influyen sobre la habilidad de desarrollar políticas sociales subnacionales autónomas: condiciones sociales, institucionales, fiscales y políticas. Las primeras, definen la demanda por parte de la sociedad de políticas sociales, las condiciones institucionales definen la capacidad institucional de los estados subnacionales para responder a esas demandas autónomamente del gobierno nacional. Asimismo, se requiere disponibilidad de recursos fiscales para financiar dichas políticas sociales, a la vez que debe haber interés político en implementar esas iniciativas (Bonvecchi, 2008).

II.2 Descentralización en la provisión de bienes y servicios públicos.

En la presente sección se ofrece un recuento de las más destacadas corrientes de la literatura que han estudiado tanto el origen como los efectos de la descentralización. En particular, se entiende que la descentralización –ya sea en su dimensión política, administrativa o fiscal- afecta la capacidad estatal de los gobiernos subnacionales en el sentido de que altera las reglas de juego establecidas, es decir, el marco institucional en el que operan los actores políticos y las relaciones entre ellos. En consecuencia, las administraciones provinciales pueden responder aumentando o disminuyendo la cantidad de recursos que obtienen de su población para hacer frente a las nuevas responsabilidades de gobierno, producto de la descentralización. En concreto, se analiza la naturaleza de la descentralización en América Latina y más específicamente en Argentina. Asimismo, se presta atención a los efectos esperados de la descentralización sobre la provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos subnacionales, principales receptores de las tareas de gobierno descentralizadas.

En las décadas del ochenta y noventa se produjeron reformas descentralizadoras en América Latina, tendientes a fortalecer el rol de los gobiernos locales y regionales. Estas reformas tuvieron alcance tanto en países federales, en donde las provincias o estados y municipios adquirieron creciente importancia, como en países unitarios, donde las regiones fueron las protagonistas de estos cambios. La descentralización es un fenómeno de larga data en Latinoamérica, puesto que la mayoría de los países contaban con una estructura institucional dual en la que se combinaban instituciones políticas centralizadas heredadas de las colonias españolas con fuertes identidades regionales e intereses específicos producto de la debilidad de los estados postcoloniales. Sin embargo, a lo largo del siglo XX los estados centrales de la mayor parte de la región latinoamericana, aprovechando la ola de regímenes autoritarios constituidos, lograron concentrar grados de poder, autoridad y recursos sin precedentes (Seele, 2004). A pesar de ello, con la estrepitosa caída de estos regímenes autoritarios en las décadas del ochenta y del noventa y con el consecuente advenimiento de la era democratizadora, la descentralización se constituyó en la estrategia más utilizada por los nuevos gobernantes que izaban la bandera de la democracia, quienes quisieron asegurarse de que el gobierno central no volviera a concentrar el poder en sus manos tan fácilmente como en las décadas pasadas (Seele, 2004). Sin embargo, esta no ha sido la única explicación respecto al *origen* de la descentralización, puesto que la literatura ha ofrecido un conjunto de variables tanto políticas como económicas para explicar estos procesos. Entre los determinantes económicos se encuentran las reformas de mercado, en particular, la orientación de economía neoliberal emergente en las décadas del ochenta y noventa en Latinoamérica, las recomendaciones de los principales organismos internacionales a los presidentes y los esfuerzos antiestatistas. Eaton (2004), por su parte, ofrece una explicación política relativa a las relaciones de poder entre el presidente y los

gobernadores. Entiende que la decisión de descentralizar o centralizar es el resultado de negociaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales. En este contexto, la democratización constituye un nuevo escenario con reglas de juego específicas – determinadas por las instituciones democráticas- que aumentan el poder relativo de las provincias respecto al gobierno federal. Este cambio de régimen político implica la reapertura del Congreso y el retorno a su actividad regular, lo que devuelve a las provincias su participación activa en la esfera nacional y su poder de negociación con el gobierno central. En este nuevo juego político las provincias abogan exitosamente por mayor descentralización –en particular, descentralización fiscal, que constituye el área de preferencia de descentralización de las provincias (Falleti, 2010)-. Por el contrario, en períodos autoritarios el gobierno federal logra centralizar recursos y poder y si inicia procesos descentralizadores éstos son primeramente administrativos, lo que constituye un desentendimiento de las responsabilidades que conlleva la oferta de los principales bienes y servicios públicos, delegando esta responsabilidad a los gobiernos provinciales.

Por otro lado, la literatura de descentralización ha descrito un conjunto de *efectos o resultados* esperados producto de estos procesos de descentralización. Al igual que los enfoques que estudian el origen, la literatura que se concentra en los efectos distingue entre variables políticas y económicas. En el primer caso, los defensores de la democratización esperaban que la descentralización aumentara la participación ciudadana en la totalidad de las jurisdicciones, aumentara la cercanía de los *policymakers* a los ciudadanos y obligara al Estado federal a compartir poder político y de toma de decisiones con los niveles subnacionales de gobierno. De este modo, la descentralización volvería al Estado más accesible al votante mediano, por lo que respondería más adecuadamente a sus intereses, al igual que impediría el abuso de poder de los líderes nacionales. En este sentido, se esperaba que la descentralización mejorara

la calidad democrática del país, acercando a distintos sectores sociales al acceso a bienes y servicios públicos distribuidos y/o producidos por el Estado, entre los que se destaca la educación. Desde esta perspectiva, Montero y Samuels (2004) advierten que “la descentralización empodera a los intereses no gubernamentales creando múltiples puntos de acceso al proceso de creación de políticas públicas” (p. 28). En cuanto los efectos esperados en el campo de la economía, se ha postulado que el neoliberalismo reinante en la región en los años ochenta y noventa alentó la descentralización con el propósito de alcanzar sus objetivos de eficiencia en la provisión de bienes y servicios del Estado, en particular de servicios sociales que no cuentan con economías de escala ni externalidades positivas, como es el caso de la educación (CEPAL, 1998; Eaton, 2001). En medio de las crisis económicas sufridas en esas décadas –ochenta y noventa– se esperaba que la descentralización convirtiera al Estado en una institución más eficiente en la producción y provisión de bienes y servicios públicos, que se adecuara más precisamente a las demandas de los ciudadanos. Dicho de otro modo, la descentralización permite que la distribución de los bienes sea más “Pareto eficiente”, ya que habría una mayor correspondencia entre cuánto valora esos bienes la población de un territorio y cuánto está dispuesta a pagar por ese bien (Oates 1972, 1999). En este contexto de descentralización, los gobiernos subnacionales y regionales han adquirido un papel fundamental en la elaboración e implementación de políticas públicas en América Latina (CEPAL, 1998).

Mayormente, la literatura entiende por *descentralización* a un “proceso de reforma de Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos, autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006: 319). En este sentido, se interpreta que los procesos de descentralización conllevan modificaciones en las instituciones y en las relaciones entre

los actores del nivel nacional de gobierno con los actores de los niveles inferiores. Como consecuencia, es de esperarse que dichos procesos afecten las preferencias de política fiscal de los gobernadores alterando tanto las políticas impositivas como la cantidad y calidad de bienes y servicios que brindan las provincias, y que estos resultados difieran entre las provincias. Numerosos estudios concuerdan en que este proceso es mejor entendido si se desagrega en tres dimensiones: descentralización administrativa, fiscal y política (Falleti, 2004, 2006, 2010; Montero y Samuels, 2004; Wibbels, 2004; Selee, 2004; Smulnovitz y Clemente, 2004). Por su parte, Leiras (2010) postula que en la medida en que en un país exista más de un nivel de gobierno y los gobiernos subnacionales dispongan de alguna atribución para decidir sobre la política pública en cualquiera de sus etapas, esto es, en tanto haya un mínimo de descentralización política, debe esperarse que exista alguna medida de descentralización administrativa y fiscal. Sin embargo, estas tres dimensiones de la descentralización son independientes. Un grado de desarrollo en cualquiera de ellas no implica inmediata ni necesariamente un desarrollo similar en alguna de las otras.

Estos estudios definen a la descentralización administrativa como el conjunto de políticas que permiten transferir a los gobiernos subnacionales la administración y prestación de servicios sociales tales como educación, salud, asistencia social o vivienda. Por su parte, la descentralización fiscal es entendida como el conjunto de políticas destinadas a aumentar los recursos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales, a través de mayores transferencias del gobierno nacional, autoridad para recaudar impuestos, fijar las políticas tributarias y fiscales o contraer deuda pública; supone, en definitiva, autoridad subnacional respecto a la recaudación y al gasto. Por último, la descentralización política está compuesta por el conjunto de reformas en los sistemas electorales o constitucionales que aumentan las capacidades y autonomía de las

unidades provinciales. Esta corriente define a la descentralización como un proceso multidimensional, lo que implica que i) el concepto refiere a largos períodos de tiempo, ii) la descentralización requiere de decisiones políticas y no es inevitable, y iii) la descentralización no es irreversible (Montero y Samuels, 2004).

Sin embargo, se advierte que los procesos de descentralización no adquieren la misma forma e intensidad entre regiones o incluso dentro de un mismo país, de acuerdo a las diferentes opciones e instituciones políticas que interactuaron en cada escenario, a pesar de que la descentralización prometía reducir las desigualdades interregionales y consolidar reformas que promuevan la equidad (Montero y Samuels, 2004). En la práctica se observa que estos resultados no tuvieron el mismo impacto en América Latina que en los países desarrollados, donde el potencial de reducción de desigualdades fue mayor. Esto se debió, principalmente, a que en la región latinoamericana fueron más comunes las transferencias de autoridad y responsabilidades a los gobiernos subnacionales que no estuvieron acompañadas por transferencias fiscales para desempeñar esas funciones. De este modo, se observa que los gobiernos subnacionales no pudieron resolver las desigualdades interregionales sin un compromiso creíble por parte del gobierno nacional (Wibbels, 2004; Haggard and Webb, 2004). En este escenario, Montero y Samuels postulan que:

“Los compromisos de los líderes nacionales de reducir las desigualdades interregionales en América Latina son silenciados en la medida en que los hacedores de política económica del Poder Ejecutivo se enfocan en la estabilidad macroeconómica y en atraer inversores extranjeros. Estos objetivos generalmente contradicen el fin de que la descentralización sea una herramienta para el buen gobierno, porque mantener los precios

estables significa recortar las transferencias y gastos, mientras que se aumentan los impuestos, a la vez que disminuyen la habilidad de los gobiernos locales y municipales de responder a las demandas locales por mejoras en vivienda, educación, salud e infraestructura” (2004: 26-27, traducción propia).

Como consecuencia de dichos procesos de descentralización y de los cambios en las relaciones entre la Nación y las provincias, las nuevas responsabilidades adquiridas por los gobernadores coexisten con las condiciones previas estructurales, políticas y financieras de cada jurisdicción, tales como la falta de recursos propios, la capacidad de diseñar políticas públicas, la subordinación al gobierno central, el desigual alcance de la ley a lo largo del territorio, la pobreza, la desigualdad y la violencia, entre otros (Moscovich, 20014). Cabe destacar que las desigualdades entre provincias generan disparidades en la provisión de bienes y servicios públicos entre los habitantes del país, al igual que en el poder relativo de cada provincia.

Ardanaz, Leiras y Tommasi (2012) postulan que los gobiernos provinciales son importantes entidades políticas y administrativas, que disfrutan de autoridad sobre áreas vitales de política pública (educación y salud, entre otras) y a la vez están a cargo de ejecutar políticas públicas nacionales tales como programas de estado de bienestar. En este contexto, resulta propicio tomar como unidad de análisis para el presente estudio a las provincias, ya que es allí donde se produjeron los principales cambios administrativos y fiscales –producto de la descentralización- que inciden en la provisión de servicios públicos en la región de América Latina. En particular, debido a la alta discrecionalidad de los gobernadores, para estudiar la evolución del sector educativo argentino es pertinente enfocarse en las acciones de las administraciones provinciales en dicho sector. Asimismo, resulta interesante realizar un estudio que dé cuenta de los

esfuerzos fiscales de los gobiernos provinciales tendientes a desempeñar las nuevas tareas de provisión de bienes y servicios públicos en su jurisdicción, por lo que se estudia el impacto de la recaudación impositiva provincial –capacidad estatal- sobre los resultados de política pública, en particular sobre la provisión de la educación.

II.3. Provisión de bienes y servicios públicos en países federales

En el siguiente apartado se exponen los principales mecanismos por lo que se espera que el sistema federal del gobierno afecte la provisión de bienes y servicios públicos, en particular de políticas sociales. Se toman en cuenta tanto los mecanismos que suponen relaciones positivas con los resultados de políticas sociales (expansión en la provisión, mayor eficiencia, mejor calidad, aumento del gasto, etc.) como aquellos que esperan efectos negativos sobre la variable de estudio (reducción en la provisión, mayor ineficiencia, disminución en la calidad, disminución en el gasto, etc.).

La literatura de federalismo fiscal en general ha tendido a reconocer que la descentralización de responsabilidades de política al ámbito subnacional permite “el desarrollo de políticas públicas óptimas para los habitantes de cada jurisdicción, y que la emergencia de políticas óptimas está positivamente relacionada con la proporción de gasto público financiada por fuentes impositivas locales” (Bonvecchi, 2008). Desde esta perspectiva, cabe analizar el impacto de la recaudación de los gobiernos subnacionales sobre la implementación de un área de política pública en particular, como lo es la educación.

Dentro de la literatura de federalismo fiscal la línea de investigación propuesta por Pierson (1995) sostiene que en los países con instituciones federales los programas sociales pueden darse en contextos políticos más complejos que en los países no federales, ya que la existencia de al menos dos niveles de gobierno puede hacer que las políticas sociales sean altamente interdependientes y poco coordinadas. La presencia de

distintas jurisdicciones aumenta la cantidad de actores políticos relevantes en la toma de decisiones, lo que dificulta la negociación y, eventualmente, la implementación de políticas sociales. Rodden (2002), asimismo, advierte que el carácter federal complejiza los intercambios políticos al volver más dificultosos los problemas de negociación que deben ser considerados cuando se quiere implementar políticas públicas, lograr coordinación y endogeneizar la cooperación. Este contexto institucional de fragmentación de la autoridad política y administrativa hace que las políticas subnacionales se conviertan en una respuesta reactiva que intenta contrabalancear las decisiones del gobierno central (Bonvecchi, 2008).

Una vasta literatura de “federalismo competitivo” examina el supuesto de que los gobiernos deben competir por ciudadanos y empresas móviles, que se acomodan en las jurisdicciones que más los favorecen y que mejor representan sus preferencias por paquetes de políticas y bienes de gobierno. Desde esta perspectiva, la literatura del “Leviatán” sostiene que la descentralización y la movilidad del capital generan gobiernos prudentes en materia de política fiscal, tanto en la dimensión del gasto como de la recaudación (Rodden, 2006). De este modo, la movilidad del capital constituye una herramienta que obliga a los gobiernos a no *taxar*⁴ de más el capital o sobrerregular la economía, ya que las empresas y los principales inversores se establecerán en aquellas unidades subnacionales que cuenten con políticas fiscales más propensas para la producción y la inversión (Weingast, 1995; Persson y Tabellini, 2000). Sin embargo, éste rara vez ha sido un comportamiento homogéneo entre las unidades subnacionales de los gobiernos federales, por lo que es menester analizar la variación en los comportamientos de los gobiernos locales.

⁴ Entendemos por *taxar* a grabar impositivamente a la población.

Por otro lado, la corriente que estudia la estructura del federalismo fiscal en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) entiende que el federalismo constituye una variable que afecta la naturaleza de la provisión de bienes y servicios públicos, a través de los siguientes mecanismos:

1) Clientelismo → La descentralización del gasto (definida como una de las dimensiones de descentralización fiscal) supone mayor disponibilidad de recursos económicos en manos de los gobernadores; sin embargo, éstos tienden a ser utilizados – particularmente en América Latina- para establecer redes clientelares y de patronazgo con el electorado local para asegurar su apoyo electoral, lo que produce una disminución en el nivel de gasto destinado a políticas sociales en las provincias (Pierson, 2005).

2) Rendición de cuentas → La existencia de autoridad legítima en distintos niveles de gobierno genera la lógica de “*blame avoidance*”, que consiste en eludir la responsabilidad por las consecuencias de los actos de gobierno. En este sentido, los policymakers pueden disminuir el gasto destinado a políticas sociales sin pagar los costos electorales de esta decisión, ya que los ciudadanos no tienen en claro a quién responsabilizar por ella (Ross, 1997; Rodden y Wibbels, 2010).

3) Movilidad → La autonomía fiscal de las provincias ofrecen la opción de salida para movilidad de capital y empresas, permitiéndoles elegir el ambiente más propicio para su emprendimiento. La lógica subyacente supone que las empresas evitarán las regiones en las que los impuestos sean mayores y hayan barreras proteccionistas al comercio para evitar la competencia con la producción local. Obinger, Leibfried y Castels (2005) sostienen que “en principio, entonces, la competencia horizontal entre las unidades constitutivas disminuyen las posibilidades de redistribución del gasto social y erradica los esfuerzos por igualar los estándares de vida

en todo el país” (p. 32). Asimismo, la pérdida de una empresa, al igual que la fuga de capital móvil, genera una disminución en los ingresos de una unidad local, por lo que su gasto social también deberá ser menor (Pierson, 2005).

4) Coaliciones → La presencia de autoridad política en distintos niveles de gobierno disminuye el tamaño de intereses políticos compartidos, deteriora la unidad y coherencia de las estrategias y reduce la cantidad de recursos disponibles. De este modo, el federalismo modifica las capacidades políticas y los recursos de poder de los actores claves, tales como partidos, sindicatos y organizaciones empresariales, dificulta la formación de estrategias de políticas nacionales y vuelve más difícil la construcción de una alianza a favor de la provisión de políticas sociales (Swank, 1996).

5) Actores de veto → La fragmentación de poder entre múltiples actores y niveles de gobierno aumenta el número de actores institucionales de veto, lo que conlleva efectos perjudiciales para la expansión de políticas sociales. La descentralización de autoridad, asimismo, aumenta las barreras para el cambio, puesto que es necesario el acuerdo de mayor cantidad de actores (Tsebellis, 1995; Immergut, 1992; Skocpol y Amenta, 1986).

6) Tamaño del Estado → Rodden (2003) advierte que la descentralización fiscal del gasto hacia las provincias, pero no del ingreso, aumenta el tamaño del sector público, expandiendo el gasto en políticas sociales. Si se descentraliza el gasto, acompañado de descentralización de los ingresos se disminuye el gasto social, puesto que las provincias deberán aumentar los recursos recaudados de su población para financiar las políticas sociales a implementar. Por su parte, Wilensky (1975) sostiene que la descentralización fiscal disminuye el tamaño del Estado. El gobierno federal debe restringir su gasto social porque es incapaz de obtener los recursos necesarios para solventar la producción y provisión de bienes a gran escala.

Los mecanismos que han sido expuestos tanto en este apartado como en el anterior cuenta con relevancia tanto empírica como teórica, por lo que serán tenidos en cuenta al momento de analizar los resultados obtenidos en la presente tesis.

II.4. Determinantes de las políticas educativas

En la siguiente sección se presenta la literatura de políticas públicas que intenta dar cuenta de los determinantes de las políticas educativas en la Argentina, aquellos que definen tanto la cantidad como la calidad de la provisión de la educación. Dicha literatura se ha concentrado en explicar el rol que juegan los actores, las instituciones y el sistema internacional, así como las variables estructurales socioeconómicas en el diseño y la implementación de estas políticas, dejando de lado el efecto particular de la capacidad extractiva de los estados encargados de la provisión de dicho servicio.

Dentro de la literatura de políticas educativas, se destacan los aportes producidos por Axel Rivas (2008), quien postula que la política educativa depende de tres esferas que determinan su naturaleza. En primer lugar ubica a la esfera política “interna”, referida a la línea política de gobierno y a la administración pública en general; en segundo lugar, a la esfera política “externa”, integrada por distintos actores y sectores de poder externos al gobierno provincial, como ser los actores y administradores de sistema nacional y su capacidad de generar un agenda educativa autónoma de la provincial, al igual que actores de organismos internacionales, que intervienen en pos de establecer sus preferencias de políticas educativas, aunque dichos actores no poseen la legitimidad del gobierno nacional; por último, se encuentra la esfera interna del propio sistema educativo, que se ha ido complejizando con el transcurso del tiempo, haciendo cada vez más difícil la gobernabilidad del sistema educativo debido a la masificación de la oferta educativa.

Rivas (2008) entiende que para lograr un gobierno democrático, profesional y sustentable de la educación es necesario enfrentar no tanto “adversarios políticos concretos sino las propias lógicas y circuitos de poder que minan la capacidad de construir legitimidad social amplia, en base a consensos claramente establecidos”. Con esta expresión el autor quiere señalar que el problema no son los actores, sino las fuerzas que determinan su comportamiento en la arena política.

Acuña y Chudnovsky (2007), por su parte, analizan la institucionalidad política que sostiene las políticas educativas. En efecto, entienden que la precondition política institucional de la existencia e implementación de cualquier política educativa es el cumplimiento de las funciones de gobierno y coordinación dentro de los diversos subsistemas que constituyen al sistema educativo. Definen al subsistema de gobierno, entendido como subsistema de los sistemas educativos, como el conjunto de instituciones y actores que estructuran la toma de decisiones obligatorias para las organizaciones e individuos que componen el sistema (de acuerdo a lo expuesto por Acuña y Leiras, 2005: 1) Dado que estas decisiones son obligatorias y su cumplimiento está determinado por la existencia de una estructura de autoridad, el sistema educativo asume una dimensión política. Asimismo, a medida que las decisiones de gobierno se regularizan y siguen una orientación general determinada por quienes gozan de autoridad, se entiende que existe una política educativa. Consecuentemente, el subsistema de gobierno puede definirse como el mecanismo o estructura de producción de las políticas educativas.

Acuña y Chudnovsky (2007) entienden que los actores participan en la composición de la agenda, la formulación de alternativas de acción, las decisiones de gobierno, la implementación de esas decisiones y su evaluación posterior. Definen a los actores como sujetos individuales o colectivos con capacidad de acción estratégica, lo

que implica la capacidad de identificar intereses, definir objetivos en función de los mismos, determinar su modo de actuar. Dichos actores se definen a partir de sus intereses, capacidades, recursos de poder, ideología y su relación con el Estado. A su vez, la interacción entre estos actores está sujeta a reglas, por tanto, la política educativa debe ser explicada tomando como referencia el marco de instituciones políticas que organizan su diseño y las estrategias de los actores intervinientes, ya que las decisiones de política educativa resultan de la interacción estratégica entre los actores individuales y colectivos. Sin embargo, cabe destacar que una misma estructura institucional puede resultar en comportamientos diversos en función de otros incentivos en los que el actor puede estar involucrado con sus intereses, recursos e ideología. En este contexto, se entiende a las instituciones como el conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores. Las instituciones, o reglas, pueden ser formales -derecho positivo y regulaciones- o informales –aquellas que se establecen a partir de entendimientos compartidos en espacios que no están determinados por las reglas formales. Sin embargo, en la realidad se observa una situación en la que ambos tipos de reglas coexisten. En particular, postulan que la capacidad de gobierno y la capacidad de coordinación constituyen los determinantes de la existencia y de la naturaleza de la política educativa, entendiendo por coordinación al “proceso mediante se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo específico de la gestión pública al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo”.

Por otro lado, Acuña y Chudovsky (2007) advierten sobre la necesidad de incluir al gobierno y al sistema internacional en el análisis de la provisión de la educación, puesto que la política de educación es una de las tareas del gobierno, es decir, una de sus políticas, mientras que los cambios que acontecen en el plano internacional –por

ejemplo políticas macroeconómicas- pueden impactar tanto el lado de la demanda educativa – afectando directamente los recursos económicos de los alumnos y sus familias, afectando el costo de oportunidad de ir a la escuela- como la oferta – disminuyendo los recursos de los gobiernos para proveer educación-. En efecto, postulan que ciertos aspectos importantes de las políticas educativas dependen de la habilidad que tienen los actores políticos para llegar a acuerdos intertemporales y para asegurar su cumplimiento, lo que requiere cooperación e inversión en aquellas instituciones que garantizan la permanencia de dichos acuerdos, por parte de los actores involucrados. En este contexto, postulan que en entornos políticos que facilitan tales acuerdos, las políticas educativas tienden a ser de mejor calidad, menos sensibles a los shocks políticos y más adaptables a las condiciones económicas y sociales cambiantes.

Dentro de los actores intervinientes en la definición de la política educativa, Acuña y Chudnovsky (2007) reconocen que los sindicatos tienen un rol preponderante debido a su capacidad de acción colectiva en la política educativa en tanto potenciales actores de apoyo o veto de las políticas. En particular, influyen en la determinación de las políticas salariales, las carreras docentes y las condiciones de trabajo. Por su parte, el personal directivo de los establecimientos educativos podría ser central en el liderazgo de los recursos humanos bajo su responsabilidad, así como sobre el proceso de integración de la comunidad educativa que dirigen, aunque frecuentemente cuentan con menos margen de acción que otros actores del sistema educativo. Asimismo, se destacan como actores los delegados del Ministerio de Educación, supervisores e inspectores, al igual que los capacitadores el personal docente. Seguidamente, Acuña y Chudnovsky (2007) remarcan la posición predominante del poder Ejecutivo en el diseño de políticas públicas en general, debido al débil rol del Parlamento en la ejecución y control del diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, advierten que

los Congresos y las Cortes han ido ganando terreno en la última década, por lo que es necesario incorporar a estos actores en el análisis del diseño de las políticas educativas. Asimismo, la sociedad se constituye en un actor predominante, puesto que interviene a través de muy variadas formas de organización y canales de influencia. La sociedad puede organizarse para bregar por la educación a través de partidos políticos, de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos no docentes que intervienen en la provisión del servicio de la educación, centros de producción de conocimientos, actores empresariales y medios de comunicación. Asimismo, el mercado también puede condicionar las políticas educativas. Por último, reconocen la incidencia de los organismos internacionales y multilaterales de desarrollo sobre el gobierno educativo.

En esta línea de investigación, Navarro (2006) define como principales actores en el proceso de formulación de políticas educativas a los sindicatos docentes, al poder ejecutivo nacional y a los gobiernos subnacionales. En primer lugar, los sindicatos ejercen una función dominante en la determinación de las políticas educativas y, ante la frecuente ausencia de otros grupos significativos que se opongan a sus reclamos, puede afirmarse que “son el único protagonista en el proceso de formulación de la política educativa de la región con un poder de veto incuestionable”. En segundo lugar, el Poder Ejecutivo puede ser considerado un actor relevante, puesto que las reformas del sistema educativo siempre han sido impulsadas por tecnócratas interesados en la modernización, procedentes de ministerios nacionales como el Ministerio de Educación o el de Planificación o Desarrollo Social, con el apoyo e incluso la activa participación del presidente; asimismo, ningún otro sector de gobierno ha ejercido un rol predominante, puesto que el Poder Legislativo ha desempeñado una función secundaria, y el Poder Judicial ha permanecido prácticamente ajeno a las decisiones del sector de educación. Por último, sostiene que los únicos otros actores de peso en la definición de la política

educativa son los gobiernos subnacionales, cuyos miembros adquirieron considerable influencia a medida que fue extendiéndose la descentralización educativa. Otros actores, tales como empresas del sector privado, medios de comunicación y las familias, han ejercido solo “una función de respaldo”.

Estos tres actores que ejercen el poder de veto en la formulación de la política educativa tienen preferencias complejas. Las preferencias del Ejecutivo pueden resumirse en la mejora de la educación como parte de un programa de trabajo más amplio de modernización y desarrollo; mantenimiento de la estabilidad del sector educativo; la utilización de la masa salarial en educación como fuente de influencia política; la obtención de votos; y el control presupuestario. Dichos actores cuentan con un horizonte temporal a corto plazo, debido al límite de su período electoral. Las preferencias de los sindicatos, por otro lado, pueden identificarse, a partir de sus ideologías laboristas y de izquierda, como la seguridad en el empleo, creación de puestos docentes, control de los nombramientos y del funcionamiento del sistema educativo, mantenimiento del poder de negociación a escala nacional, mejores salarios. El horizonte temporal en el que actúan los sindicatos es de largo plazo. Por último, los actores subnacionales abogan por la creación o expansión de oportunidades para la influencia política, obtención de votos, evitar mandatos no financiados o límites sobre el gasto discrecional, mejoras de la economía local en el contexto de una competencia interjurisdiccional (Navarro, 2006).

Considerando variables socioeconómicas que influyen en la determinación del sistema educativo, Tedesco y Tenti Fanfani (2001) llaman la atención sobre el contexto en el que se diseñan las políticas educativas, puesto que entienden que el mismo determina buena parte de los resultados y de las reacciones que dichas políticas generan en la población y en los actores que intervienen en el sistema educativo. En este sentido,

advierten que no tendrá los mismos efectos una política educativa implementada en un contexto de crecimiento económico sostenido, disminución de los índices de pobreza y desempleo, legitimidad y confianza en las instituciones públicas, que una política en donde el sistema educativo forma parte de un proceso de recesión económica, expansión de la pobreza y el desempleo. Tedesco y Tenti Fanfani (2001) postulan que el deterioro de las condiciones materiales de vida de las familias afecta sus capacidades para contribuir al desarrollo del aprendizaje de los alumnos, a la vez que los docentes tienen que enfrentar situaciones pedagógicas más difíciles en las escuelas sumado a que en muchos casos ellos mismos son víctimas de la pobreza. En este contexto, cabe destacar que en el período bajo estudio en el presente trabajo de investigación (1996- 2006) se produjo en la Argentina una fuerte crisis a partir del año 2001 que afectó al sistema educativo tanto desde la oferta como desde la demanda, ya que las provincias vieron disminuidos sus recursos fiscales y debieron implementar diversas políticas para recortar los gastos públicos, lo cual afectó fuertemente a la provisión del servicio educativo. Por otro lado, la situación socioeconómica del país se agravó y el Estado Nacional se vio obligado a reducir las acciones compensatorias orientadas a aliviar esta situación desde el sistema educativo (Kweitel et al. 2003).

De este modo, se destaca que la literatura que estudia los determinantes de las políticas educativas se ha concentrado en explicar el rol de los actores e instituciones que intervienen en la formación de estas políticas, sumado a factores socioeconómicos, ha tendido a desconocer de lado la importancia de la capacidad de los Estados encargados de la provisión del servicio de la educación.

III. El caso argentino

III.1 El sector público argentino

En el presente capítulo se analiza la estructura del sector público argentino con el objeto de dar cuenta del marco institucional en el que operan los actores políticos provinciales, determinar cuáles son sus competencias y sus recursos para desempeñar sus tareas de gobierno. Asimismo, se tiene en cuenta el margen de acción de las administraciones provinciales en la provisión de bienes y servicios y cuáles son sus responsabilidades en dicha área de gobierno.

En primer lugar, cabe destacar que Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno con jerarquía constitucional, de acuerdo a lo establecido por los gobernadores de las provincias en la Constitución Nacional de 1853 en el Art. 1: la Nación, las Provincias y las Municipalidades de Provincia. La Capital Federal es la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con un gobierno autónomo y autoridades seleccionadas por la voluntad popular de la ciudad a partir de la reforma constitucional de 1994. Las Provincias dictan sus propias Constituciones que deben asegurar “su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria”, tal como lo establece el Art. 5 de la Constitución Nacional. Asimismo, las Constituciones Provinciales –de acuerdo al Art. 123- deben asegurar la autonomía municipal determinando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En la República Argentina las provincias preexisten a la Nación en el sentido de que los representantes provinciales determinaron en la Constitución de 1853 que ésta sólo posee las atribuciones que aquéllas le deleguen de manera explícita, siendo conservadas en manos de las provincias las demás facultades no delegadas (Art 121). Vilas (2003) afirma que “la vigencia efectiva de este principio constitutivo del estado

argentino ha dependido tradicionalmente de una gama amplia de cuestiones políticas – es decir, de relaciones de poder entre Nación y provincias y en consecuencia entre actores sociales con diferentes ámbitos territoriales de sustentación-”. Este Art. se encuentra complementado por el Art. 124 que determina a las provincias como entidades como entidades con el dominio originario de los recursos naturales existentes en sus territorios. El artículo 122º, por su parte, establece que las Provincias eligen sus propias autoridades y se rigen por las normas que a sí mismas se dan. La concreción de la autonomía descansa en la capacidad de administración y el dictado de su ordenamiento jurídico. En el artículo 125º se enuncia un conjunto de acciones que las provincias pueden realizar, como por ejemplo celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con acuerdo del Congreso Federal, promover la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, etc. Estas acciones enmarcan dentro del contexto de promoción del progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura. Por otro lado, los gobernadores de provincia además de tener a su cargo el nivel subnacional, son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la jurisdicción nacional, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 128º.

El poder ejecutivo de las Provincias, por su parte, está a cargo de “un órgano unipersonal de elección popular directa, llamado Gobernador, quien tiene a su cargo el gobierno y la administración de la provincia” (Pérez y Cao, 2002). Desde el punto de vista administrativo sus atribuciones son similares a las del Presidente de la

República y replican a escala provincial el presidencialismo, establecido como forma de gobierno por la Constitución Nacional.

Por otro lado, los gabinetes provinciales, conducidos por el gobernador y conformados por Ministros y Secretarios de rango ministerial, se encuentran a cargo de las diferentes organizaciones de la Administración Pública. Este gabinete es la institución que conduce el Sector Público Provincial. Asimismo, los Sectores Públicos Provinciales presentan estructuras organizacionales similares, las que remiten a una organización funcional, característica en la mayoría de las Administraciones Públicas. Así, las principales funciones de las Administraciones Públicas Provinciales tienen como contrapartida un Ministerio, una Secretaría de rango Ministerial o un Organismo Descentralizado (Pérez y Cao, 2002)..

En cuanto a los ingresos provinciales, una primera división se establece entre aquellos que devienen de las transferencias del gobierno nacional y los ingresos originados en la propia provincia. Cao y Pérez (2002) postulan que si bien se trata de dos sistemas que trabajan de manera autónoma, son necesariamente interdependientes, ya que el espacio productivo sobre el que obtienen los recursos se encuentra necesariamente superpuesto. Los principales recursos tributarios recaudados por las provincias en Argentina dependen del impuesto a los ingresos brutos, que consiste en la imposición a las ventas brutas con una base similar a la del impuesto al valor agregado; el impuesto inmobiliario, el cual grava el valor fiscal de las propiedades (en algunos casos es cobrado por los municipios); el impuesto a los sellos, que grava el registro de los contratos y otros actos legales; y el impuesto automotor, que es la imposición al patentamiento de los vehículos (Pérez y Cao, 2002).

III.2 *El sistema educativo argentino*

El presente capítulo se propone dar cuenta de la estructura del sistema educativo argentino, evaluando su marco legal e institucional, sus principales organismos y las competencias de cada nivel de gobierno en la provisión de la educación. De este modo, se entiende que dadas las facultades que le competen a las provincias en materia educativa resulta lógico pensar que las diferencias en la capacidad estatal de las provincias argentinas producirán asimetrías en la provisión de la educación a través del territorio argentino.

III.2. a Definición

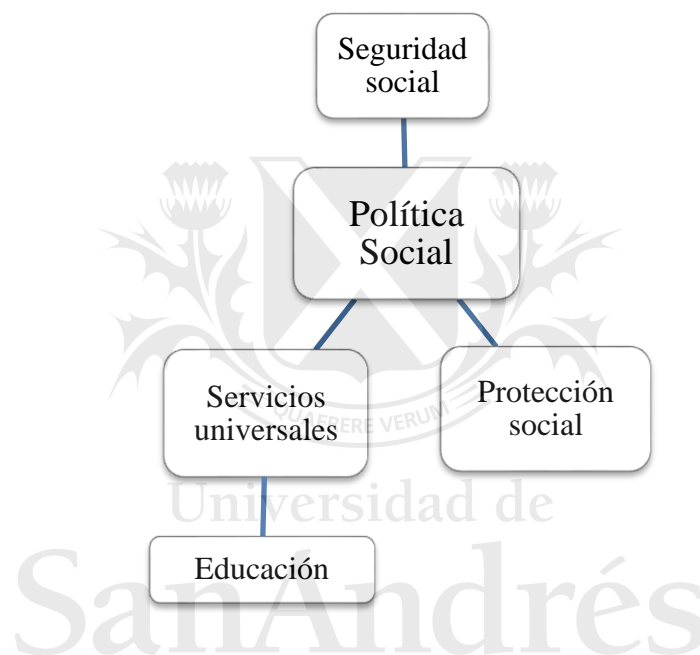
El Sistema educativo argentino es un conjunto de instituciones, regulaciones legales, instituciones, personal burocrático y político que conforman un sistema organizado que tiene por objeto brindar servicios y acciones educativas reguladas por el Estado, de modo de posibilitar el ejercicio del derecho a la educación⁵. Este Sistema está integrado por los servicios de educación de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, de todas las jurisdicciones del país, que abarcan los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación, definidos en la Ley N° 26.206.

La política de la educación se ubica dentro de un conjunto más amplio de políticas denominado *políticas sociales*. Estas políticas son definidas como “un subconjunto de políticas públicas, entendidas éstas como la decisión y acción de una instancia estatal ante un tema que forma parte de la agenda gubernamental” (Repetto 2001, 20). El concepto de política social no tiene un límite preciso, sino que más bien en general se utiliza para hacer referencia a aquellas acciones que tienen un impacto directo en el

⁵ Acuña y Chudnovsky (2007) entienden como sistema educativo al conjunto de instituciones, actores (tanto individuales como colectivos) y prácticas (público estatales, no estatales y privadas) que participan de la transmisión de saberes y el cultivo de disposiciones certificadas como públicamente relevantes. En esta definición incluyen a los establecimientos educativos de todos los niveles, a las organizaciones que inciden en el gobierno de las actividades de los establecimientos educativos y a los actores que se desempeñan en esos establecimientos y organizaciones.

bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles a estos servicios e ingresos. Pueden identificarse tres grandes áreas de política social: la seguridad social, los servicios públicos de cobertura universal de bienes y la asistencia pública. La educación se forma parte de los servicios públicos de cobertura universal, comúnmente junto a la salud pública.

Gráfico III.2.1. Las áreas de la política social



Fuente: elaboración propia.

III.2.b Marco institucional y legal de la educación en Argentina

La Constitución Nacional -en su artículo 5- establece que la educación de nivel básico forma parte de las competencias originarias de las provincias. Sin embargo, dada la incapacidad de muchas de ellas de hacerse cargo de esta obligación, en 1905 se promulgó la ley 4874 que permitió la creación de escuelas nacionales en las provincias que así lo solicitaran; de forma tal en la mayoría de las provincias la red de escuelas

provinciales coexistió durante décadas con la de las denominadas “escuelas Láinez”, en referencia al Senador Manuel Láinez que promovió dicha ley (Vilas, 2003).

Luego de reiterados intentos parciales por parte del gobierno federal, en 1978 se produjo el primer proceso de transferencia de servicios educativos, cuando las leyes 21809 y 21810, le concedieron al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de transferir a las provincias los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que estaban en manos de la Nación. Ese proceso fue decidido e impuesto unilateralmente por el gobierno federal, con el fin de trasladar el peso financiero del sector de educación a las provincias. Con este acto, el gobierno nacional se estaba desprendiendo de sus responsabilidades, lo que tuvo un efecto nocivo sobre el gasto del sector. Cetrángolo y Gatto (2002) indican que desde la organización nacional a mediados del siglo XIX habían convivido en Argentina establecimientos de jurisdicción nacional, provincial y algunos municipales. En este contexto, los procesos de descentralización referidos por las mencionadas leyes se refieren a la descentralización de los establecimientos que quedaban bajo jurisdicción nacional al momento de la transferencia. En el caso de la educación primaria ellos ocupaban alrededor del 35% del personal docente. A pesar del traspaso de las responsabilidades educativas del nivel básico de enseñanza no se produjo una evolución del gasto provincial agregado en el mediano plazo. Si bien es cierto que el promedio de gasto en personal de las 24 jurisdicciones correspondiente al período 1978-85 resultó bastante superior (12%) al registrado entre 1970 y 1977, ello se relaciona más con los aspectos presupuestarios y fiscales de los gobiernos provinciales derivados de las circunstancias macroeconómicas y de aspectos políticoinstitucionales vinculados con la coparticipación federal de impuestos que con los efectos de la transferencia (Cetrángolo y Gatto, 2002).

Seguidamente, a fines de 1991 con la ley 24049 se dispuso la transferencia de la administración y financiamiento de los servicios educativos que aún quedaban en manos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, principalmente de nivel secundario y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) a los gobiernos provinciales y la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, este segundo proceso fue ideado por el gobierno nacional con acuerdo de las provincias (CEPAL, 1998); no obstante, la modalidad y oportunidad en que se hizo efectiva la transferencia muestra una clara intención por parte del gobierno federal de desvincularse de sus responsabilidades fiscales en la provisión del servicio de educación.

Desde el análisis del marco legal de la descentralización de la educación es posible observar que la transferencia de la enseñanza secundaria a las provincias no estableció la adopción de medidas específicas en el campo de la política educativa. El proceso consistió, más bien, en un cambio en las relaciones fiscales entre la nación y las provincias, teniendo como resultado un escenario similar al constituido a partir de la descentralización de la educación preprimaria y primaria. Como resultado de las modificaciones legales e institucionales en materia de educación, las provincias retienen autonomía en la fijación de los salarios básicos y adicionales y no existen normas de coordinación en el orden nacional. El financiamiento de la enseñanza preprimaria y primaria depende de los presupuestos provinciales. En cuanto al nivel secundario, los recursos se obtienen de la coparticipación federal, estando las provincias obligadas a un nivel determinado de financiamiento del sector (Cetrángolo y Gatto, 2002). Cabe destacar que en el sector de educación Argentina es el país que tiene mayor libertad de decisión, ya que las provincias no reciben directivas respecto a cómo usar los recursos propios o coparticipados, lo que aumenta la capacidad de gestión en el sector de educación de los gobernadores provinciales (CEPAL, 1998).

Si bien ya en la Constitución Nacional de 1853 se pueden apreciar normas relacionadas a la educación, recién a partir de 1993 la Educación empieza a ser considerada como un sector de política específico y autónomo. En la mencionada ley 24049 se definen las competencias del Ministerio de Cultura y Educación, como órgano de coordinación y consulta de las provincias. En este contexto tuvo lugar la sanción de la Ley Federal de Educación -24195-, la cual provee el marco regulatorio general del sistema educativo argentino, extiende la escolaridad obligatoria, reorganiza por entero la educación primaria y secundaria y sienta las bases de una reorganización curricular integral. Esta ley establece las responsabilidades que competen a las distintas jurisdicciones y a la Nación, al igual que los respectivos mecanismos de coordinación: al estado nacional le corresponde la responsabilidad principal de fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, mientras que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires son las responsables de garantizar el acceso a la educación en todos los ciclos y niveles a todos los habitantes del país. Asimismo, la ley pone de manifiesto el principio de la gratuidad de la educación pública, que debe ser respetado y hecho cumplir por todas las provincias. Por último, el gobierno y la administración del sistema educativo es responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional y de los poderes ejecutivos de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. En este punto, Cetrángolo y Gatto (2002) sostienen que se torna evidente que el conjunto de provincias presenta un “amplio y diverso abanico de situaciones desiguales respecto a la capacidad económica-financiera para atender los requerimientos del gasto de los sectores descentralizados”, por lo que resulta indispensable tener en cuenta la capacidad de autonomía provincial y la disponibilidad de recursos tributarios propias, las disparidades productivas regionales, la dinámica de sus economías reales y algunos problemas específicos de desarrollo económico en las diferentes jurisdicciones. Por su parte, la Ley de Educación Superior

N°24.521 (1995) define los fines y objetivos de la Educación Superior, los derechos y obligaciones, de docentes y alumnos, distingue entre educación superior universitaria y no universitaria, asignando la responsabilidad de la última a las provincias.

En el año 2006 la Ley Federal de Educación es reemplazada por la Ley Nacional de Educación (N°26206), que cuenta entre sus principales modificaciones con la obligatoriedad de la educación secundaria. Esta ley define a la educación como un bien público y un derecho personal y social, que deben ser garantizados por el Estado; asimismo, declara a la educación como un área de prioridad nacional y política del Estado. Como consecuencia, la Nación no puede suscribir tratados que alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública. Asimismo, fija numerosos objetivos a la política educativa, tales como un mínimo de calidad educativa en condiciones de igualdad, la promoción de la educación integral; el fortalecimiento de la identidad nacional y la garantía de la inclusión y la participación ciudadana; modifica la estructura del Sistema Educativo, que comprende cuatro niveles (preprimaria, primaria, secundaria y superior) y ocho modalidades de estudio; extiende la obligatoriedad escolar desde la edad de cinco años hasta la finalización de la escuela secundaria; establece derechos y obligaciones de los docentes, define pautas para su formación y capacitación y crea el Instituto Nacional de Formación Docente; promueve la igualdad educativa mediante el diseño y ejecución de políticas destinadas a enfrentar cualquier forma de discriminación; impulsa la calidad de la educación responsabilizando al Estado por la generación de condiciones materiales y culturales de modo que los alumnos logren aprendizajes de buena calidad; crea el Consejo Nacional de Calidad de la Educación; reconoce la educación a distancia como opción pedagógica y didáctica, donde la relación docente-alumno se encuentra separada en el tiempo y/o en el espacio; incluye la educación no formal destinada a satisfacer necesidades de capacitación y

reconversión productiva y laboral, la promoción comunitaria, etc.; establece pautas acerca del gobierno y administración del Sistema Educativo, definiéndolo como responsabilidad concurrente y concertada de los ejecutivos provinciales y el Poder Ejecutivo Nacional; crea el Consejo Federal de Educación como organismo interjurisdiccional de carácter permanente responsable de la unidad y articulación del sistema, además de ámbito de concertación; garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional por medio del Estado; reconoce la institución educativa como unidad pedagógica responsable de los procesos de enseñanza y aprendizaje, lugar donde confluyen distintos actores: directivos, docentes, alumnos, padres, personal administrativo y otros; define derechos y obligaciones de alumnos y padres.

En el ámbito financiero, la Ley de Financiamiento Educativo N°26.075 (promulgada en el año 2005) constituye un “hito descollante”, puesto que obliga a la Nación y a los gobiernos subnacionales a aumentar progresivamente la inversión en educación, ciencia y tecnología entre 2006 y 2010 hasta alcanzar una participación del 6% del PIB (de los cuales 40% corresponde a la Nación y el 60% restante a las provincias) (Repetto y Chudnovsky, 2009).

Por último, la Ley de los 180 días de clase 25.864 (2004) establece un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, para los niveles inicial, primario, secundario y polimodal.

III.2.c Estructura del sistema educativo argentino

La estructura del sistema educativo comprende 4 niveles (Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria, Educación Superior) y 8 modalidades (Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de Libertad, Educación Domiciliario y Hospitalaria).

III.1.d. El Consejo Federal de Educación y la Ley Federal de Educación

Con anterioridad a la transferencia de escuelas primarias, en 1972, se había creado el Consejo Federal de Educación con el propósito de institucionalizar la acción de las provincias en el sector educativo. Dicho consejo tiene como misión la planificación y coordinación de las políticas establecidas en las distintas jurisdicciones, determinando cursos de acción conjuntos pero al mismo tiempo respetando la autonomía de cada una de aquellas. Sin embargo, a lo largo del tiempo, el consejo no ha dejado de ser un organismo puramente consultivo cuyas decisiones no representan ningún mandato imperativo para las provincias. Cetrángolo y Gatto (2002) hacen notar que la falta de coordinación no es un problema que aparece con la transferencia de escuelas, puesto que a mediados de los setenta las provincias tenían a su cargo alrededor del 65% de los docentes primarios públicos y, sin embargo, no existían instancias coordinadoras eficientes.

El Consejo Federal de Educación constituye el ámbito en donde se definen las pautas que aseguran la unificación y coordinación del sistema educativo. Este organismo es presidido por el Ministro de Educación de la Nación y se encuentra integrado por la máxima autoridad educativa de cada jurisdicción junto a tres representantes del Consejo de Universidades. Este Consejo está compuesto por tres órganos: la Asamblea Federal, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. También cuenta con el apoyo de tres Consejos Consultivos: de Políticas Educativas, Económico y Social y de Actualización Curricular. La Secretaría General tiene la misión de conducir y coordinar las actividades que establezcan la Asamblea Federal y el Comité Ejecutivo. Su titular ejerce la coordinación de la Comisión Federal de Evaluación de Educación a Distancia y es responsable de la implementación del Fondo Nacional de Incentivo Docente y del Programa de Compensación Salarial Docente. Estas actividades se

implementan a través de la Dirección de Asistencia Técnico Administrativa. Asimismo, de la Secretaría General depende la Dirección de Asistencia Técnica para la Enseñanza Pública de Gestión Privada, cuyo objetivo es organizar mecanismos de articulación y colaboración de asistencia al subsistema de educación pública de gestión privada en todas las jurisdicciones.

III.2.e Responsabilidades del Estado en materia de educación

Dado que Argentina es un país federal, tal como se mencionó anteriormente, es predecible que en materia de educación haya competencias que le correspondan a la Nación y otras a las provincias –incluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–, mientras que algunas de ellas se desarrollan conjuntamente. En efecto, el Ministerio de Educación de la Nación tiene la obligación de fijar la política educativa y controlar su cumplimiento, asegurar el logro de los objetivos del sistema educativo mediante planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos; desarrollo de programas de investigación e innovación educativas; asistencia técnica y financiera a las jurisdicciones; gestionar la cooperación técnica y financiera internacional, sobre todo con países del MERCOSUR, entre otros. Asimismo, el Ministerio lleva a cabo acciones conjuntas con el Consejo Federal de Educación, que son: definir criterios básicos respecto de la carrera docente, promocionar la igualdad educativa, dotar de recursos a las escuelas para garantizar una educación de calidad; definir contenidos curriculares comunes y prioritarios. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desempeñan las tareas de asegurar el derecho a la educación, planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo de su jurisdicción, expedir títulos y certificaciones, organizar y conducir las instituciones de gestión estatal, autorizar y supervisar las de gestión privada y cooperativa y adecuar su legislación a la Ley Nacional. Por último, entre las competencias comunes se puede

destacar la provisión de educación de calidad, que garantice igualdad, gratuidad y equidad, garantizar el acceso a la educación mediante la creación de escuelas y garantizar el financiamiento del Sistema Educativo Nacional.

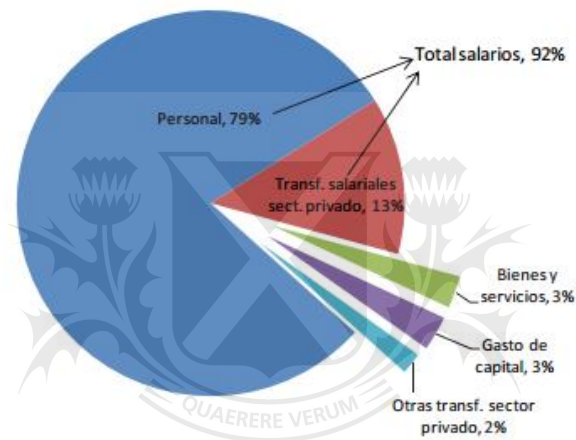
III.2.f. Financiamiento

En el 2010, la Argentina invirtió casi 90 mil millones de pesos en el sistema educativo, tendientes a garantizar el derecho a la educación de más de 10 millones de alumnos. Cabe destacar que las provincias ejecutaron el 70% del gasto público en Educación y la Nación el restante 30%. Estas cifras se presentan como consecuencia de la Ley de Financiamiento Educativo, la cual “representa un hito en la educación nacional, dado que favoreció un incremento histórico en la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología, hasta alcanzar 6% del Producto Bruto Interno. De este modo, la ley ha logrado su cometido en lo referido a sus objetivos presupuestarios, con un aumento de casi dos puntos porcentuales del PBI con respecto a 2005” (Rivas, Mezzadra y Blezem, 2012)

El presupuesto educativo se caracteriza por su rigidez expansiva ya que los salarios son un componente fijo que presenta un aumento continuo asociado al crecimiento del sistema educativo. Este fenómeno se acentúa en las provincias, donde el 92% del gasto educativo se destina a salarios docentes y de personal. De esta manera, la flexibilidad financiera de las provincias se ve restringida dejando en evidencia la dependencia de las mismas con el gobierno nacional para la inversión en establecimientos, equipamientos y tecnologías. Por otro lado, cabe destacar que el financiamiento educativo provincial es inmensamente desigual, tanto en la inversión por alumno como en el esfuerzo financiero que realiza cada jurisdicción. De este modo, es de esperar que la diversidad en la capacidad estatal de las provincias genere distintos

resultados en el desempeño educativo de los gobiernos provinciales, generando asimetrías en la educación que reciben los ciudadanos a lo largo del territorio argentino.

Gráfico III.2.2. Gasto educativo provincial desagregado por objeto. Año 2009



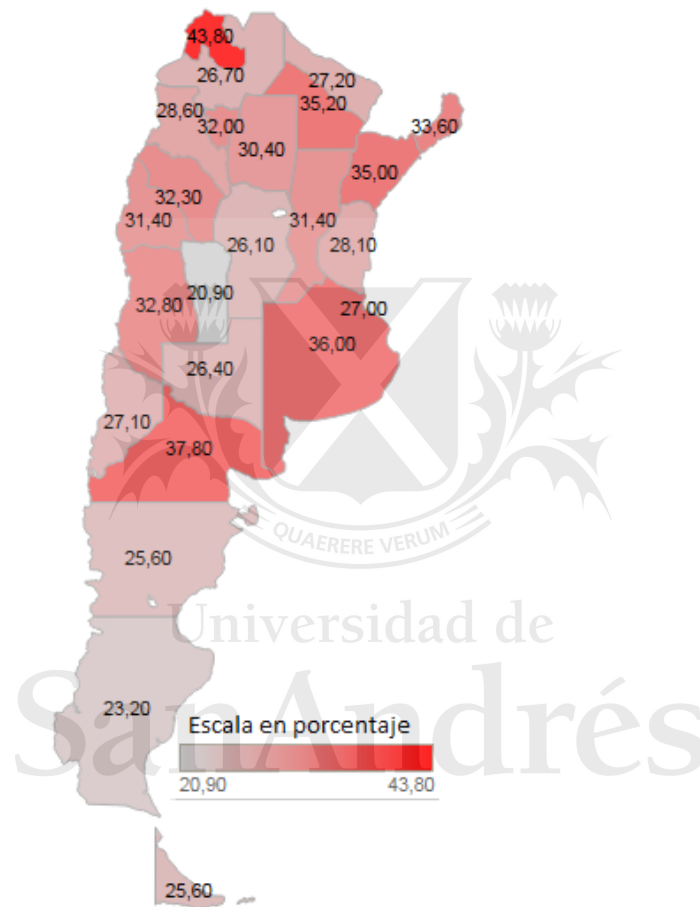
Fuente: CIPPEC, sobre la base de información obtenida de la CGECSE, Ministerio de Educación de la Nación.

En el gráfico III.2.2 se puede observar que el gasto en salarios representa el 92% del gasto en educación de las provincias argentinas (compuesto por gasto en personal y docentes públicos, sumado a las transferencias de las provincias al personal del sector privado de la educación). Por su parte, el gasto en bienes y servicios representa el 3%, al igual que el gasto en capital. Por último, el resto de las transferencias al sector privado representan el 2%.

Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, las provincias difieren en gran medida en el esfuerzo fiscal que realizan en materia de educación, por lo que el

gasto en educación como proporción del gasto público total difiere entre ellas, lo que genera disparidades en el desempeño en educación de cada una de ellas.

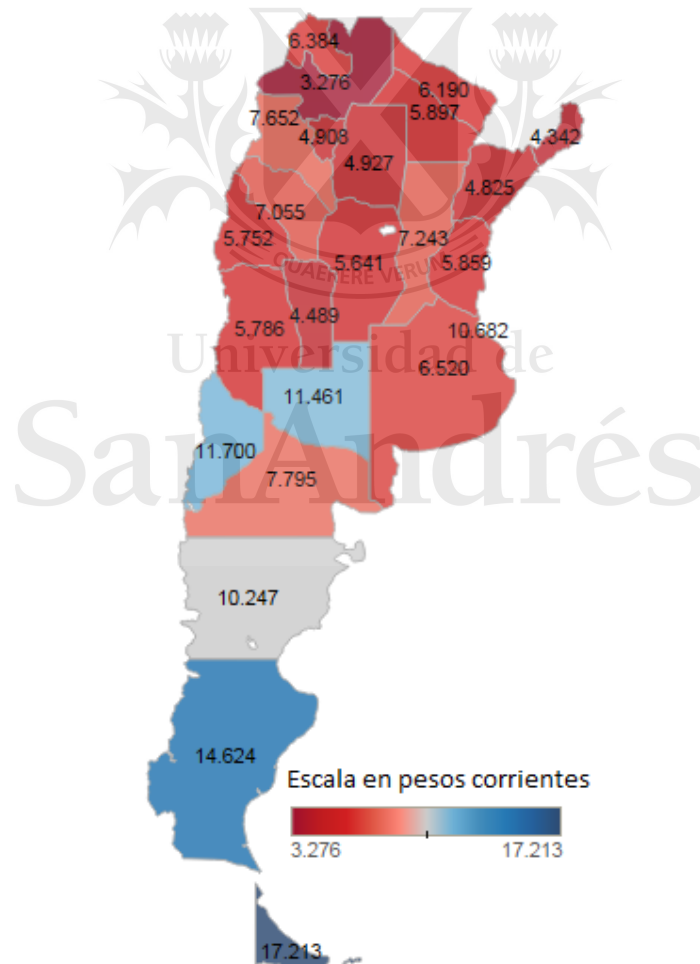
Gráfico III.2.3. Gasto educativo como porcentaje del gasto total por provincia (Año 2010)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos suministrados por CIPPEC en el informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo.

El Gráfico III.2.3 muestra que Jujuy es la provincia que destina mayor parte de su gasto público al sector de educación (43,8%). En segundo lugar, se encuentra Río Negro (37,8%), luego Buenos Aires (36%), Chaco (35,2%) y Corrientes (35%). En el extremo contrario, la provincia que menos recursos destina a educación es San Luis (20,9%), seguida por Santa Cruz (23,2%) y Chubut (25,6%).

Gráfico III.2.4. Inversión provincial por alumno estatal (Año 2010)

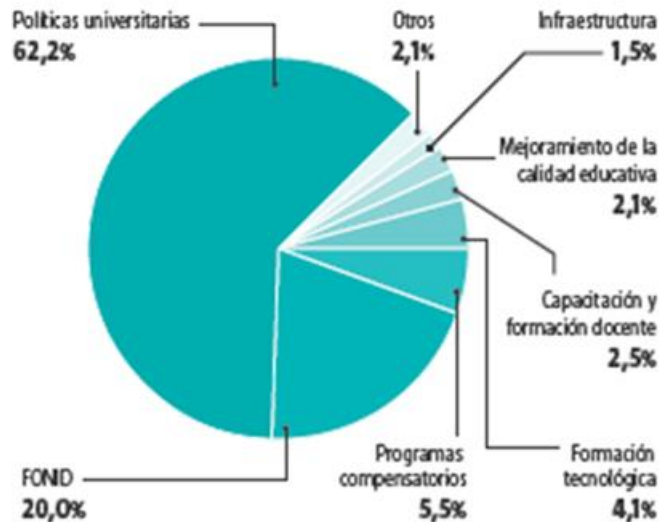


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos suministrados por CIPPEC en el informe final de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo.

En el gráfico III.2.4 se observa que las provincias que más invierten por alumno son Tierra del Fuego (\$17.213), Santa Cruz (\$14.624), Neuquén (\$11.700) y La Pampa (\$11.461), mientras que las que menos invierten son Salta (\$3.276), San Luis (\$4.489), Tucumán (\$4.908) y Santiago del Estero (\$4.927).

El Gobierno Nacional, por su parte, cuenta con un mayor grado de libertad a la hora de determinar el destino del presupuesto educativo. La mayor parte del gasto se destina a la educación universitaria (62,2%), seguida por los fondos nacionales que tienen por objeto mejorar los salarios docentes: Fondo de Incentivo Docente (FONID, 20%) y Fondo Compensatorio Salarial (FCS, 5,5%). El primero fue creado en 1998 a través de la ley 25.053 y consiste en un monto fijo común destinado a los docentes de todas las provincias. Si bien reduce relativamente las desigualdades regionales -ya que al ser un monto fijo las provincias que tienen los salarios docentes más elevados aumentan en menor proporción que las demás- no es el objetivo que persigue. En cambio, el segundo se diseñó con la misión de, además de mejorar los salarios, disminuir la brecha entre provincias “pobres” y “ricas”. Sin embargo, al no estar reglamentado, no existe una regla objetiva para determinar qué provincias son las que deben ser beneficiadas por el fondo. En ocasiones, se ha beneficiado a provincias que no realizan suficiente esfuerzo fiscal y tampoco se encuentran entre las provincias más pobres en términos de recursos fiscales por habitante.

Gráfico III.2.5. Presupuesto del Ministerio de Educación de la Nación. Actividades y Programas. Año 2008.



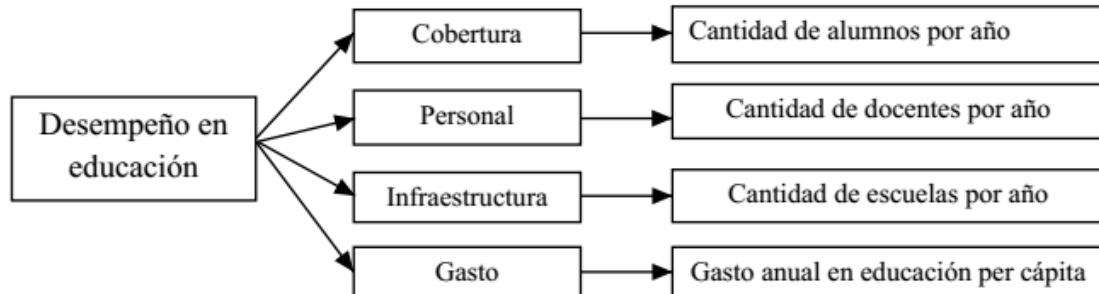
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de CGECSE, Ministerio de Educación, y del Proyecto de Presupuesto 2008, Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía y Producción

IV. Marco analítico

El aporte de la presente tesis es primeramente empírico en cuanto se propone (i) analizar las variaciones interprovinciales en la provisión de la educación, (ii) explorar la variación en las capacidades estatales de las provincias argentinas y (iii) determinar si en alguna medida el desempeño educativo provincial se ve afectado por la capacidad estatal.

IV.1 Desempeño en educación: principales indicadores del sector

La variable dependiente que se toma para el estudio es el *desempeño en educación*, que representa una variable global referida al sector de educación en su conjunto. Dicha variable está compuesta por los siguientes indicadores: (i) cobertura (cantidad de alumnos inscriptos en el sistema educativo por año cada 100.000 habitantes), (ii) personal (cantidad de docentes por año cada 100.000 habitantes), (iii) infraestructura (cantidad de unidades educativas por año cada 100.000 habitantes) y (iv) gasto (gasto en educación per cápita).

Gráfico IV.1.1. Operacionalización de la variable dependiente

Fuente: elaboración propia

IV.2 Capacidad estatal: definición y medición del concepto

La variable independiente es la *capacidad estatal* de cada una de las 24 jurisdicciones argentinas. Para los propósitos de la presente tesis esta variable se define como la capacidad de las provincias de extraer recursos en forma de impuestos de su población, es decir que se entiende a la capacidad estatal como *capacidad extractiva*. La justificación de la conceptualización seleccionada descansa en la noción de que los recursos son indispensables para cualquier acción de gobierno que un Estado quiera llevar a cabo. Asimismo, la recaudación impositiva requiere de un aparato administrativo lo suficientemente desarrollado y capacitado como para reducir hasta eliminar la evasión de impuestos por parte de los ciudadanos y, como consecuencia, hacer cumplir las leyes dentro del territorio de su competencia. En este sentido, se entiende que la capacidad extractiva requiere de capacidad administrativa y legal para su desenvolvimiento. A partir del análisis de los estudios mencionados anteriormente en el estado de la cuestión y en clara conformidad con las justificaciones ofrecidas por los autores, en la presente tesis se seleccionan como indicadores de la capacidad estatal, definida como la capacidad de extraer recursos de la población en forma de impuestos, a

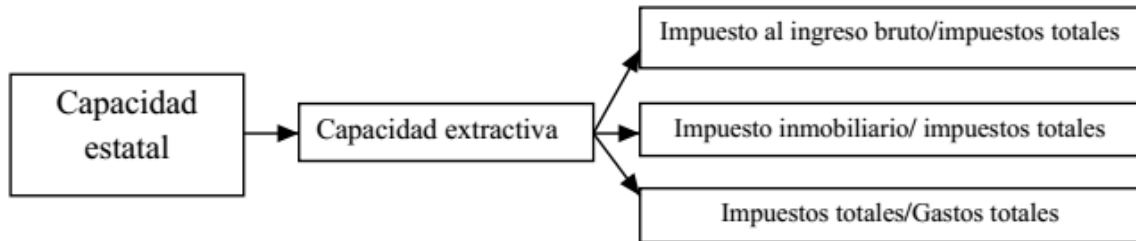
(i) los impuestos al ingreso bruto sobre los impuestos totales; y a (ii) los impuestos al inmueble sobre los impuestos totales. Asimismo, se agrega una medida que ha sido poco frecuente en la literatura de capacidad estatal, que es el denominado *Vertical Fiscal Imbalance* (desequilibrio fiscal vertical)⁶ medido como (iii) la razón entre los impuestos totales y el gasto público total⁷, recaudados todos en el nivel subnacional. La justificación de la adhesión de último indicador radica en que en Argentina sólo el 35% del gasto provincial se financia con recursos subnacionales, mientras que el restante 65% se financia con recursos de la Nación. Asimismo, 10 provincias financian menos del 15% con recursos provenientes de su población (Saiegh y Tommasi, 1999). Corbacho et al. (2013), por su parte, advierten que el desequilibrio fiscal en los países de América Latina representa el doble del expresado por los países desarrollados de la OCDE. Los autores entienden que esta evidencia es resultado de los procesos de descentralización iniciados en la región –tal como se mencionó anteriormente- en las décadas del ochenta y del noventa, que produjeron el traspaso de responsabilidades de gobierno de la Nación a las provincias, por lo que los gobiernos nacionales tendieron a aumentar su gasto público mientras que los ingresos provenientes de su esfuerzo fiscal se mantuvieron relativamente constante. Este comportamiento ha tendido a aumentar la brecha entre lo que las provincias gastan y lo que recaudan. En este contexto, Balán (2012) postula que si bien es cierto que la literatura de capacidad estatal no utiliza este indicador, “es plausible afirmar que la medida en que las provincias pueden solventar sus gastos con recursos propios –sin depender de la asistencia del gobierno central- constituye un indicador válido de capacidad estatal subnacional” (p. 28). Asimismo, Balán (2012) presenta dos “ventajas” en la utilización de este indicador.

⁶ También llamado *Autonomía fiscal*, nombre que se le dará en el resto del trabajo.

⁷ Este indicador fue propuesto por Balán (2012) en su tesis de licenciatura de Ciencia Política en la Universidad de San Andrés.

En primer lugar, entiende que es una medida más general y adecuada para sistemas federales; en segundo lugar, este indicador no es objeto de argumentos teóricos rivales sobre régimen y capacidad extractiva como los mencionados anteriormente.

Gráfico IV.2.1. Operacionalización de la variable independiente



Fuente: elaboración propia

IV.3 Variables de control

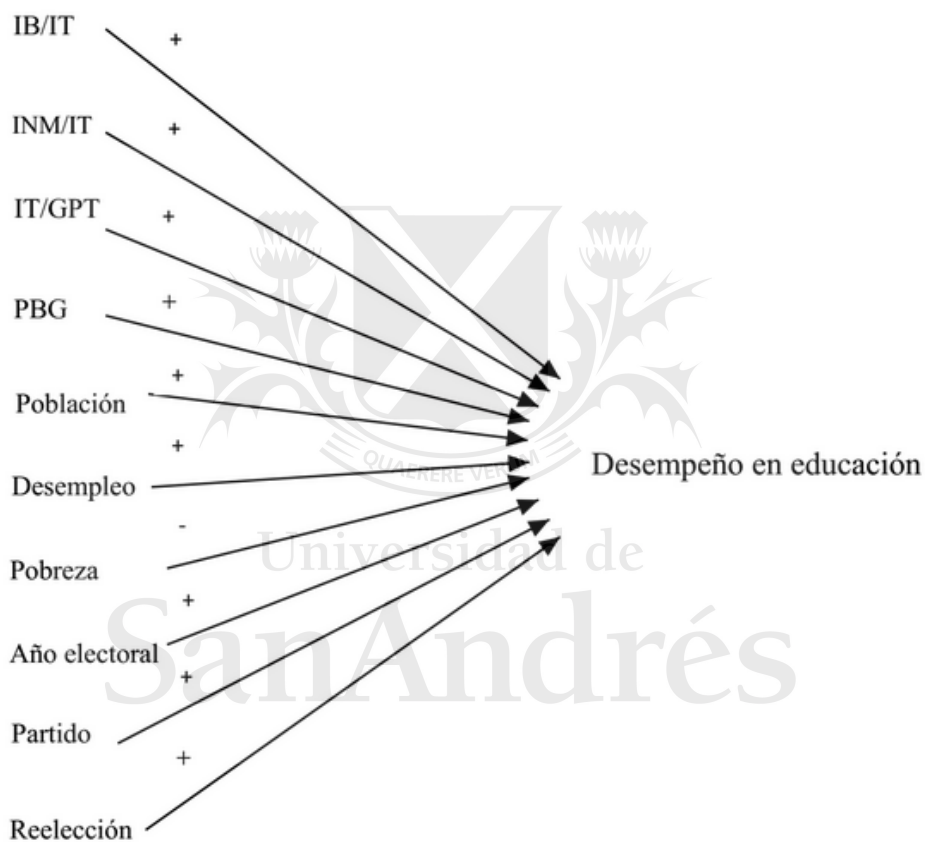
Asimismo, para este estudio se toman en consideración variables políticas y socioeconómicas, con el fin de controlar los efectos que ellas producen sobre el desempeño en educación de las provincias argentinas. En la primera categoría de variables se encuentra el *año electoral*, que consiste en una variable dicotómica dummy que adopta el valor 1 en los años que hubo elecciones en cada provincia y el valor 0 en caso contrario; se espera que todos los indicadores del sector educativo mejoren en los años electorales en los que los gobernadores tienen mayores incentivos para incrementar sus esfuerzos de modo que mejore la provisión del servicio. En segundo lugar, se toma en cuenta el *partido* en el ejecutivo provincial, que consiste en una dummy que adopta el valor 1 cuando el ejecutivo es justicialista y 0 en caso contrario. De acuerdo a Ardanaz, Tommasi y Leiras (2013) se puede argumentar que los partidos peronitas tienen mayor control sobre las instituciones de gobierno, por lo que es posible anticipar que tendrán mayor capacidad extractiva que los partidos no peronistas, generando efectos positivos sobre la provisión de la educación. Seguidamente se agrega una variable dummy *reelección*, que adopta el valor 1 en los años en que el partido en el

gobierno estaba llevando a cabo su segundo mandato en el ejecutivo provincial y el valor 0 en caso contrario. En este caso el efecto esperado es positivo, ya que podría pensarse que como resultado de lo que en las teorías institucionalistas se conoce como *path dependence* o trayectoria de la dependencia los gobernadores reelectos van a continuar invirtiendo en educación para sacar provecho de los retornos marginales crecientes producto de sus inversiones pasadas (Pierson, 2005). Este argumento supone que un primer momento los costos de implementación de una política son muy altos debido a costos de infraestructura, capacitación, información, tiempo invertido, entre otros, pero que a lo largo del tiempo estos costos van disminuyendo por lo que las ganancias son mayores. Asimismo, desde esta perspectiva se sostiene que las instituciones son de difícil reversión, ya que los actores se adaptan a ellas e invierten en ellas para garantizar su cumplimiento, de modo que es muy difícil producir cambios en las reglas de juego. En la segunda categoría –variables socioeconómicas– encontramos *PBG per cápita* como medida del crecimiento económico provincial, que se espera que tenga una relación positiva con la variable dependiente. En segundo lugar, se toma la *población* total de cada jurisdicción, bajo la creencia de que mayor cantidad de habitantes requiere mayor provisión de educación, es decir que se espera una relación positiva entre las variables. Seguidamente se considera la *tasa de desempleo*, cuyo efecto sobre la educación se espera que sea positivo, ya que la educación mejora la calidad de los recursos humanos de la población, aumentando la posibilidad de inserción en el mercado laboral. Por último, se toma como variable de control al *nivel de pobreza* de las provincias, cuyo efecto se espera que sea negativo, puesto que los gobernadores de una provincia con mayor cantidad de habitantes bajo la línea de pobreza tenderán a priorizar políticas que produzcan efectos a corto plazo (subsidios,

planes sociales, provisión de canastas de alimentos, etc.) frente a políticas de mediano o largo plazo (como lo es la educación).

Los resultados esperados de las variables pueden resumirse del siguiente modo:

Gráfico IV.3.1. Efecto esperado de las variables independientes y de control sobre la variable dependiente, desempeño educativo.



Fuente: elaboración propia

En síntesis, el modelo de este estudio puede definirse con la siguiente función:

Gráfico IV.3.2 Función del modelo

$$\text{Desempeño en educación}_{it} = \alpha + \beta \text{IB/IT}_{it} + \gamma \text{INM/IT}_{it} + \delta \text{IT/GT}_{it} + \varepsilon \text{Desemp}_{it} + \theta \text{Pobr}_{it} + \eta \text{Pobl}_{it} + \iota \text{PBG}_{it} + \kappa \text{Partido}_{it} + \lambda \text{Añoelec}_{it} + \nu \text{Reel}_{it} + \mu_{it}$$

IV.4 Hipótesis

En el presente trabajo se proponen dos hipótesis o respuestas tentativas a las preguntas de investigación que reflejan los efectos esperados en las variables de estudio. La primera de ellas da cuenta de los efectos que se espera en los indicadores educativos propuestos cuando varía la capacidad estatal de las provincias a través del tiempo, mientras que la segunda es una consecuencia lógica que se desprende de la primera.

H1: La capacidad estatal de las provincias genera mejoras en el desempeño del gobierno en la provisión del servicio de la educación. Como consecuencia,

H2: La variación en la capacidad estatal de las provincias genera asimetrías en la educación que reciben los ciudadanos a lo largo del territorio.

IV.5 Capacidad estatal como factor determinante en la provisión de bienes y servicios públicos.

El argumento causal que subyace a las relaciones entre las variables presentadas en las hipótesis descansa en la literatura de capacidad estatal expuesta en el estado de la cuestión. Dentro de esta literatura, se apela en particular a la corriente que define a la capacidad estatal como la capacidad de cobrar impuestos de la población. Dicha corriente entiende que la capacidad extractiva es indispensable para que los Estados desempeñen toda acción de gobierno que su gestión y sus ciudadanos le demanden. En este sentido, se espera que la disponibilidad de mayor cantidad de recursos en manos de los *policymakers* mejore la provisión de bienes y servicios públicos, en particular de la educación, que se ubica entre las prioridades de todo Estado, en particular en países en desarrollo, puesto que se reconoce que la inversión en educación y salud constituyen los pilares para el desarrollo de los recursos humanos de la población. Asimismo, la capacidad de extraer recursos es entendida –dentro de esta corriente- como proxy de capacidad administrativa, por lo que la disponibilidad de una burocracia capacitada y

eficiente también debería mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, se sostiene que la capacidad extractiva conlleva capacidad de hacer cumplir las leyes en todo el territorio de su jurisdicción, también definida como capacidad coercitiva. En este contexto, dado que la naturaleza del sistema de educación está instituida en la legislación argentina, donde se establece que los Estados provinciales deben garantizar la educación gratuita, obligatoria y de calidad a todos los habitantes de su jurisdicción, se espera que una mayor capacidad estatal tenga impactos positivos en el cumplimiento del marco legal que define el sistema de educación argentino.

Adicionalmente, tomando como referencia tanto la literatura de los *efectos* esperados de la descentralización como la de los determinantes de las políticas educativas, es de esperar que tras el proceso de descentralización de los servicios educativos a las provincias a principios de los años noventa (1992), el cual no fue acompañado por descentralización de recursos fiscales a las provincias, los gobernadores –principales actores intervinientes en el diseño de la política educativa- se vean en la necesidad de aumentar los recursos de los que disponen para efectuar sus tareas de gobierno, lo cual puede producirse a través de mejoras en la capacidad extractiva tanto de su población como del gobierno nacional. En efecto, en este nuevo contexto institucional descentralizado, una de las estrategias de las que disponen los gobernadores para efectuar sus tareas de gobierno consiste en aumentar los impuestos que extraen de su población, es decir, mejorar la capacidad estatal de sus jurisdicciones. En este sentido, se podría argumentar que las mejoras en las capacidades estatales de las provincias mejorarían el desempeño de los gobiernos en la provisión de la educación, puesto que inicialmente éste es el motivo por el cual procuran aumentar sus recursos fiscales.

V. Metodología

Con el objeto de testear las hipótesis planteadas el presente trabajo utiliza la estimación de datos de panel para las 24 jurisdicciones argentinas –las 23 provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires- para el período 1996- 2006. El límite temporal se debe a la ausencia de datos del sector de educación por provincia para años previos a 1996, fecha en la cual comenzó a implementarse el nuevo sistema Federal de Estadísticas continuas, que a través del Relevamiento Anual, recoge información referida a la matrícula, a cargos docentes y a establecimientos del Sistema Educativo Argentino, garantizando homogeneidad y comparabilidad de los datos en todo el ámbito nacional⁸.

La herramienta econométrica de datos de panel permite realizar comparaciones entre datos que contienen una dimensión temporal y otra transversal, es decir, establece relaciones entre datos que ocurren a lo largo del tiempo –conocidos como *time series* o series temporales- y datos de distintos fenómenos en una misma unidad de tiempo – generalmente denominados *cross countries* o entre países, aunque en el presente estudio la comparación es interprovincial-. Los datos de educación provienen de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)⁹, que a través de la producción de Anuarios Estadísticos provee información referida a la matrícula educativa, es decir cantidad de alumnos inscriptos por año, personal docente por año y unidades educativas en funcionamiento por año, para todas las provincias argentinas. Asimismo, estos datos se encuentran sistematizados en la página de CIAP (Centro de Investigaciones en Administración Pública), de la Facultad de Ciencia Económicas de la UBA¹⁰. Los datos fiscales de las provincias argentinas están

⁸ Disponible en http://dineece.me.gov.ar/content/category/2/8/19/lang.es_AR/

⁹ Disponible en http://dineece.me.gov.ar/content/category/2/8/19/lang.es_AR/

¹⁰ <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm>

disponibles en Porto (2004)¹¹, en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)¹² y en el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP)¹³. Las tres fuentes los impuestos provinciales aparecen desagregados en cinco categorías: (i) ingresos brutos, (ii) inmobiliario, (iii) automotores, (iv) sellos y (v) otros recursos tributarios. Las tres bases coinciden en los datos ofrecidos.

En cuanto a las variables de control, los datos del PBG se encuentran disponibles desde 1958 hasta 2001 en Porto (2004)¹⁴ en millones de pesos y en el Ministerio de Economía de la Nación desde 1990 hasta 2006 en miles de pesos. Para esta tesis se realizaron los cálculos del PBG per cápita, consultando la cantidad de habitantes –es decir, la población total- de cada jurisdicción del INDEC, organismo integrante del Ministerio de Economía de la Nación¹⁵. Las tasas de desocupación y pobreza fueron obtenidas del INDEC¹⁶, también disponibles en Cicowicz (2003)¹⁷ y . Los datos electorales de año electoral, partido del oficialismo y reelección para cada jurisdicción se extrajeron de la página de CIAP¹⁸. Por último, el margen de victoria fue calculado a partir de los datos publicados en el blog de Andy Tow¹⁹.

En el presente estudio se realiza un análisis estadístico multivariado. En la literatura que utiliza técnicas cuantitativas como las utilizadas en esta tesis generalmente se corren dos modelos útiles para series de tiempo. El primero de ellos es un modelo lineal con *efectos aleatorios* (Random Effects), que supone inexistencia de correlación entre las características no observadas de las unidades de análisis (provincias) y las variables independientes consideradas en el modelo. Se utiliza este modelo para estimar

¹¹ <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>

¹² <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>

¹³ <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm>

¹⁴ <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>

¹⁵ <http://www.indec.mecon.ar/>

¹⁶ <http://www.indec.mecon.ar/>

¹⁷ <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/pdfs/docfed5.pdf>

¹⁸ <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm>

¹⁹ <http://www.andytow.com/blog/>

el impacto de la variación longitudinal entre las provincias sobre la variable dependiente. El segundo modelo es de *efectos fijos* (Fixed Effects), que controla por las características propias de cada unidad que no varían en la serie de tiempo, volviéndolas heterogéneas entre sí, que podrían estar sesgando el efecto entre variables que se quiere estimar. El modelo FE, entonces, permite aislar el impacto de esos factores sobre el efecto de las variables independientes sobre la variable dependiente. Sin embargo, este modelo deja de lado la variación longitudinal, que es capturada por el modelo RE. Para este estudio se estiman los resultados del modelo de efectos aleatorios (RE)²⁰, puesto que permiten conservar las variaciones longitudinales entre provincias, indispensables para un análisis como el que se propone en el que se quiere dar cuenta de las asimetrías en la provisión interprovincial de la educación, para las provincias argentinas en el período 1996-2006.

VI. Resultados

VI.1 Estadística descriptiva

Bajo este subtítulo se presentan descriptivamente los comportamientos de las variables del modelo. Se ofrece la media y el desvío estándar de los cuatro indicadores del desempeño educativo –variable dependiente en el modelo- y de los tres indicadores de la capacidad estatal –variable independiente en el modelo-, de modo que se permite la observación de las conductas de cada provincia en el período de estudio. Los promedios son para las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el período 1996- 2006. Asimismo, se incluye el promedio y el desvío estándar para la totalidad de las provincias de modo agregado.

²⁰ En el anexo se presentan las estimaciones del modelo con efectos fijos, que permite conservar las características invariantes en el tiempo de cada provincia.

Seguidamente, se ofrecen gráficos de dispersión y coeficientes de correlación de cada uno los indicadores de capacidad estatal junto a cada unos de los indicadores de desempeño educativo, con el objeto de analizar el grado y el signo de la relación que hay entre cada una de estas variables (analizadas de a pares). Dichos gráficos presentan las relaciones entre las variables de forma lineal, producto de los datos obtenidos por variables para las 24 jurisdicciones argentinas en el período 1996-2006.

VI.1.a Comportamiento de los indicadores de desempeño educativo

Tabla VI.1.1. Alumnos matriculados, cantidad de establecimientos, número de docentes y gasto en educación per cápita. Desvíos estándares y promedios provinciales para el período 1996-2006.

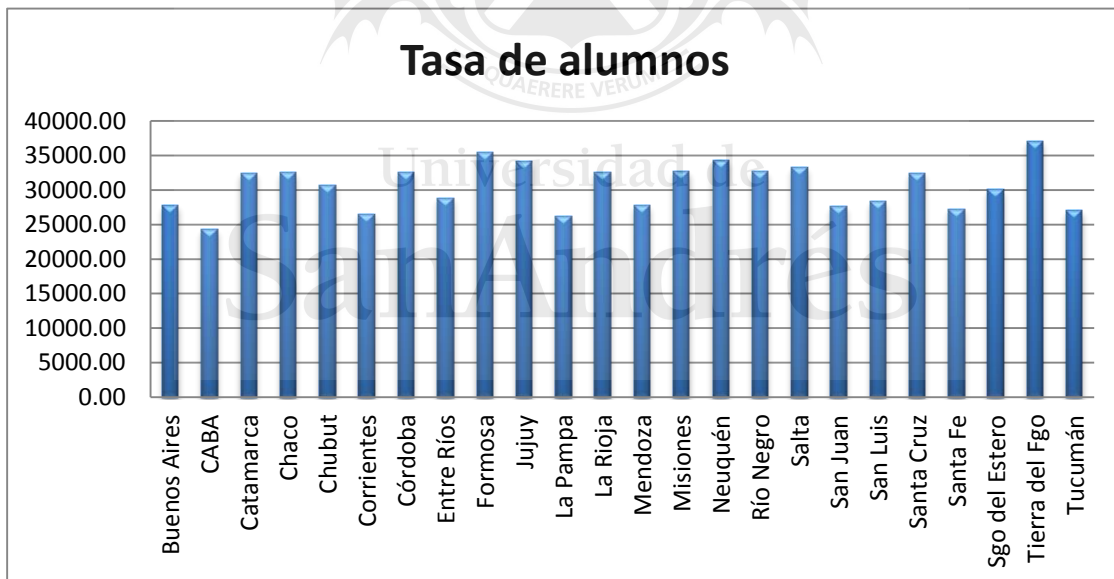
Provincia	Alumnos		Establecimientos		Docentes		GEP per cápita	
	Media	DE	Media	DE	Media	DE	Media	DE
Buenos Aires	27734,25	1217,52	99,55	2,73	1482,89	216,78	315,39	118,23
CABA	24301,31	422,55	65,52	0,67	1792,42	65,95	443,58	156,22
Catamarca	32426,45	1193,02	189,51	9,70	2133,78	113,88	546,29	209,23
Chaco	32521,30	1463,34	154,31	5,19	1702,95	109,10	372,88	164,58
Chubut	30762,21	1102,26	118,71	3,59	2061,13	137,01	590,70	329,13
Corrientes	26514,65	696,55	138,89	2,31	1186,36	33,11	311,60	113,11
Córdoba	32610,97	660,50	139,68	2,94	1689,18	114,55	314,57	133,30
Entre Ríos	28861,97	433,82	181,29	3,75	1674,24	30,43	367,91	143,59
Formosa	35532,42	777,75	150,32	9,96	1877,01	19,26	422,04	153,74
Jujuy	34079,61	673,88	98,26	2,51	2044,30	143,46	409,67	168,78
La Pampa	26203,61	455,50	154,16	5,86	1958,06	66,10	504,56	141,64
La Rioja	32580,67	823,27	213,97	10,08	2056,11	71,28	553,53	145,34
Mendoza	27736,85	860,67	93,68	3,89	1378,04	36,72	331,56	118,73
Misiones	32702,39	470,15	120,42	3,33	1560,85	66,83	281,48	109,83
Neuquén	34281,44	670,30	136,94	7,25	2360,96	77,49	818,17	327,44
Río Negro	32656,42	688,72	130,21	2,15	2276,28	176,83	457,35	205,63
Salta	33281,02	803,34	106,25	5,00	1539,69	83,64	239,57	76,66
San Juan	27594,68	406,23	102,13	1,56	1603,42	74,53	350,89	134,29
San Luis	28388,20	741,97	127,18	16,22	2007,12	270,21	465,79	158,70
Santa Cruz	32459,05	1140,71	123,93	9,11	2772,61	119,99	1083,22	478,77
Santa Fe	27251,55	909,92	107,10	3,50	1539,35	38,65	330,59	119,33
Sgo del Estero	30099,46	995,26	214,41	11,16	1587,04	99,12	339,45	123,35

Tierra del Fgo	37119,85	1044,32	116,68	10,96	2451,68	168,58	1129,76	547,04
Tucumán	27006,75	883,62	97,75	5,94	1677,67	110,73	266,99	93,84
Todas	30612,80	3363,67	132,53	37,741	1850,55	373,82	468,65	229,181

Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

A continuación se presentan los datos en forma de gráficos de barras para cada uno de los cuatro indicadores del desempeño educativo: alumnos (cantidad de alumnos cada 100.000 habitantes), establecimientos educativos (cantidad de establecimientos educativos cada 100.000 habitantes), docentes (cantidad de docentes cada 100.000 habitantes) y gasto en educación per cápita.

Gráfico VI.I.1 Tasa de alumnos matriculados (cantidad de alumnos matriculados cada 100.000 habitantes). Promedios por provincia para el período 1996- 2006.

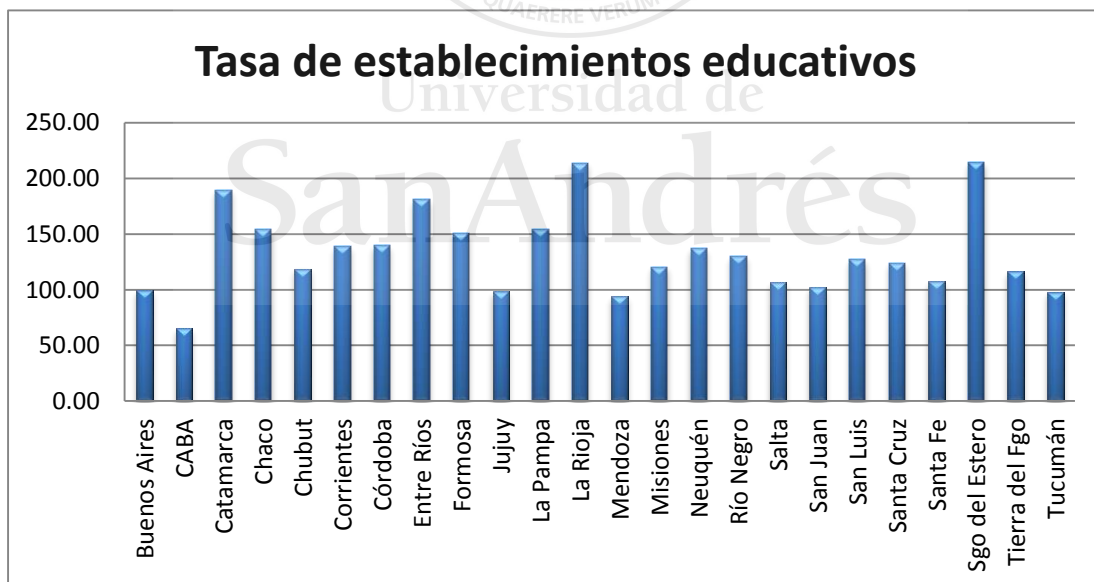


Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

El Gráfico VI.I.1 representa la baja variación existente en los promedios de las tasas de alumnos entre las provincias en el período de estudio. El promedio de alumnos de todas las provincias es de 30.612, siendo el desvío estándar 3.363,67. Como puede observarse en el gráfico, las provincias que cuentan con mayor cantidad de alumnos –

muy por encima del promedio, presentándose como casos atípicos o *outliers*- son Tierra del Fuego (37.120), Formosa (35.532), Neuquén (34.281) y Jujuy (34.080); seguidas por Salta (33.281), Misiones (32.702), Río Negro (32.656), Córdoba (32.611), La Rioja (32.581), Chaco (32.521), Santa Cruz (32.459) y Catamarca (32.426), que también se ubican por encima del promedio, pero lo hacen en menor medida dentro del rango determinado por el desvío estándar; mientras que aquellas que se ubican por muy debajo del promedio son Ciudad de Buenos Aires (24.301), La Pampa (26.204), Corrientes (26.515) y Tucumán (27.007). Por su parte, Santa Fe (27.252), San Juan (27.595) y Buenos Aires (27.734) también se ubican debajo del promedio, en menor medida.

Gráfico VI.I.2 Tasa de establecimientos educativos (cantidad de establecimientos cada 100.000 habitantes). Promedios por provincia para el período 1996-2006.

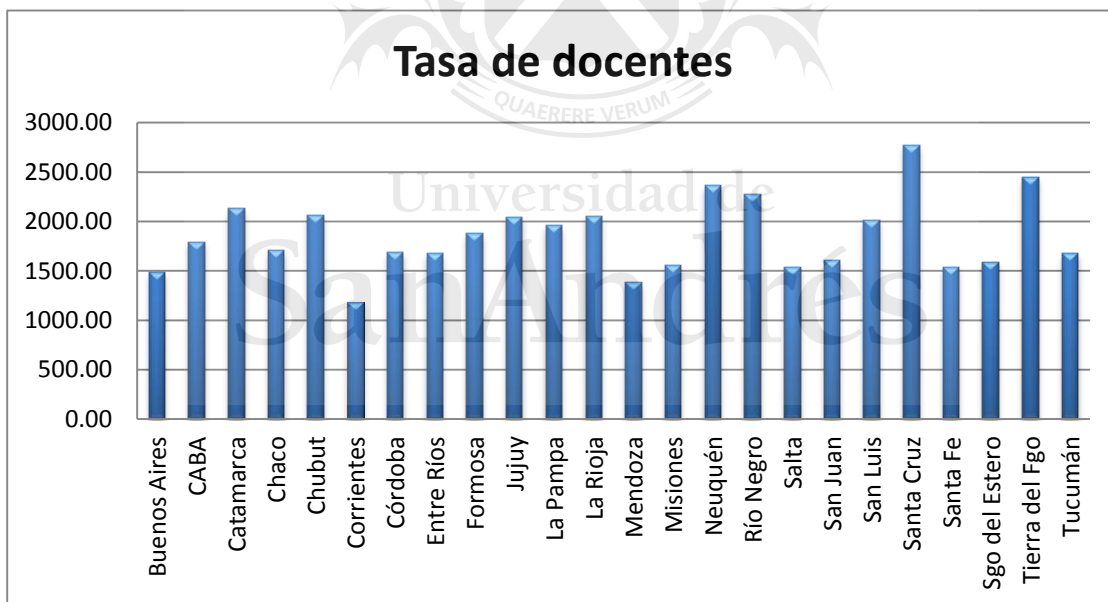


Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

El Gráfico VI.I.2 representa las disparidades en la cantidad de establecimientos educativos cada 100.000 habitantes en las provincias argentinas en el período 1996-

2006. El promedio para todas las provincias es 132,53 establecimientos con un desvío estándar de 37.74. Tal como puede apreciarse, Santiago del Estero (214, 41), La Rioja (213,97), Catamarca (189,51) y Entre Ríos (181,29) son las provincias con mayor cantidad de escuelas, muy por encima del promedio, seguidas por Chaco (154,31), La Pampa (154,16), Formosa (150,32), Córdoba (139,68) y Corrientes (138,89). En el otro extremo se encuentra la Ciudad de Buenos Aires (65,52), que cuenta con el menor número de escuelas en el país, seguida por Mendoza (93, 68), ambas provincias identificadas como casos atípicos, seguidas por Tucumán (97,75), Jujuy (98,26), San Juan (102,13) y Salta (106,25).

Gráfico VI.1.3 Tasa de docentes (cantidad de docentes cada 100.000 habitantes) Promedios por provincia para el período 1996- 2006.

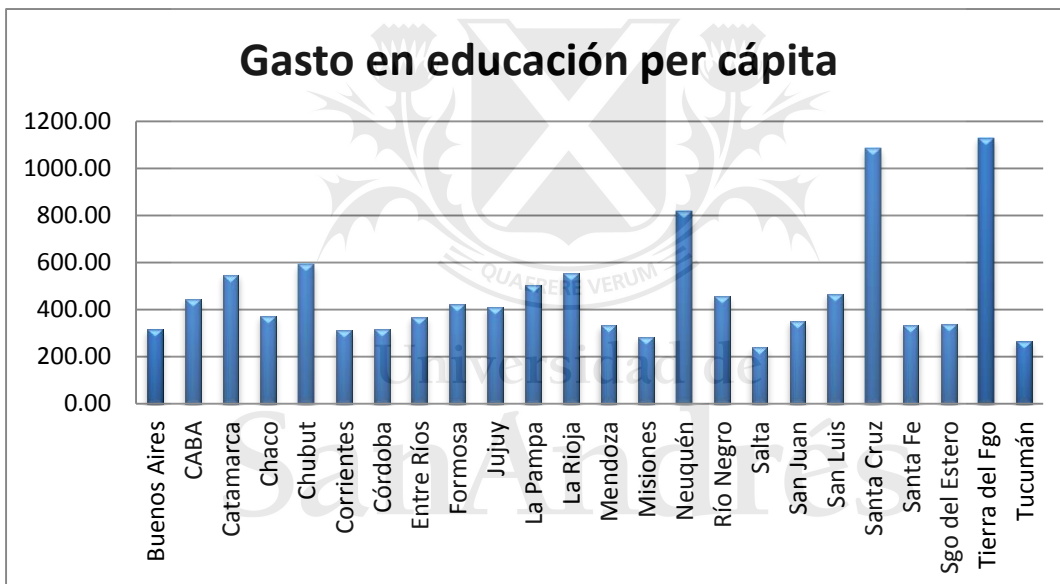


Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

El Gráfico VI.1.3 permite observar las asimetrías interprovinciales en la cantidad de docentes cada 100.000 habitantes en el período de estudio. En concreto, se observa que

las provincias de Santa Cruz (2772,71) y Tierra del Fuego (2451,68) se encuentran muy por encima del promedio de todas las provincias durante el período 1996-2006, el cual alcanza el valor de 1850,55, con un desvío estándar de 373,83. Seguidamente, también por encima del promedio se encuentran las provincias de Neuquén (2360,96), Río Negro (2276,28), Catamarca (2133,78), Chubut (2061,13), La Rioja (2056,11), Jujuy (2044,30) y San Luis (2007,12). Por otro lado, por debajo del promedio se observa a las provincias de Corrientes (1186,36) y Mendoza (1378,04).

Gráfico VI.I.4 Gasto en educación per cápita. Promedios por provincia para el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE, Ministerio de Educación de la Nación.

El Gráfico VI.I.4 refleja las disparidades en el gasto en educación per cápita de las provincias argentinas. El promedio para todas las provincias es de \$468,65 por habitante, siendo el desvío estándar \$229,18. Las provincias con mayor gasto son Tierra del Fuego (\$1129,76) y Santa Cruz (\$1083,22), seguidas por Neuquén (\$818,17), Chubut (590,70), La Rioja (\$553,53) y Catamarca (\$546,29). Por el contrario, las

provincias con menor gasto en educación per cápita son Salta (\$239,57), Tucumán (\$266,99) y Misiones (\$281,48), seguidas por Corrientes (\$311,60), Córdoba (\$314,57) y Buenos Aires (\$315,39).

VII.1.b Comportamiento de la capacidad estatal.

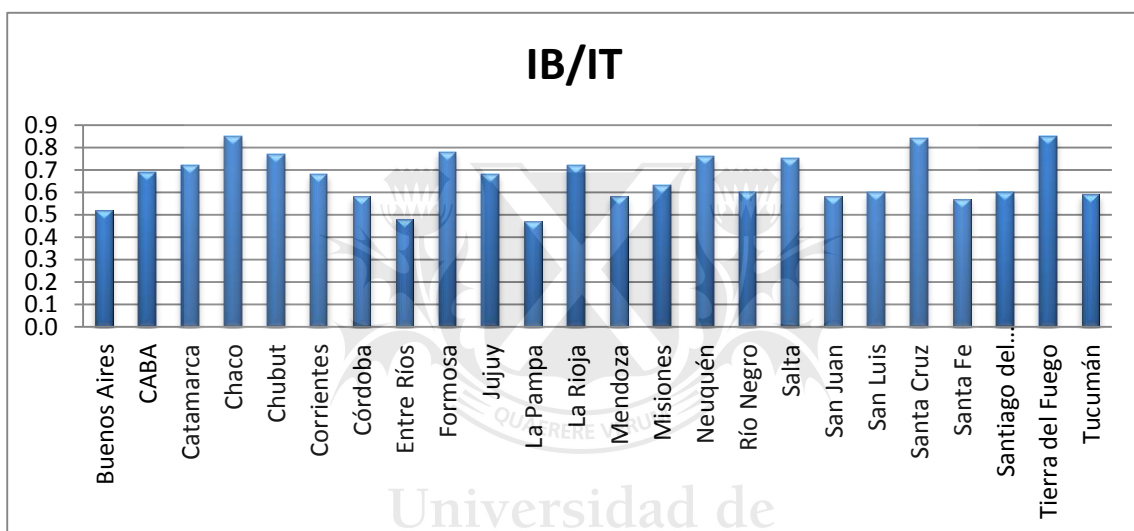
Tabla VI.1.2 Impuesto al ingreso bruto como proporción de la recaudación total, impuesto inmobiliario como proporción de la recaudación total y desequilibrio fiscal (vertical fiscal imbalance). Desvíos y promedios provinciales para el período 1996-2006.

Provincia	IB/IT		INM/IT		IT/GPT	
	Media	DE	Media	DE	Media	DE
Buenos Aires	0.52	0.05	0.14	0.01	0.41	0.05
CABA	0.69	0.03	0.17	0.03	0.85	0.07
Catamarca	0.72	0.04	0.09	0.02	0.01	0.08
Chaco	0.85	0.07	0.02	0.00	0.10	0.02
Chubut	0.77	0.04	0.00	0.00	0.13	0.03
Corrientes	0.68	0.06	0.15	0.05	0.10	0.01
Córdoba	0.58	0.08	0.25	0.05	0.32	0.05
Entre Ríos	0.48	0.02	0.23	0.02	0.22	0.03
Formosa	0.78	0.03	0.03	0.01	0.04	0.01
Jujuy	0.68	0.04	0.12	0.04	0.08	0.01
La Pampa	0.47	0.05	0.17	0.01	0.18	0.02
La Rioja	0.72	0.07	0.08	0.03	0.04	0.01
Mendoza	0.58	0.05	0.12	0.01	0.25	0.03
Misiones	0.63	0.12	0.11	0.02	0.14	0.02
Neuquén	0.76	0.05	0.07	0.02	0.16	0.02
Río Negro	0.60	0.05	0.14	0.02	0.19	0.02
Salta	0.75	0.03	0.04	0.01	0.17	0.03
San Juan	0.58	0.06	0.09	0.02	0.13	0.02
San Luis	0.60	0.07	0.16	0.04	0.19	0.02
Santa Cruz	0.84	0.03	0.00	0.00	0.09	0.02
Santa Fe	0.57	0.06	0.20	0.04	0.34	0.03
Santiago del Estero	0.60	0.04	0.09	0.02	0.11	0.01
Tierra del Fuego	0.85	0.12	0.00	0.00	0.14	0.04
Tucumán	0.59	0.06	0.11	0.02	0.18	0.02
Todas	0.66	0.11	0.11	0.07	0.19	0.17

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

A continuación se presentan los datos en forma de gráficos de barra para los tres indicadores de la capacidad estatal: impuestos al ingreso bruto, impuestos inmobiliarios y autonomía fiscal.

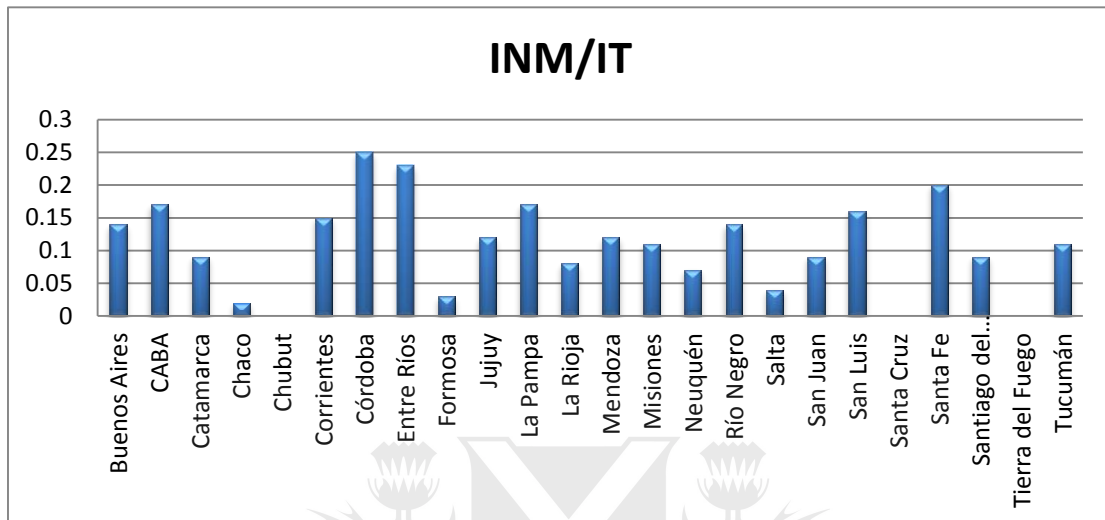
Gráfico VI.I.5 Impuestos al ingreso bruto sobre los impuestos totales. Promedios por provincia para el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

En el Gráfico VI.I.5 se puede observar que las provincias en donde el impuesto al ingreso bruto es más significativo sobre el total de los recursos de la provincia son Tierra del Fuego (85%), Chaco (85%) y Santa Cruz (84%), las cuales se ubican muy por encima del promedio de todas las provincias (0,66%, con un desvío estándar de 0,11%). En el extremo contrario, las provincias en donde es menos significativo el impuesto al ingreso bruto sobre el total de la recaudación son La Pampa (47%), Entre Ríos (48%) y Buenos Aires (52%). Las provincias restantes se ubican alrededor del promedio, dentro del rango determinado por el desvío estándar.

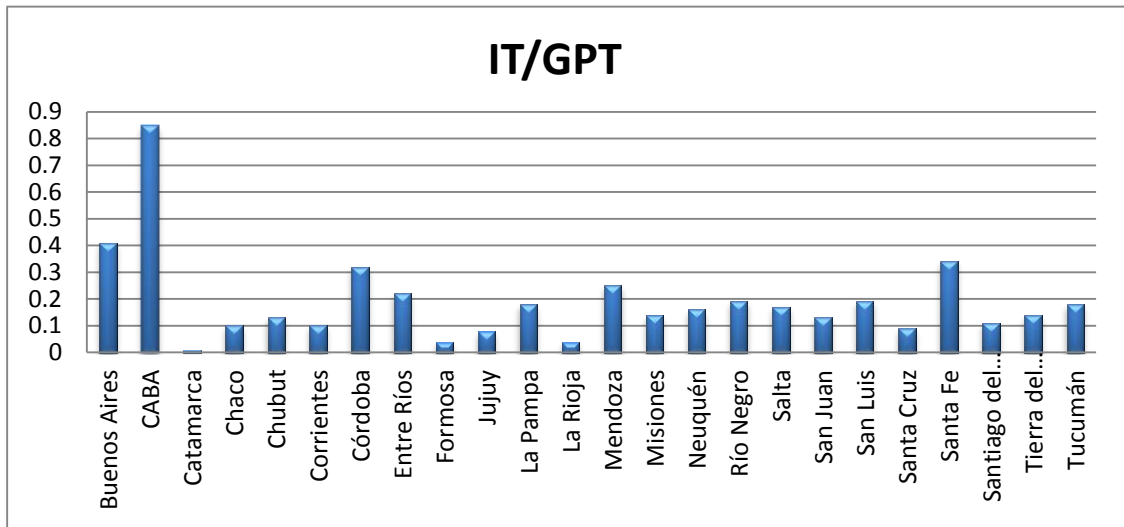
Gráfico VI.I.6. Impuestos inmobiliarios sobre los impuestos totales. Promedios por provincias para el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)

El Gráfico VI.I.6 muestra la asimetría en la recaudación de impuestos inmobiliarios sobre impuestos totales en las provincias argentinas. El promedio de todas las provincias es 11% con un desvío estándar de 7,1%. Las provincias que obtienen mayores recursos del impuesto al inmueble son Córdoba (25%), Entre Ríos (23%) y Santa Fe (20%); seguidas por La Pampa (17%), Ciudad de Buenos Aires (17%), San Luis (16%), Buenos Aires (14%) y Río Negro (14%). Las provincias con menor recaudación de impuestos inmobiliarios son Tierra del Fuego (0%), Santa Cruz (0%), Chubut (0%), Chaco (2%) y Formosa (3%).

Gráfico VI.I.7. Autonomía fiscal (impuestos totales sobre el gasto público total). Promedios por provincias para el período 1996-2006.

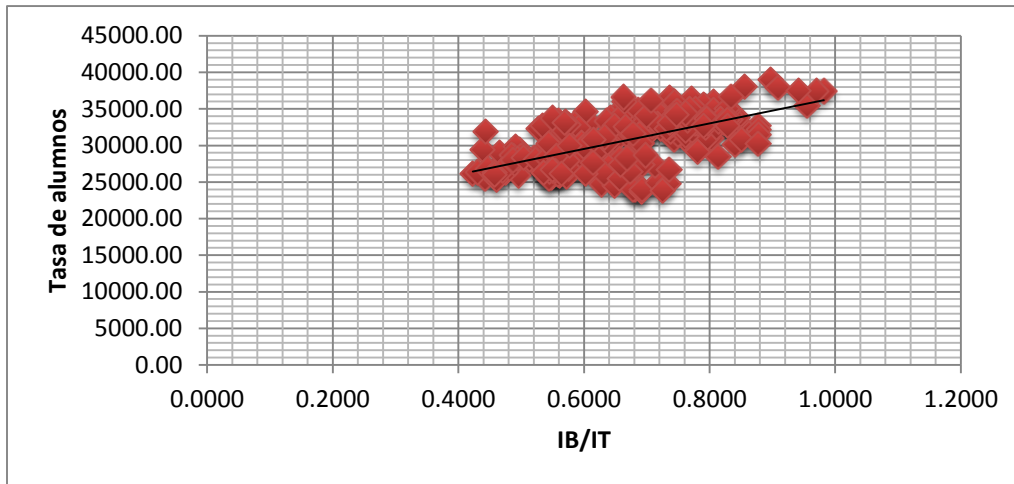


Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El gráfico VI.I.7 da cuenta de la variación en la autonomía de las provincias argentinas respecto al gobierno nacional. El promedio para todas las provincias es 19%, con un desvío estándar de 17%. En el extremo de las provincias más autónomas –es decir, aquellas que más financian su gasto público con recursos propios- se encuentran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (85%) y la provincia de Buenos Aires (41%). Luego se encuentran Santa Fe (34%), Córdoba (32%), Mendoza (25%) y Entre Ríos (22%). En el extremo contrario –donde se ubican las provincias más dependientes del gobierno nacional para financiar su gasto público- se ubican Catamarca (1%), Formosa (4%), La Rioja (4%), Jujuy (8%), Santa Cruz (9%), Chaco (10%), Santiago del Estero (11%).

A continuación se presentan los gráficos de dispersión junto a los coeficientes de correlación, que reflejan la relación (y el signo de la misma) entre los indicadores de capacidad estatal y los indicadores de desempeño educativo.

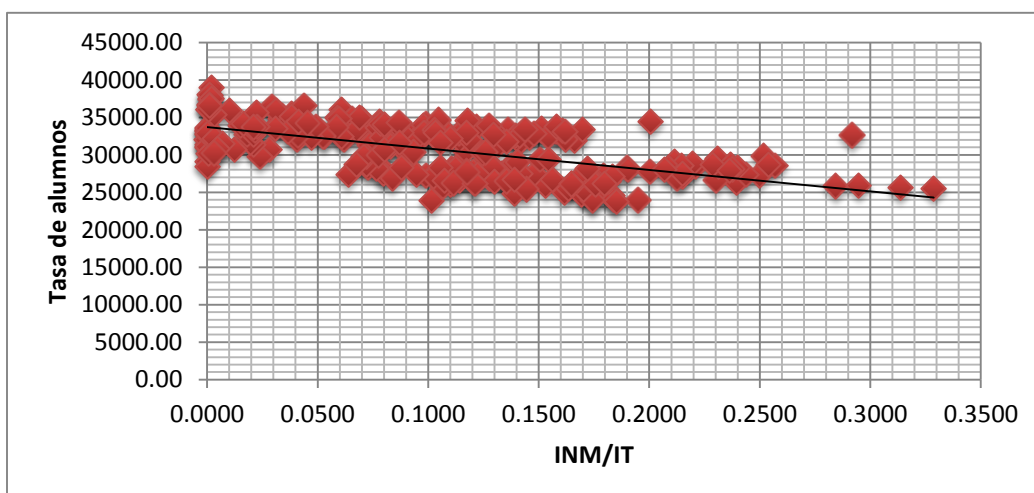
Gráfico VI.1.8 Dispersión entre la tasa de alumnos cada 100.000 habitantes y el impuesto bruto como proporción de los impuestos totales en las provincias argentinas en el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.8 presenta una relación lineal positiva entre la tasa de alumnos matriculados y el impuesto al ingreso bruto en las provincias argentinas el período 1996-2006, lo que implica que las dos variables “se mueven” en el mismo sentido; es decir, cuando una aumenta su valor, la otra también lo hace. El coeficiente de regresión que ilustra esta relación es 0,63.

Gráfico VI.1.9 Dispersión entre la tasa de alumnos cada 100.000 habitantes y el impuesto inmobiliario como proporción de los impuestos totales en las provincias argentinas en el período 1996-2006.

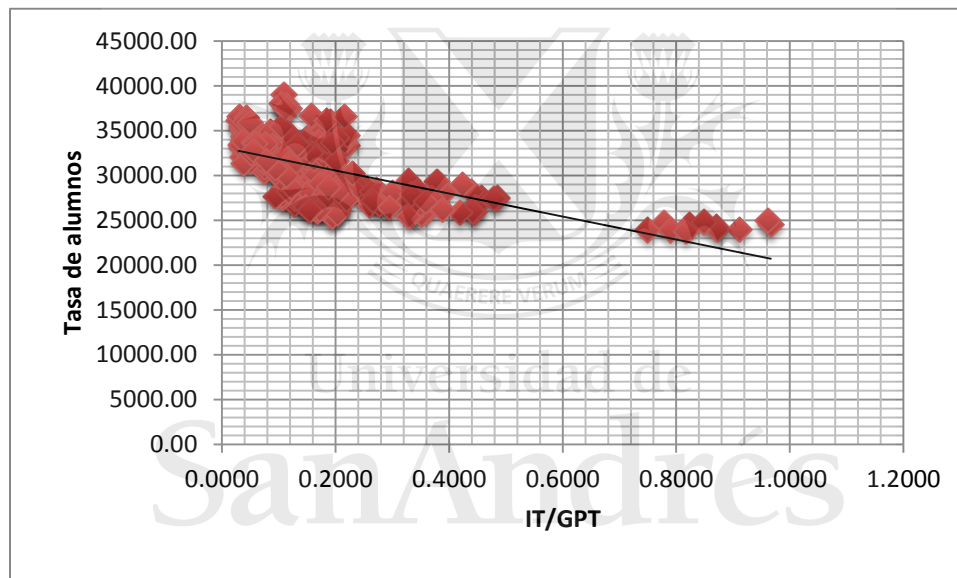


Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.9 presenta una relación lineal negativa entre la tasa de alumnos matriculados y los impuestos inmobiliarios en las provincias argentinas en el período 1996-2006, por lo que cuando aumenta la recaudación de los impuestos inmobiliarios, disminuye la tasa de alumnos matriculados. El coeficiente de correlación entra la tasa de alumnos y ls impuestos inmobiliarios es -0,61.

Gráfico VI.1.10 Dispersión entre la tasa de alumnos cada 100.000 habitantes y la autonomía fiscal en las provincias argentinas en el período 1996-2006.

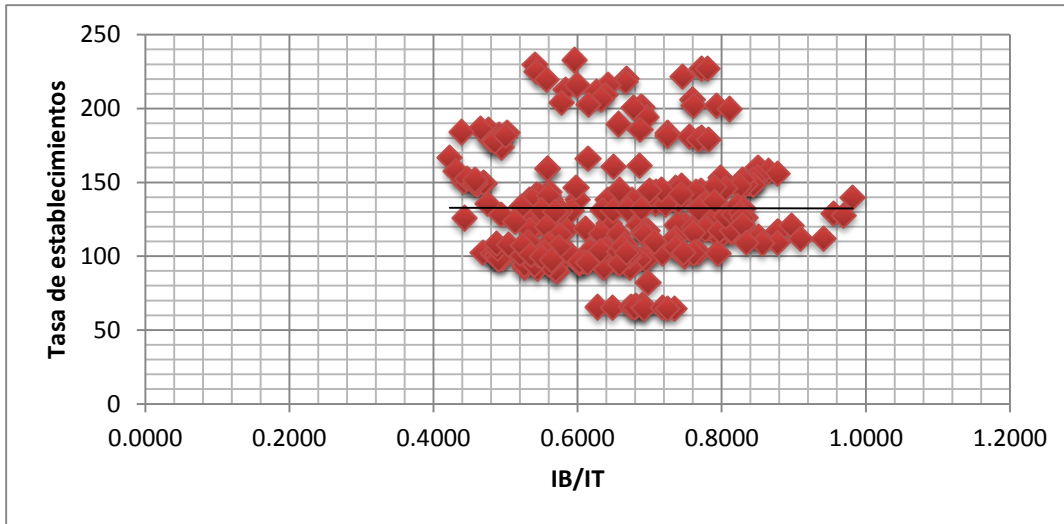
Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación



Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.10 muestra una relación negativa entre tasa de alumnos matriculados y la autonomía fiscal (recaudación total como proporción del gasto público total) en las provincias argentinas en el período 1996-2006. Se observa que a medida que aumenta la autonomía fiscal de las provincias disminuye la tasa de alumnos del sistema educativo. El coeficiente de correlación entre estas variables es -0,63.

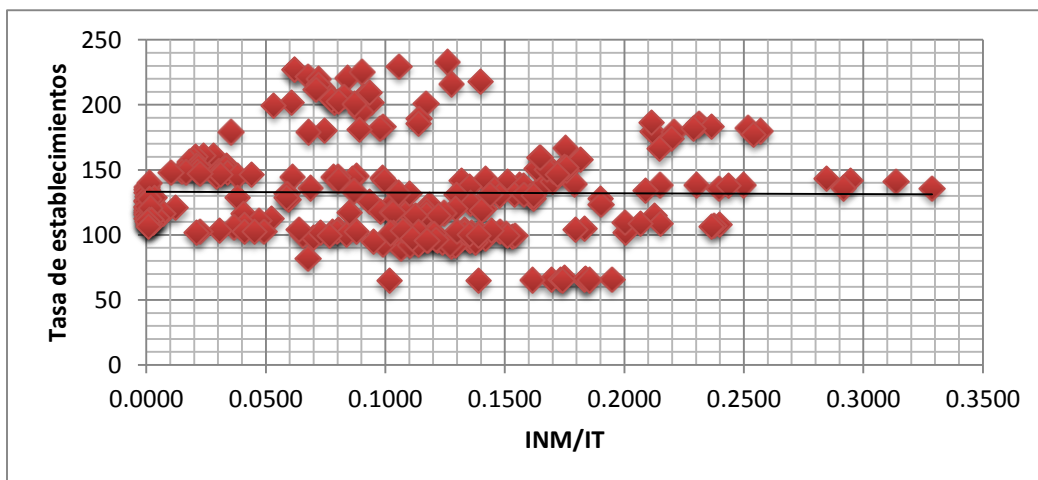
Gráfico VI.1.11 Dispersión entre la tasa de establecimientos educativos cada 100.000 habitantes y el impuesto al ingreso bruto como proporción de los impuestos totales en las provincias argentinas en el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.10 muestra una relación prácticamente nula entre la tasa de establecimientos educativos y el impuesto al ingreso bruto, por lo que no se puede establecer una relación entre ambas variables. El coeficiente de correlación es muy cercano a 0 (-0,002).

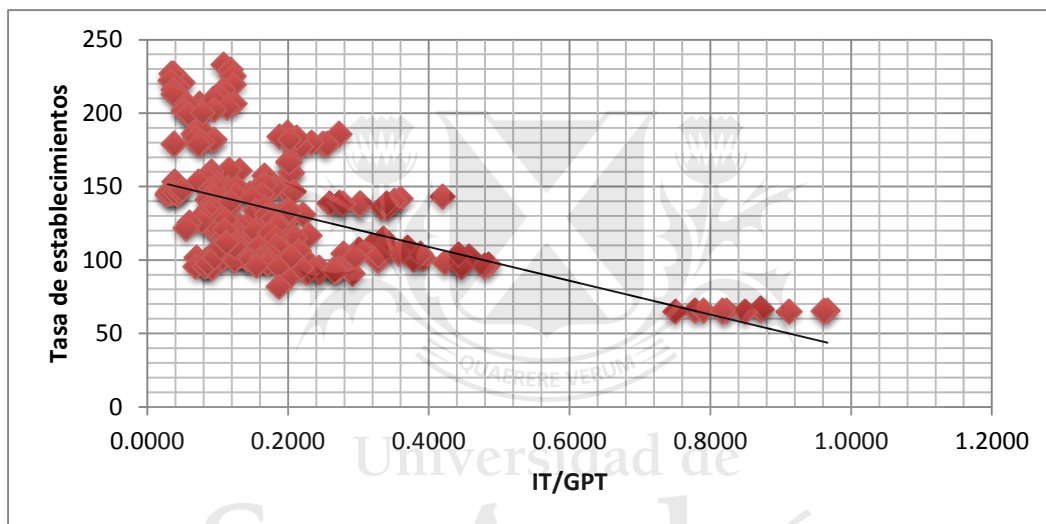
Gráfico VI.1.11 Dispersión entre la tasa de establecimientos educativos y el impuesto inmobiliario como proporción de los impuestos totales en las provincias argentinas en el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.11 muestra una relación prácticamente nula entre la tasa de establecimientos educativos y el impuesto inmobiliario, por lo que no es posible determinar una relación entre ambas variables, siendo el coeficiente de regresión cercano a 0 (-0,012).

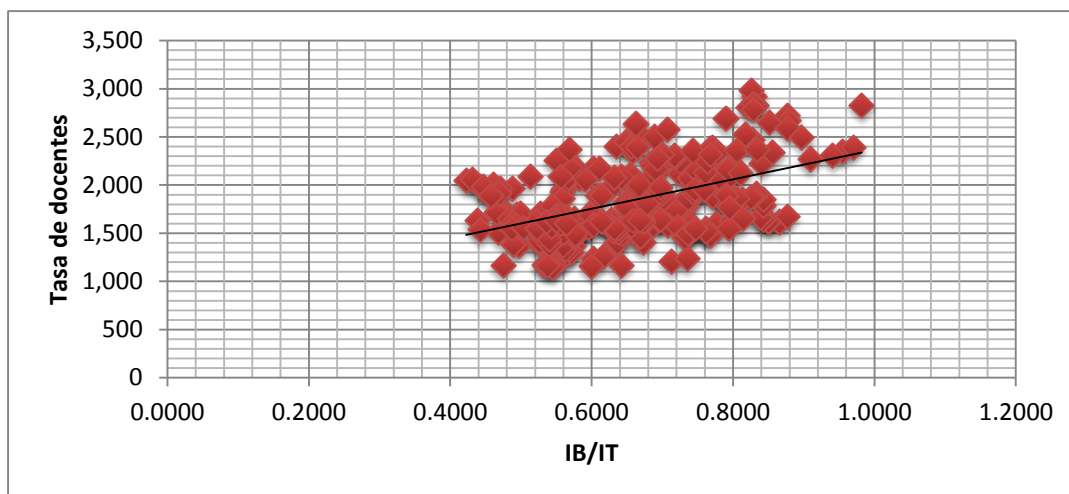
Gráfico VI.1.12 Dispersión entre la tasa de establecimientos educativos cada 100.000 habitantes y la autonomía fiscal en las provincias argentinas en el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.12 presenta una relación negativa entre la tasa de establecimientos y la autonomía fiscal en las provincias argentinas en el período 1996-2006, siendo el coeficiente de correlación -0,51. Cuando aumenta la recaudación de los impuestos al ingreso bruto disminuye la tasa de establecimientos educativos.

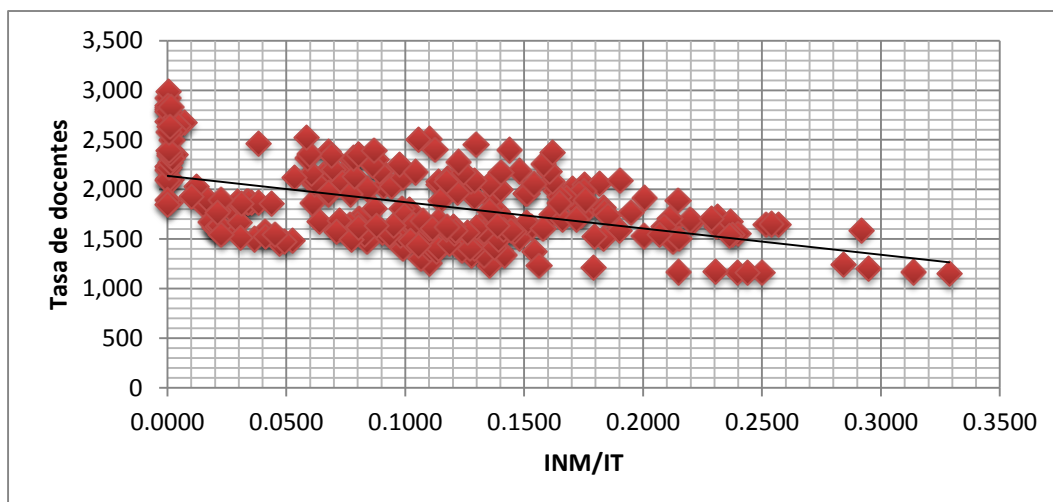
Gráfico VI.1.13 Dispersión entre la tasa de docentes cada 100.000 habitantes y el impuesto al ingreso bruto como proporción de los impuestos totales en las provincias argentinas en 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.13 muestra una relación positiva entre la tasa de docentes y el impuesto al ingreso bruto, lo que implica que cuando aumenta la recaudación impositiva de los impuestos brutos, aumenta la tasa de docentes; y viceversa. El coeficiente de correlación es 0,49.

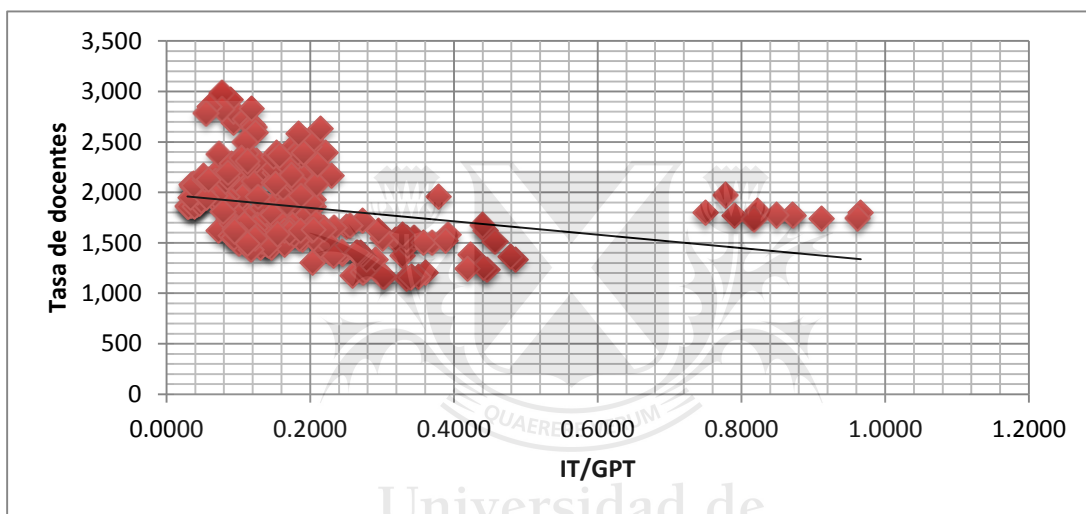
Gráfico VI.1.14 Dispersión entre la tasa de docentes y el impuesto inmobiliario como proporción de los impuestos totales en las provincias argentinas en el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.14 muestra una relación lineal negativa entre la tasa de docentes y el impuesto inmobiliario en las provincias argentinas en el período 1996-2006, lo que significa que a medida que aumenta la recaudación inmobiliaria disminuye la tasa de docentes²¹, siendo el coeficiente de correlación -0,50.

Gráfico VI.1.15 Dispersión entre la tasa de docentes cada 100.000 habitantes y la autonomía fiscal en las provincias argentinas en el período 1996-2006.

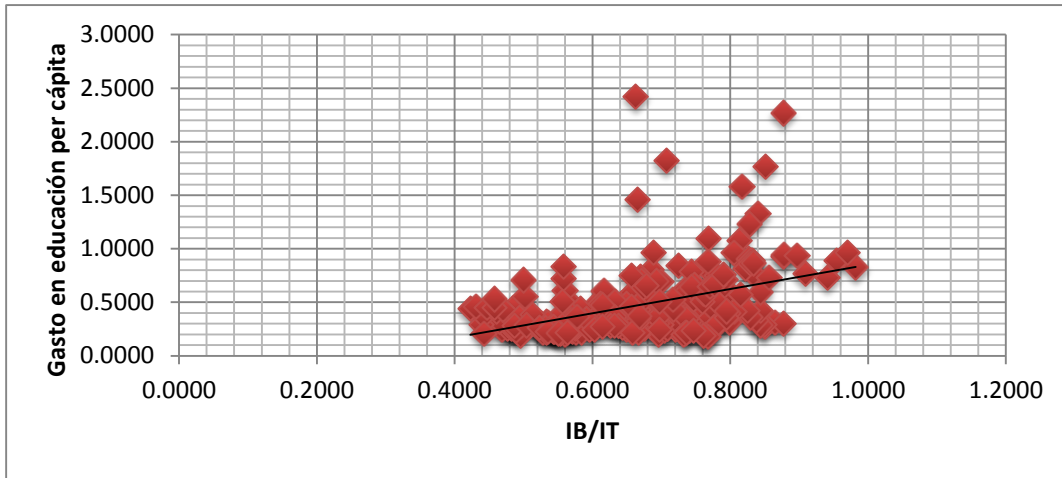


Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

En el Gráfico VI.1.15 se observa una relación negativa entre la tasa de docentes y la autonomía fiscal en las provincias argentinas en el período 1996-2006, lo que implica que la cantidad de docentes –cada 100.000 habitantes- disminuye cuando aumenta la autonomía fiscal. El coeficiente de correlación es -0,29.

Gráfico VI.1.16 Dispersión entre el gasto en educación per cápita y el impuesto al ingreso bruto como proporción de los impuestos totales en las provincias argentinas en el período 1996-2006.

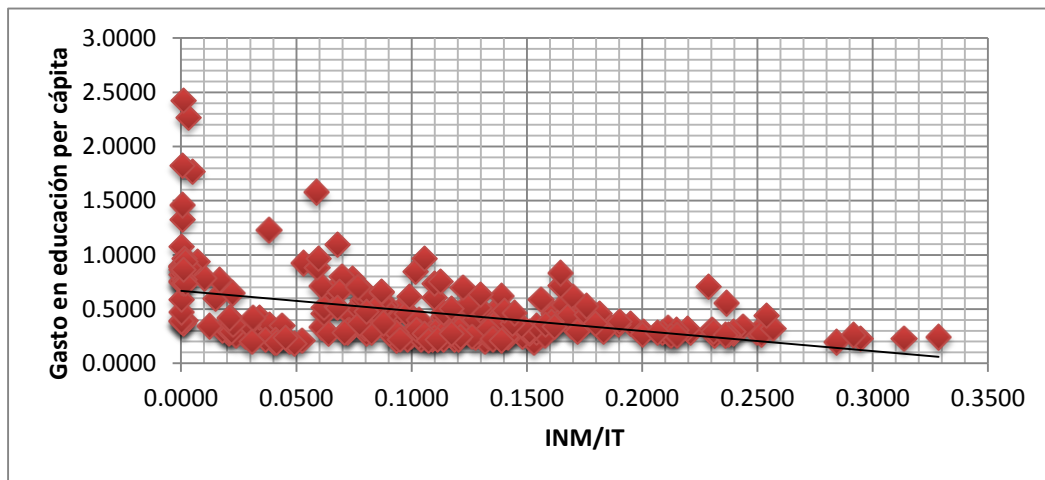
²¹ Recordamos que esto no implica que el aumento en los impuestos inmobiliarios *causa* una disminución en la tasa de docentes, sino que simplemente ambos fenómenos se presentan simultáneamente.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.16 expone una relación positiva entre el gasto en educación per cápita y el impuesto al ingreso bruto en las provincias argentinas en el período 1996-2006, por lo que cuando aumenta la recaudación al impuesto bruto aumenta el gasto en educación per cápita y viceversa. El coeficiente de correlación es 0,45.

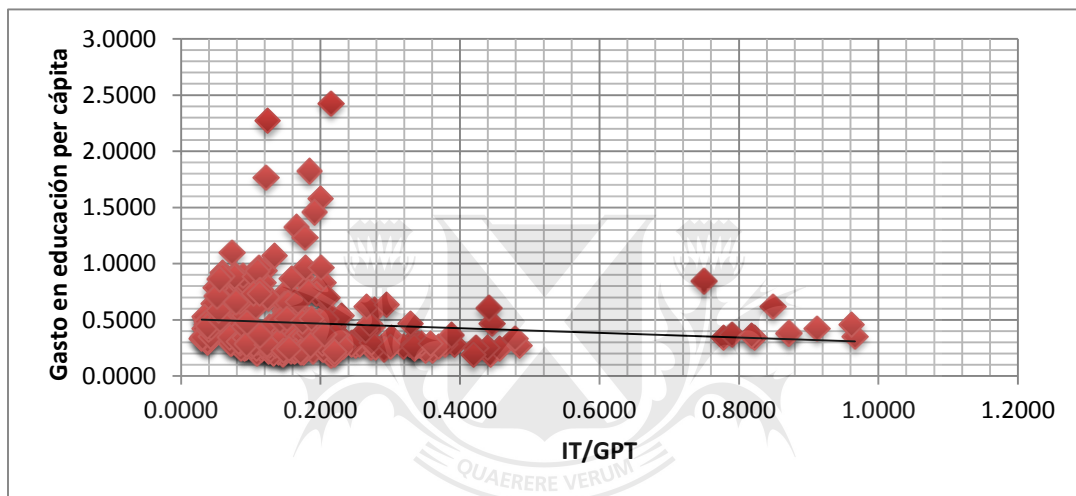
Gráfico VI.1.17 Dispersión entre el gasto en educación per cápita y el impuesto inmobiliario como proporción de los impuestos totales en las provincias argentinas en el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

El Gráfico VI.1.17 muestra una relación negativa entre el gasto en educación per cápita y el impuesto inmobiliario en las provincias argentinas en el período de estudio, por lo que el aumento en los impuestos inmobiliarios se ve acompañado de una disminución en el gasto en educación per cápita. El coeficiente de correlación es $-0,43$.

Gráfico VI.1.18 Dispersión entre el gasto en educación per cápita y la autonomía fiscal en las provincias argentinas en el período 1996-2006.



Fuente: elaboración propia en base a datos de DINIECE y la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP).

En el Gráfico VI.1.18 se observa una relación levemente negativa entre el gasto en educación per cápita y la autonomía fiscal de las provincias argentinas en el período de estudio, lo que implica una disminución en dicho gasto cuando aumenta la autonomía fiscal. El coeficiente de correlación es $-0,11$.

VI.2 Estadística inferencial

A continuación se presentan los resultados de las regresiones en datos de panel para las cuatro dimensiones de la variable dependiente, *desempeño en educación*:

cantidad de alumnos, cantidad de docentes, cantidad de establecimientos educativos y gasto en educación per cápita, para las provincias argentinas en el período 1996- 2006²².

Tabla VI.2.1 Efecto de la capacidad estatal de las provincias argentinas sobre el desempeño de sus gobiernos en el sector educativo en el período 1996-2006, incluidas las variables de control. Modelo de efectos aleatorio (EA).

Variable	Alumnos	Establecimientos	Docentes	Gasto educativo
IB/IT	4206.1847** (1535.72)	20.619535 (13.14822)	195.24256 (204.5249)	.21504798** (.0761494)
INM/IT	-3381.1537 (3120.01)	26.587713 (27.68658)	1503.5096*** (419.9368)	-.67325841*** (.1574531)
IT/GPT	- 7505.3662*** (1831.924)	7.8638331 (18.73982)	1.9456344 (257.4259)	-.18178696 (.0992424)
Población	-.0000701 (.0001512)	-0.004135 (2.90e-06)	-.0000351 (.0000234)	-1,06E-06 (9.81e-09)
PBG	-323.65185** (111.9196)	-.58295699 (.9037739)	3.6542902 (14.56341)	-.00871057 (.00535)
Desempleo	42.529852 (30.75071)	-.31480041 (.2531667)	2.4974898 (4.042921)	.00248256 (.0014933)
Pobreza	14.425898 (8.227755)	-.21347023** (.0683287)	-.82584817 (1.084237)	-.00012107 (.000401)
Año electoral	146.69782 (174.3525)	-1.9894692 (1.38258)	1.7495133 (22.63365)	.0291693*** (.0082973)
Partido	-104.7779 (290.122)	-6.0296969* (2.437251)	-78.373512* (38.44781)	-.03150778* (.0142627)
Reelección	-89.937572 (196.709)	2.4762914 (1.572806)	-28.650063 (25.62507)	.00443874 (.0094104)
_cons	28757.587*** (1330.503)	137.74452*** 13.84227	1994.1997*** (179.8493)	.3294781*** (.0681764)
R2	0.5964	0.0671	0.0671	0.2195
N	160	160	160	160

Error estándar entre paréntesis.

significativo al 90% de confiabilidad ** significativo al 95% de confiabilidad * significativo al 99% de confiabilidad.*

²² Se estimaron los resultados tanto con Efectos Aleatorios como con Efectos Fijos. Sin embargo, al no haber grandes diferencias se seleccionó el modelo de Efectos Aleatorios. En el Anexo se pueden observar las estimaciones con Efectos Fijos.

El efecto de la variable impuestos al ingreso bruto como proporción de los impuestos totales presenta el signo esperado (positivo) en los cuatro indicadores educativos (tasa de alumnos cada 100.000 habitantes, tasa de establecimientos educativos cada 100.000 habitantes, tasa de docentes cada 100.00 habitantes y gasto en educación per cápita). Sin embargo, es estadísticamente significativo²³ únicamente para las variables tasa de alumnos y gasto en educación per cápita. Esta relación indica que el aumento en un punto de la recaudación del impuesto bruto genera un aumento de 4.206 alumnos en el sistema educativo y de \$215,05 en el gasto en educación.

El impuesto inmobiliario como proporción de los impuestos totales tiene el signo esperado (positivo) únicamente para la variable tasa de establecimientos educativos. De acuerdo a esta relación, cuando la recaudación del impuesto al ingreso inmobiliario aumenta en un punto genera un aumento de 26,58 establecimientos. Sin embargo, esta relación no es estadísticamente significativa, por lo que no puede ser aceptada como verdadera. Por otro lado, el efecto del impuesto inmobiliario sobre la tasa de docentes y gasto en educación per cápita es estadísticamente significativo aunque presenta el signo contrario al esperado (negativo). En el primer caso, el aumento en un punto de la recaudación de este impuesto produce una reducción de 1.503,5 docentes; en el segundo, disminuye el gasto educativo en \$673,26 pesos.

Por su parte, la medida de autonomía fiscal (impuestos totales como proporción del gasto público total) tiene el signo positivo esperado en su efecto sobre la tasa de establecimientos educativos y la tasa de docentes, de acuerdo al cual cuando aumenta en un punto esta variable aumenta en 7,86 la tasa de establecimientos educativos y en 1,95 la tasa de docentes. Por el contrario, genera un impacto negativo (contrario a lo esperado) sobre la tasa de alumnos y el gasto educativo per cápita, aunque es

²³ La significatividad estadística está dada por errores menores al 10%.

significativo sólo para la tasa de alumnos, que disminuye en 7.505,37 con un aumento de un punto en la autonomía fiscal.

La densidad poblacional, por su parte, presenta el signo contrario al esperado, puesto que produce efectos negativos sobre los cuatro indicadores educativos, lo que implica que el aumento en un punto de la población disminuye la tasa de alumnos, la tasa de establecimientos, la tasa de docentes y el gasto educativo per cápita, aunque estas relaciones no son estadísticamente significativas en ninguno de los casos.

El Producto Bruto Geográfico (PBG) tiene el efecto positivo esperado únicamente en la tasa de docentes, generando un aumento de 3,65 docentes aunque esta relación no es estadísticamente significativa. Por otro lado, esta variable causa un efecto negativo en la tasa de alumnos, tasa de establecimientos y gasto educativo. Sin embargo, la primera de estas relaciones negativas es la única que es significativa estadísticamente y genera una disminución de 323,65 en la tasa de alumnos cada 100.000 habitantes.

La tasa de desempleo presenta una relación positiva –tal como se esperaba– en la tasa de alumnos, tasa de docentes y gasto educativo per cápita, aunque en ninguna de ellas tiene fuerte impacto. En el primer caso, el aumento en un punto en la tasa de desempleo genera un aumento de 42,53 alumnos; en el segundo, de 2,50 docentes; por último, asciende \$2,48 pesos el gasto en educación per cápita. Por el contrario, causa un efecto negativo en la tasa de establecimientos, la cual desciende 0,31 puntos. Sin embargo, cabe destacar que ninguna de estas relaciones es significativa estadísticamente, por lo que deben ser tomadas con cautela²⁴.

²⁴ En su estudio sobre los determinantes de las políticas subnacionales autónomas, Bonvecchi (2008) observa resultados similares –que no son significativos estadísticamente– para las variables de pobreza y desempleo. Inicialmente, el autor considera que éstas constituyen factores indispensables para el surgimiento de políticas sociales subnacionales autónomas de las políticas nacionales, aunque los

La tasa de pobreza, por otro lado, tiene efectos negativos –tal como se esperaba– sobre la tasa de establecimientos, la tasa de docentes y el gasto en educación per cápita. En la primera relación, un aumento en un punto en la tasa de pobreza disminuye en 0,21 la tasa de establecimientos; en la segunda, disminuye en 0,83 la tasa de docentes; mientras que en la tercera el gasto en educación desciende \$0,12. Por el contrario, el aumento en un punto en la tasa de pobreza produce un aumento de 14,43 en la tasa de alumnos. Sin embargo, sólo el efecto sobre la tasa de establecimientos es significativo estadísticamente.

El año electoral tiene el efecto positivo esperado sobre la tasa de alumnos, la tasa de docentes y el gasto en educación. En los años en los que se realizaron elecciones se produjo un aumento de 146,70 alumnos cada 100.000 habitantes; de 1,75 docentes cada 100.000 habitantes y de \$29,17 per cápita. A su vez, en esos años se produjo una reducción de 1,99 establecimientos educativos. Se destaca que sólo el efecto sobre el gasto educativo per cápita es estadísticamente significativo.

La variable dicotómica de partido indica que –al contrario de lo que se esperaba– los años en que el gobernador perteneció al Partido Justicialista todos los indicadores del sector educativo disminuyeron: la tasa de alumnos se redujo en 104,78 alumnos; la tasa de establecimientos educativos en 6,03; la tasa de docentes en 78,37 docentes; y el gasto educativo per cápita en \$31,51. Los resultados de esta variable son estadísticamente significativos para la tasa de establecimientos, tasa de docentes y gasto educativo.

Por último, la variable reelección genera resultados positivos –de acuerdo a lo esperado– en la tasa de establecimiento, aumentando en 2,48 puntos, y el gasto en

resultados empíricos lo llevan a concluir que las mismas representan factores contingentes al desarrollo y consecuente implementación de estas políticas por parte de los gobiernos provinciales.

educación per cápita, aumentando en \$4,44. Por otro lado, disminuye la tasa de alumnos, en 89,94 estudiantes, y la tasa de docentes, en 28,65 docentes.

VII. Conclusiones

El presente trabajo de investigación ha intentado responder al interrogante sobre el efecto de la capacidad estatal en la provisión de bienes y servicios públicos, en particular de la educación, procurando dilucidar si las diferencias interprovinciales en la capacidad estatal enfatizan las asimetrías en la provisión del servicio de la educación. En efecto, se ha argumentado que la capacidad estatal, definida como la capacidad de extraer recursos de la población en forma de impuestos, es indispensable para que los Estados desempeñen cualquier tarea de gobierno. En este escenario, la capacidad extractiva no solo constituye una fuente de financiamiento, sino que representa la habilidad del Estado de llevar a cabo una política específica (el cobro de impuestos), para la cual se requiere de capacidad administrativa –es decir, de administradores capaces de diseñar e implementar políticas públicas- y de capacidad legal o coercitiva – definida como capacidad de *enforcement*, es decir, de asegurar el cumplimiento de las leyes que rigen en el territorio-. Desde esta perspectiva, es de esperar que la capacidad de los estados subnacionales (que en este trabajo ha sido operacionalizada como la recaudación de impuestos al ingreso bruto como proporción de los impuestos totales, de impuestos inmobiliarios como proporción de impuestos totales e impuestos totales como proporción del gasto público total) afecte positivamente la provisión de bienes y servicios públicos, en particular de la educación, cuya oferta es facultad y obligación de los gobiernos provinciales, que deben garantizar a sus ciudadanos una educación gratuita, obligatoria y de calidad. Asimismo, tras el proceso de descentralización de

servicios –educación y salud- producido a principios de la década del noventa, que no estuvo acompañado por descentralización de recursos a las provincias, se espera que los gobernadores procuren aumentar los recursos de los que disponen a través de mayor extracción de su población y del gobierno nacional, con el objeto de efectuar exitosamente la provisión de la educación, por lo que mejoras en la capacidad estatal de las provincias –entendida como capacidad extractiva- producirá aumentos en el desempeño en la provisión de la educación de los gobiernos provinciales. Sin embargo, a pesar de las intuiciones teóricas ofrecidas, los resultados obtenidos en el presente trabajo de investigación no sustentan del todo estos argumentos. En efecto, los principales resultados muestran que el impuesto al ingreso bruto tiene un efecto positivo sobre la tasa de alumnos (cantidad de alumnos cada 100.000 habitantes) y sobre el gasto en educación per cápita: el aumento en un punto en la recaudación de este tipo de impuestos genera el ingreso de 4206 alumnos en el sistema educativo argentino y aumenta \$215 el gasto en educación per cápita; el impuesto inmobiliario tiene un efecto negativo sobre la tasa de docentes (cantidad de docentes cada 100.000 habitantes) y sobre el gasto educativo per cápita: el aumento en un punto de la recaudación del impuesto inmobiliario produce una disminución de 1503 docentes en el sistema educativo argentino y de \$673 en el gasto educativo per cápita; la autonomía fiscal (impuestos totales como proporción del gasto público total) presenta un efecto negativo sobre la tasa de alumnos: un aumento en un punto de la proporción del gasto público provincial que es financiado con recursos provinciales genera una disminución de 7505 alumnos en el sistema educativo argentino; el PBG per cápita tiene un impacto negativo sobre la tasa de alumnos: el aumento en un punto del Producto Bruto Geográfico genera una disminución de 323 alumnos; la tasa de pobreza disminuye la tasa de establecimientos educativos: el aumento en un punto de la tasa de pobreza disminuye en

0,21 la tasa de establecimientos; el año electoral conlleva un aumento de \$31,51 en el gasto en educación per cápita; por último, el hecho de que el gobernador provincial pertenezca a un partido justicialista genera una disminución en la tasa de establecimientos, tasa de docentes y gasto en educación per cápita: reduce 6,03 la tasa de establecimientos, 78,37 la tasa de docentes y \$29,17 el gasto en educación.

De acuerdo a estos resultados es posible observar que si bien el impuesto al ingreso bruto produce el efecto positivo esperado sobre los indicadores del sector educativo, el impuesto inmobiliario y la autonomía fiscal generan el efecto contrario. Estos resultados pueden ser explicados en referencia a que las provincias han tendido a utilizar recursos del gobierno nacional en lugar de recursos fiscales propios para la provisión de la educación, por lo que las mejoras en la capacidad extractiva de los estados provinciales no necesariamente se ven traducidos en mejoras en los indicadores del sector de educación (no lo hacen en el caso de las mejoras en la recaudación del impuesto inmobiliario y de la autonomía fiscal). Asimismo, es posible argumentar que los gobernadores de las provincias no tienen incentivos para aumentar los impuestos que cobran a su población, puesto que de acuerdo a la institución del federalismo fiscal argentino el Estado Nacional está comprometido constitucionalmente a financiar el déficit fiscal de las provincias que incurran en él y la amenaza –por parte del gobierno nacional- de no hacerlo no es creíble, por lo que los gobernadores tenderán a recurrir a recursos nacionales para financiar los gastos de sus sectores públicos. En este contexto, podría sostenerse que la operacionalización de la capacidad estatal como capacidad extractiva resulta insuficiente para dar cuenta del fenómeno que el concepto representa, al menos en las provincias argentinas, puesto que la capacidad fiscal de las mismas no pareciera estar dada tanto por su habilidad de taxar²⁵ a su población, como por su

²⁵ Es decir, cobrar impuestos.

habilidad de extraer recursos del gobierno nacional. A su vez, no sería sorprendente que las administraciones provinciales destinen los recursos provenientes de su población a aquellos gastos que el Estado Nacional no está obligado a financiar, como ser el empleo público o el establecimiento de redes clientelares de gobierno. Sin embargo, el análisis de estas relaciones excede la pretensión del presente trabajo, por lo que sólo queda sugerir que en futuras líneas de investigación se intente medir a la capacidad estatal de un modo más amplio, incorporando las dimensiones administrativa y coercitiva para dar cuenta de su impacto en la provisión de bienes y servicios públicos.

Este trabajo, entonces, a través de estimaciones de datos de panel ha dado cuenta de efectos positivos de la recaudación de impuestos al ingreso bruto y de efectos negativos de la recaudación del impuesto inmobiliario al igual que de la autonomía fiscal sobre la provisión de la educación. Asimismo, a través de estadística descriptiva se han presentado las variaciones en la capacidad extractiva de los gobiernos provinciales, que han tendido a enfatizar las asimetrías en la provisión de la educación.

A pesar de los resultados contradictorios que se han hallado en el presente trabajo, el estudio de los factores que intervienen en la provisión de políticas sociales -en particular de la educación- merece el esfuerzo teórico y empírico, de modo de poder identificar las principales fuentes de asimetrías en la provisión interprovincial con el objeto de revertir aquellas dinámicas perjudiciales del federalismo argentino, al igual que de reconocer los factores que contribuyen a mejorar la oferta de dichos bienes y servicios públicos, en vistas a impulsar la producción de políticas más equitativas y progresistas en la Argentina.



Universidad de
San Andrés

VIII. Anexo

Tabla VII.2.1 Efecto de la capacidad estatal de las provincias argentinas sobre el desempeño de sus gobiernos en el sector educativo en el período 1996-2006, incluidas las variables de control. Modelo de efectos aleatorio (EA).

Variable	Alumnos	Establecimientos	Docentes	Gasto educativo
IB/IT	962.45472 (1494.628)	22.432744 (13.38794)	100,29981 (211.4869)	.16993159* (.0749896)
INM/IT	2193.7787 (3176.578)	22.248328 (28.45379)	-1424.8073** (449.4796)	- .68365942*** (.1593777)
IT/GPT	-1710.4745 (2320.567)	22.657184 (20.78618)	-87.523312 (328.3556)	-.24672721* (.1164292)
Población	.00297293* (.0012286)	-0.007672 (.000011)	-.0002961 (.0001738)	0,00006237 (6.16e-08)
PBG	-187.51405 (121.8009)	-.91416069 (1.091016)	-12.197492 (17.23458)	-.00463775 (.0061111)
Desempleo	36.368072 (28.78907)	-.23771195 (.2578744)	2.9165877 (4.073597)	.0019598 (.0014444)
Pobreza	12.743917 (8.264655)	-.21210833** (.0740296)	.34862248 (1.169432)	-.00006213 (.0004147)
Año electoral	187.15596 (155.14)	-1.8177624 (1.389647)	7.5229011 (21.95201)	.02856153*** (.0077838)
Partido	-36.866725 (275.7024)	-6.5158876** (2.469569)	-83.370868* (39.01135)	-.03661542** (.0138327)
Reelección	-165.48872 (177.7957)	2,4783846 (1.592582)	-31.416537 (25.15774)	.00078107 (.0089205)
_cons	24499.821*** (2162.208)	139.322*** (19.3677)	2395.1646*** (305.9482)	.28349437* (.1084839)
R2	0.28133957	0.24382845	0.12780476	0.34506714
N	160	160	160	160

Error estándar entre paréntesis.

significativo al 90% de confiabilidad ** significativo al 95% de confiabilidad * significativo al 99% de confiabilidad.*

IX. Referencias bibliográficas

Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. 2007. Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Centro de Estudios de las Políticas Públicas (CEPP) y Ministerio de Educación, Cultura y Tecnología de la República Argentina.

Acuña, C. H. y Leiras, M. 2005. Subsistema de Gobierno Educativo. Programa de Evaluación de Sistemas Educativos, Fundación Konrad Adenauer – Consorcio Latinoamericano para la Evaluación de Sistemas Educativos (CLESE), Buenos Aires, Marzo.

Alonso, G. V. 2007. Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires. Prometeo Libros.

Ardanaz, M., Leiras, M. and Tomassi, M. (2013). The Politics of Federalism in Argentina and its Implications for Governance and Accountability. *World Development*, 53, 26–45.

Balán, P. 2012. Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de San Andrés.

Beramendi, P. 2008. Inequality, Representation, and Endogenous Fiscal Institutions. Paper prepared for presentation at the Comparative Politics Workshop, Department of Political Science, Stanford University.

_____. 2007. Inequality and the Territorial Fragmentation of Solidarity. *International Organization*, 61 (4): 783- 820.

Beramendi, P. y Wibbels, E. 2010. Foundational bargains: distributive conflicts and representation in federations. Paper presented at Meeting American Political Science Association, Washington.

Besley, T. y Persson, T. 2009. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review* 99(4).

_____. 2008. Wars and State Capacity. *Journal of European Economic Association*.

_____. 2010. State Capacity, Conflict and Development. *Econometrica, Journal of the Econometric Society*.

Bonvecchi, A. 2008. Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico* 48(189-190): 307-336.

Bonvecchi, A., y Lodola, G. 2011. The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius* 41(2): 179-206. Cambridge: Blackwell. Weber, M. 2005 [1919]. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.

Cardenas, M. 2010. State Capacity in Latin America. *Economía* 10(2).

Centeno, M. A. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Cetrángolo, O. y Gatto, F. 2002. Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. *ILPES*. Quito, Ecuador.

CEPAL. 1998. “La descentralización de la educación y de la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana”. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

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.

Corbacho, A., Fretes Cibils, V, y Lora, E (Ed.). 2013. *Recaudar No Basta. Los Impuestos Como Instrumento de Desarrollo*. Washington: BID.

Díaz Cayeros, A. 2006. "Federalism, Fiscal Authority, and Centralization in Latin America". *Cambridge University Press*.

Falleti, T. 2010. "Decentralization and subnational politics in Latin America". Cambridge University Press.

Giraudy, A. 2012. State Strenght: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 32 N°3.

Haggard, S. y Webb, S. 2004. Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil and Mexico Compared

Hanson, J. 2011. Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes? Working Paper.

Hanson, J. y Sigman, R. 2011. Measuring State Capacity. Assessing and Testing the Options. Prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1- 5.

Immergut, E. 1992. Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe. *Cambridge Studies in Comparative Politics*.

INDEC Población según los censos nacionales de 1895 a 2010, por provincia ordenadas por la cantidad de poblacion en 2010. <http://www.indec.gov.ar/> *International Organization* 61(4): 783-820.

Kurtz y Schrank .2012. Capturing States Strenght: Experimental and Econometric Approaches. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 32. N°3. Santiago.

Kweitel et al. 2003. Análisis fiscal de los servicios descentralizados de educación y salud en Argentina.

Leiras, M. 2013 "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales." En Carlos H. Acuña, compilador. *¿Cuánto*

importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo XXI, Fundación OSDE. 209-248.

_____. 2010 “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina” En Tullia Faletti, Lucas González & Martín Lardone, comps: *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba: 23-69.

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-Cordon (eds.), *Democracy's Value*. Cambridge UK: Cambridge University Press.

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.

Mares, I. 2005. *Social Protection around the world. External insecurity, state capacity and domestic political cleavages*. *Comparative Political Studies*.

Montero, A. and Samuels, D. 2004. *Decentralization and Democracy in Latin America*. University of Notre Dame: *University of Notre Dame Press*.

_____. 1993. *Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países 31 Poscomunistas*. *Desarrollo Económico* 130(33), 163-184.

- Moscovich, L. 2014. Decentralization and local Government in Latin America. In Richard L. Millett, Jennifer S. Holmes y Orlando J. Pérez (comps) *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?* Routledge: Forthcoming. Second Edition, en prensa.
- Navarro, J.C. 2006. Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas. PREAL.
- Oates, W. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVII.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Obinger, H., Leibfried, S. y Castels, F. 2005. Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences. *Cambridge University Press*.
- O'Donnell, G. 1993. Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* 128: 62-87.
- Olson, M. 1993. Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review* 87(3): 567-576.
- Ottervik, M. 2003. Conceptualizing and measuring State Capacity: Testing the validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity. The Quality of Government Institute.
- Persson, T., y Tabellini, G. 2000. Political economics: explaining public policy.
- Pierson, P. 1995. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance: an International Journal of Policy and Administrations*. 8 (4) 449 - 478.

Pérez, P. y Cao, H. 2002. Una descripción de los estados provinciales en los 90'. Cuaderno CEPAS N° 12. CEPAS.

Porto, A. 2004. Datos para *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>

Rivas, A. 2008. ¿Cómo gobernar la educación? Claves frente a los desafíos de la nueva agenda educativa. Buenos Aires, Fundación CIPPEC.

Rivas, A., Vera, A. y Bezem, P. 2012. Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Final. *Informe de Monitoreo y Evaluación*. Buenos Aires: CIPPEC.

_____. 2010. Radiografía de la educación argentina. CIPPEC, Fundación Arcor, Fundación Noble y Clarín.

Rodden, J. y Wibbels, E. 2006. Business Cycles and the Political Economy of Decentralised Finance: Lessons for Fiscal Federalism in the EU.

_____, E. 2010. Fiscal Decentralization and the Business Cycle: an Empirical Study of Seven Federations. *Economics and Politics*, Vol. 22, 2010.

Rodden, J. 2003. Reviving Leviathan. Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, Vol. 57.

_____. 2006. Federalism in B. Weingast & D. Wittman, eds., Oxford Handbook of Political Economy 357-70.

_____. 2009. Federalism and Inter-Regional Redistribution, *Documents de Treball de I'IE*.

Ross, F. 1997. "Cutting Public Expenditures in Advanced Industrial Democracies: The importance of Avoiding Blame". *Governance*, vol. 10.

Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi .2011. ¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas.

Seele, A. 2012. Municipalities and Policymaking. In Roderic Ai Camp (ed.) *The Oxford Handbook of Mexican Politics* (op. cit.). Oxford: Oxford University Press.

Skocpol y Amenta. 1986. States and Social Policy. *Annual Review of Sociology*. Vol. 12.

Smulnovitz, C. y Clemente, A. 2004. Decentralization and Social Expenditure at the Mnicipal Level in Argentina. Capítulo 4. Decentralization and Democratic Governance in Latin America.

Soifer, H. 2012. Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 32.

Soifer 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.

Spiller. P. y Tommasi, M. 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. New York: Cambridge University Press.

Swank, D. 1996. Culture, Institutions, and Economic Growth: Theory, Recent Evidence and the Role of Communitarian Polities. *American Journal of Political Science*.

Tedesco, J.C. y Tenti Fanfani, E. 2001. La reforma educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades. IIPE- Unesco. Buenos Aires.

Thies, C. 2004. War, Rivalry and State-Building in Latin America. *American Journal of Political Science* 49(3): 451-465.

Tilly, C. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.

_____. 1992. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*.

Tsebelis, G. 2002 “Veto Players. How Political Institutions Work”. Princeton University Press.

Vilas, C. 2003. *Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la década de 1990*. Dirección de Estudios e Información. Instituto Nacional de Administración Pública.

Weingast, B. 2006. *Second Generation Fiscal Federalism: Implications for decentralized Democratic Governance and Economic Development*.

Weller, N., y Ziegler, M. 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.

Weyland .1996. *Risk Taking in Latin America Economic Restructuring: Lessons from Prospect Theory*. *International Studies Quarterly*. Vol. 40. N°2.

Wibbels, E. 2005 *Decentralized Governance, Constitution Formation, and Redistribution*. *Institutional Political Economy* 16 (2).

_____. 2004. “Dependency Revisited: International Markets, Business Cycles, and Social Spending in the Developing World.” Working Paper, University of Washington Department of Political Sciences.

Wilensky, H. 1975. *The Welfare State and Equity. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*. University of California Press.

Ziegler, M. 2010. When the Well Dries: State Capacity in Argentina's Provinces. Dissertation Chapter. UCSD.

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



Universidad de
San Andrés