

Universidad Torcuato Di Tella
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

CAPACIDADES ESTATALES EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Tesis de Maestría en Ciencia Política

Alumno: Pablo Ezequiel Balán

Director: Carlos Gervasoni

Firma del director: _____

Julio de 2015

Resumen

¿Por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales? Hasta la fecha – exceptuando los trabajos de Ziegler (2010, 2014) sobre la capacidad extractiva– no existen estudios sobre la capacidad estatal a nivel subnacional en la Argentina. Una reciente familia de modelos predice una relación positiva entre democracia y capacidad estatal, una relación negativa entre desigualdad y capacidad estatal, y un efecto interactivo entre democracia y desigualdad: ésta atenúa el efecto de la democracia sobre la capacidad estatal (Besley y Persson, 2009; Besley y Persson, 2011; Cárdenas, 2010; Cárdenas y Tuzemen, 2010). Utilizando una base de datos original, este trabajo pone a prueba estas hipótesis en el nivel provincial de un país federal para dos dimensiones especialmente relevantes de la capacidad estatal: la capacidad extractiva y la capacidad administrativa. Con el objeto de incorporar intuiciones sobre la dinámica del federalismo fiscal, se pone a prueba el efecto de las transferencias federales sobre ambas dimensiones. Los resultados de una serie de modelos de regresión múltiple muestran que: (1) el efecto promedio de la democracia sobre estas dos dimensiones de la capacidad estatal es nulo; (2) la desigualdad tiene un efecto positivo sobre la capacidad extractiva, pero ningún efecto aditivo sobre la capacidad administrativa; (3) las transferencias fiscales tienen un efecto positivo sobre la capacidad extractiva, pero no ejercen un efecto discernible sobre la capacidad administrativa; (4) existe un efecto de interactivo entre democracia y desigualdad: ésta disminuye el efecto de la democracia sobre la capacidad administrativa, pero tiene el efecto contrario sobre la capacidad extractiva. Estos efectos contradictorios sugieren que distintas capacidades estatales obedecen a lógicas diferentes. Adicionalmente, se utiliza el método del control sintético (Abadie y Gardeazabal, 2003; Abadie, Diamond y Hainmuller, 2010) para poner a prueba el efecto de la estabilidad política sobre la capacidad administrativa: los resultados muestran que la alternancia del color político del ejecutivo provincial tiene un efecto negativo sobre esta variable y dan apoyo tentativo a la tesis de que horizontes temporales más amplios constituyen un incentivo para la inversión en capacidades (Olson, 1993).

Índice

1. Introducción	3
2. Estado de la cuestión	4
2.1. Conceptualización	4
2.2. Operacionalización.....	7
2.3. Determinantes de la capacidad estatal.....	9
2.4. Régimen político y capacidad estatal	10
2.5. Capacidad estatal en sistemas federales	11
3. Marco teórico e hipótesis	12
4. Metodología	19
4.1. Operacionalización de la variable dependiente	20
4.2. Operacionalización de las variables independientes y controles	22
4.3. Estrategia empírica.....	23
5. Modelos de regresión	27
5.1. Capacidad extractiva como variable dependiente	27
5.2. Capacidad administrativa como variable dependiente	34
6. Control sintético	39
7. Discusión y conclusiones	47
8. Apéndice.....	51
9. Referencias	53

1. Introducción¹

¿Por qué las provincias argentinas difieren en sus capacidades estatales? Este interrogante admite una justificación positiva y una justificación normativa. Desde un punto de vista empírico, no existen, hasta la fecha, estudios sobre las capacidades estatales subnacionales de las provincias argentinas y menos aún sobre sus determinantes. La pertinencia empírica de este estudio es doble, puesto que pretende (a) poner a prueba la validez de un conjunto de hipótesis sobre el desarrollo de capacidades estatales aplicándolas a las unidades de un sistema federal –contribuyendo así a un mejor entendimiento de la “estatidad” de los estados subnacionales– y (b) contribuir a un mejor entendimiento de los determinantes de la considerable variación que exhiben las provincias argentinas en su capacidad estatal.² Desde un punto de vista normativo, existe un amplio reconocimiento de que las democracias no operan en el vacío sino que, antes bien, existen estados que alojan regímenes democráticos y, en consecuencia, la efectividad de las democracias y de sus políticas públicas depende de la fortaleza o debilidad de los estados en los cuales se alojan (O’Donnell, 1993).

Este trabajo pone a prueba teorías recientes sobre los determinantes de las capacidades estatales en el las provincias Argentinas, con foco en dos dimensiones de la capacidad estatal: la capacidad extractiva y la capacidad administrativa. Se utilizan dos estrategias empíricas: el análisis multivariado y el método de control sintético, que consiste estimar el efecto causal de una intervención en una unidad de interés –en este caso, el efecto de la alternancia política en dos provincias– construyendo una unidad contrafáctica en la que la intervención no ocurre. Los resultados del análisis de regresión muestran que existe una interacción entre democracia y la desigualdad que afecta la capacidad estatal, aunque el efecto sobre la capacidad extractiva y la administrativa es opuesto. El análisis de control sintético muestra que la alternancia tras períodos prolongados de estabilidad tiene –al menos en una de las provincias analizadas– un efecto negativo sobre la capacidad administrativa, dando apoyo parcial a la proposición de que horizontes temporales más amplios favorecen la inversión en capacidades estatales.

La exposición se organiza del siguiente modo. La sección siguiente presenta el estado del arte sobre aspectos conceptuales y empíricos de la capacidad estatal. La tercera sección expone el

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de Carlos Gervasoni, Mariano Tommasi, Carlos H. Acuña, Adrián Lucardi y Agustín Vallejo.

² Esta variación existe. Por ejemplo, un informe elaborado por el PNUD (2002) que tiene por objeto evaluar la competitividad de las provincias ofrece un apéndice estadístico que muestra la variación que exhiben las provincias en un conjunto de dimensiones presumiblemente vinculadas con la capacidad estatal.

marco teórico y las hipótesis que serán puestas a prueba. La cuarta sección detalla la operacionalización de las variables y la estrategia empírica implementada. Las dos siguientes secciones presentan los resultados del análisis. La séptima sección concluye.

2. Estado de la cuestión

Desde que el trabajo clásico de Evans et al. (1985) declaró el regreso del estado al primer plano, la problemática estatal ha cobrado creciente importancia en las ciencias sociales contemporáneas. Esta revalorización viene aparejada al reconocimiento de que es improbable que existan democracias fuertes en el contexto de estados débiles. En términos de O'Donnell (1993: 64) “los estados están entrelazados con sus sociedades respectivas de complejas y variadas maneras; esa inserción conduce a que los rasgos de cada uno de ellos y de cada sociedad tengan un enorme influjo sobre el tipo de democracia posible de consolidarse”. La literatura contemporánea sobre capacidad estatal se centra en discusiones sobre (i) su conceptualización, (ii) su operacionalización y (iii) sus determinantes.

2.1. Conceptualización

El concepto de capacidad estatal es vago. Las definiciones por intensión son poco claras y difícilmente operacionalizables. Por ejemplo, Alonso (2008: 21) define las capacidades estatales como “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo (...) el desarrollo y la consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores”. Grindle (1997: 34) define la capacidad estatal como “la habilidad de ejecutar tareas de manera efectiva, eficiente y sustentable”. Por otra parte, otras definiciones consisten en enumeraciones de acciones que todo estado debería estar en condiciones de efectuar. En su estudio pionero, Weaver y Rockman (1993: 6) presentan una lista de diez capacidades de *gobierno*: (1) capacidad de fijar y mantener prioridades entre demandas; (2) de asignar recursos de manera eficiente; (3) de innovar cuando viejas políticas hayan fracasado; (4) de coordinar objetivos en conflicto; (5) de poder imponer pérdidas a grupos poderosos; (6) de representar intereses difusos; (7) de asegurar la implementación efectiva de políticas; (8) de asegurar estabilidad de las políticas en el tiempo; (9) de asumir y mantener compromisos internacionales; (10) de tramitar exitosamente los clivajes políticos de modo tal

que la sociedad no degenera en una guerra civil. Dada la diversidad de definiciones existentes en la literatura, la primera consideración acerca del concepto de capacidad estatal debe hacer referencia a su carácter multidimensional (Hanson, 2012). En general, el catálogo de dimensiones reconocidas de la capacidad estatal incluye las siguientes: (i) capacidad extractiva, (ii) capacidad administrativa, (iii) capacidad coercitiva y (iv) poder infraestructural.

En primer lugar, la identificación de capacidad estatal con capacidad extractiva reconoce antecedentes notables en la literatura clásica sobre los procesos de formación estatal (Tilly, 1975, 1992). De acuerdo con Levi (1988: 1), “la historia de la producción de recursos fiscales es la historia de la evolución del estado”. En efecto, el relato canónico presenta a la guerra como el catalizador del proceso. En el análisis de Tilly (1975, 1992), los recursos necesarios para sostener la guerra servirían, al mismo tiempo, como combustible para la construcción estatal. En esta misma línea, Oszlak (1982) considera la capacidad extractiva como uno de los atributos definitorios de la *estabilidad*. Diversos estudios contemporáneos adoptan esta perspectiva (Besley y Persson, 2009, 2001; Cárdenas, 2010; Cárdenas y Tuzemen, 2010, Dincecco, 2011). En segundo lugar, la capacidad administrativa denota la capacidad de proveer bienes públicos de manera eficiente, de hacer respetar contratos y de proteger derechos de propiedad (Hanson y Sigman, 2011). Se trata de una línea estrechamente vinculada a la existencia de burocracias profesionales –“weberianas”–.³ En tercer lugar, la capacidad coercitiva se refiere al control efectivo que un estado tiene de sus fronteras, dentro de las cuales ejerce el monopolio de la violencia física legítima (Weber, 2005 [1919]). Esta perspectiva es habitual en los estudios de relaciones internacionales. Finalmente, el concepto de poder infraestructural (Mann, 1984) denota “la capacidad del estado de penetrar efectivamente en la sociedad civil y de implementar acciones a lo largo del territorio” (Mann, 2008: 355).⁴

Sin embargo, no existe un consenso claro sobre cuáles de las consignadas son las dimensiones constitutivas del concepto ni su estructura.⁵ Por ejemplo, Hanson y Sigman (2011)

³ Dos trabajos clásicos en esta corriente son Rauch y Evans (1999) –quienes desarrollan un índice de capacidades burocráticas para un gran conjunto de países– y Skowronek (1982), quien analiza el proceso histórico de construcción de las capacidades administrativas del estado norteamericano, con foco en la administración pública, el ejército y la regulación económica.

⁴ La dimensión territorial del estado ha sido oportunamente enfatizada por O’Donnell (1993: 67), quien puso en cuestión el supuesto de que los mandatos emitidos por el estado “tienen la misma eficacia a lo largo de todo el territorio”.

⁵ Esto es, si se debe utilizar la estructura de condiciones necesarias y suficientes o la de “parecidos de familia” (Goertz, 2006).

distinguen tres dimensiones de la capacidad estatal: capacidad extractiva, capacidad coercitiva y capacidad administrativa. A estas tres, Cingolani (2013) agrega la capacidad industrial, la capacidad legal y la capacidad política. Giraudy (2012) distingue tres dimensiones de la *fortaleza* del estado: (i) el alcance/penetración territorial –esto es, su poder infraestructural–, (ii) la autonomía respecto de actores no estatales –esto es, su poder despótico–, y (iii) la capacidad burocrático-administrativa. Soifer (2012) propone una conceptualización tridimensional cuyos componentes son: (i) capacidad administrativa, (ii) provisión de seguridad y (iii) capacidad extractiva. Por último, en una perspectiva diferente Kurtz y Schrank (2012) distinguen cuatro dimensiones: (i) el alcance territorial del estado, (ii) el alcance funcional del estado (las áreas de política sobre las que éste tiene competencia, (iii) la coherencia –el hecho de que se implementen las políticas como efectivamente se formulan– y (iv) la dimensión temporal (el hecho de que el aparato estatal esté suficientemente institucionalizado y la implementación de política pública no varíe drásticamente con los cambios de administración).

Dos observaciones se imponen. Primero, no es claro que algunas de las dimensiones consignadas sean efectivamente constitutivas. Por ejemplo, el grado de involucramiento de un estado en la política industrial o la estabilidad de las políticas en el tiempo pueden reflejar preferencias de política pública antes que diferencias en capacidad estatal. Segundo, algunas de estas dimensiones conceptuales están en tensión y–como ocurre en el caso de los conceptos esencialmente disputados (Gallie, 1956)– ésta reconoce fuentes ideológicas. Si la literatura económica suele señalar como capacidades a un conjunto de instituciones que *limitan* el uso discrecional del poder (como la capacidad legal o la capacidad administrativa reducida a la protección de los derechos de propiedad), la literatura politológica suele enfatizar que la existencia del estado precede el problema de la gobernanza y se concentra, en cambio, en las instituciones que *despliegan* poder (Fukuyama, 2012).⁶ Esta tensión ya estaba presente en el trabajo clásico de Evans et al. (1985: 352), donde se reconocía que “puede haber aislamiento o contradicciones entre distintos tipos de capacidad estatal”.

⁶ En el caso límite, la primera tendencia hace converger el concepto de capacidad estatal con el de “buena gobernanza” (Cingolani, 2013).

2.2. Operacionalización

Las dificultades en la conceptualización de la capacidad estatal se trasladan a su operacionalización. En general, se selecciona un conjunto de indicadores perteneciente a cada dimensión constitutiva del concepto. Sin embargo, la operacionalización del concepto de capacidad estatal plantea especiales dificultades, puesto que se trata de un concepto latente (Kurtz y Schrank, 2012). En términos popperianos, la hipótesis de que un determinado actor posee “capacidad” deja indeterminado el conjunto de enunciados que la falsarían. Si un estado tiene capacidad de ejecutar la acción A, el hecho de no ejecutarla no es suficiente para refutarla: lo que los estados no hacen no es un buen indicador de lo que los estados no pueden hacer. En otras palabras, se vuelve necesaria la distinción entre capacidad estatal y voluntad política (Weller y Ziegler, 2014).

Una primera distinción se refiere, entonces, a la utilización de medidas basadas en resultados (*outcome-based*) y aquellas que, de alguna manera, intentan medir la capacidad subyacente. Por ejemplo, Soifer (2012: 587) propone evitar las medidas basadas “en el resultado de cualquier programa estatal, porque eso supone un vínculo directo entre capacidad y resultados”.⁷

En segundo lugar, existe la distinción clásica entre medidas objetivas y subjetivas, y los *trade-offs* asociados a esta decisión (Gervasoni, 2011). Por ejemplo, muchos de los abundantes indicadores sobre el *policy environment* de un país se derivan de encuestas a expertos o funcionarios.⁸ No obstante, debe notarse que el ambiente de negocios de un país es conceptualmente distinto de la capacidad estatal: no es difícil imaginar un Estado dotado de una gran efectividad burocrática para implementar políticas adversas a las preferencias de los inversores—. En otras palabras, si estos indicadores miden la adecuación de las políticas gubernamentales a las preferencias de la comunidad de negocios o de las agencias de desarrollo antes que la capacidad subyacente de las agencias estatales, exhiben error de medición sistemático o sesgo (Kurtz y Schrank, 2007). Kurtz y Schrank (2012) argumentan a favor de la utilización de medidas objetivas basadas en la realización de experimentos administrativos.

⁷ Para evitar la confusión entre capacidad y voluntad política Kurtz y Schrank (2012) sostienen que las medidas basadas en resultados deberían examinar resultados de política en áreas particularmente poco politizadas y que reflejen funciones estatales esenciales.

⁸ Entre los utilizados con mayor frecuencia se encuentran el International Country Risk Guide (ICRG), el Business Enterprise Environment Survey del Banco Mundial y el Corruption Perceptions Index elaborado por Transparency International.

Una tercera línea de discusión se refiere a la regla de agregación correcta –en general, esta depende de la estrategia definicional adoptada–(Goertz, 2006). Como observa Giraudy (2012), si se adopta la estrategia de las condiciones necesarias y suficientes, se adoptará una regla de agregación multiplicativa: un Estado con alta capacidad en una dimensión –por ejemplo, la recaudación de impuestos– pero muy baja capacidad en otra dimensión –por ejemplo, la implementación de políticas de ciencia y tecnología– será clasificado, en su conjunto, como de baja capacidad. En esta perspectiva, la debilidad en una dimensión de la actividad estatal cancela la fortaleza en cualquier otra dimensión. En cambio, a la estrategia de los parecidos de familia corresponde una regla agregativa: la debilidad en algunas dimensiones de la capacidad estatal no cancela el hecho de que distintos Estados pueden exhibir fortalezas en distintas áreas.

Finalmente, hay desacuerdos acerca de la selección del denominador adecuado, esto es, el parámetro (*benchmark*) respecto del cual se evalúa el nivel de capacidad en una determinada dimensión (Lieberman, 2002).

Como se adelantó en la primera sección, las dos dimensiones que adopta este trabajo son (i) capacidad extractiva y (ii) capacidad administrativa. Con respecto a la capacidad extractiva, Lieberman (2002) sostiene que el nivel de recaudación tributaria es un indicador válido de capacidad estatal, puesto que la imposición implica actividades de recolección de información, de monitoreo, de producción de legislación compleja y de *enforcement*. De acuerdo con el autor, los impuestos a los ingresos y a la propiedad son los más intensivos en capacidad y serían los flujos impositivos más apropiados. Los indicadores utilizados para medir capacidad administrativa son variados. Típicamente, se utilizan como indicadores distintos resultados de política pública, como tasas de escolarización o de mortalidad infantil (Hanson, 2011). Como ya se mencionó, una propuesta relevante para mejorar la medición de capacidad administrativa es la realización de experimentos administrativos consistentes, por ejemplo, en enviar solicitudes para montar un negocio o demandar información en una determinada provincia y tomar alguna propiedad de la respuesta obtenida.⁹ Este tipo de estrategia es habitual en la literatura y fue

⁹ Por ejemplo, éstas son las estrategias seguidas por Di Tella y MacCulloch (2003): número de procedimientos que un emprendimiento tiene que cumplimentar para obtener status legal y número de días hábiles que se demora lograrlo. Putnam et al. (1993: 73) formulan una serie de preguntas a un conjunto de agencias burocráticas y evalúan la existencia o ausencia de respuestas y su calidad.

implementada por Putnam et al. (1993) para medir la eficiencia administrativa de las regiones italianas.

2.3. Determinantes de la capacidad estatal

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

Un trabajo pionero –inscripto en la quinta de estas líneas– es el de Levi (1988), que concibe el nivel de imposición como el resultado de una negociación entre estado y sociedad. Todos los gobernantes maximizan rentas, pero no todos pueden extraer tantas rentas como quisieran. En particular, la maximización está sujeta a cuatro restricciones principales: (i) los costos de transacción, (ii) la tasa de descuento del gobernante, (iii) el poder de negociación y (iv) restricciones estructurales.¹⁰

Una reciente familia de modelos desarrollados inicialmente por Besley y Persson (2009, 2011) y ampliados por Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010) conceptualizan el desarrollo de capacidad estatal como el resultado de decisiones de inversión en condiciones de incertidumbre. De ellos se deriva el siguiente conjunto de hipótesis. En primer lugar, todos los modelos coinciden en establecer una relación positiva entre la incidencia de guerras externas y el desarrollo de capacidad estatal. En segundo lugar, predicen una asociación negativa entre la ocurrencia de guerras civiles y capacidad estatal.¹¹ En tercer lugar, estos modelos predicen una

¹⁰ Este modelo ha sido contrastado empíricamente por Cheibub (1998).

¹¹ Esta proposición es consistente con el trabajo de Centeno (2002), que explica la paradoja consistente en que los estados latinoamericanos –a pesar de sus trayectorias jalonadas por un largo historial de guerras– han resultado endémicamente débiles precisamente a partir del hecho de que éstas fueron en realidad guerras del tipo equivocado, guerras civiles cuyo resultado se resume en “sangre y deuda” –expresión que sirve de título al libro.

asociación positiva entre democracia y capacidad estatal.¹² Finalmente, los modelos de Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010) predicen una asociación negativa entre desigualdad en la distribución del ingreso y capacidad estatal: la existencia de grandes niveles de desigualdad económica entre grupos sociales operaría como desincentivo a las élites para gravar a los ciudadanos –el mecanismo se explicita en la sección siguiente–.

2.4. Régimen político y capacidad estatal

La relación entre régimen político y capacidad estatal resulta especialmente relevante, al menos por dos motivos. En primer lugar, se trata de una de las relaciones con mayores implicancias normativas presentes en la literatura: si, independientemente de la dirección de la causalidad, –como creen O’Donnell (1993) y Besley y Persson (2009, 2011)– el nivel de democracia está positivamente asociado a la capacidad estatal, el examen de esta relación tiene implicancias normativas obvias. En particular, si se detecta qué aspectos específicos del régimen político tienen efectos sobre la capacidad estatal, pueden examinarse –y, en consecuencia modificarse– los incentivos para invertir en capacidades. En segundo lugar, porque existen expectativas teóricas rivales acerca de la relación entre régimen político y capacidad estatal.

De un lado, un conjunto de trabajos postula una asociación positiva entre democracia y capacidad estatal.¹³ El mecanismo es el siguiente. Besley y Persson (2011) argumentan que la “cohesión” del sistema político –en la medida en que ésta reduce los efectos negativos de la polarización sobre las perspectivas de redistribución adversa– aumenta las inversiones en capacidad estatal.¹⁴ En la misma línea, Dincecco (2011) y Dincecco y Katz (2012) sostienen que la introducción de instituciones de gobierno limitado en el siglo XVIII facilitó a los estados resolver el problema de la credibilidad y, en consecuencia, generó un aumento considerable en los niveles de capacidad extractiva.

¹² Los mecanismos se explicitan en la sección siguiente.

¹³ Levi (1999) propone una revisión de la extensa literatura acerca de la relación causal inversa: es conocido que el desarrollo de las instituciones representativas –protodemocráticas, para usar la expresión de Levi– está históricamente ligado a la historia de la extracción consentida de recursos, como expresa la divisa revolucionaria “no taxation without representation”.

¹⁴ La cohesión se operacionaliza como restricciones al poder ejecutivo. “En determinados países, los grupos en el poder enfrentan restricciones que los obligan a dar un buen trato a los grupos opositores por medio de instituciones como frenos y contrapesos en el poder ejecutivo o sistemas electorales que garanticen representación a quienes pierden las elecciones. Estas instituciones políticas tenderán a promover el interés común antes que el gasto redistributivo” (Besley y Persson, 2011: 19).

A contramano de estos modelos, Olson (1993) afirma que las autocracias establecerían niveles supraóptimos de impuestos –más altos que una democracia–. Un gobernante autocrático tendría incentivos en invertir en capacidades, dado que posee horizontes temporales más amplios. En la misma línea, la teoría del selectorado (Bueno de Mesquita et al., 2003), sostiene que las autocracias –sistemas con una coalición ganadora relativamente pequeña en relación con el tamaño del selectorado– fijarían una tasa impositiva más alta que las democracias –sistemas con una coalición ganadora grande en relación con el tamaño del selectorado.¹⁵ De manera similar, Kurtz (2009) sostiene que la coordinación entre élites a nivel nacional en contextos de dominación oligárquica es una condición necesaria para el desarrollo de capacidad estatal. Lieberman (2003) sostiene que el sistema de discriminación racial sudafricano –a diferencia del más inclusivo sistema brasileño– proveía tal mecanismo de coordinación.

Por último, en una serie de trabajos recientes, Hanson (en prensa) expone hipótesis contrarias a las que sostiene buena parte de la literatura: no existiría ninguna relación causal entre democracia y capacidad estatal. Más aún: el efecto de interacción entre ambas variables es negativo, sugiriendo que los efectos de ambas variables no se complementan sino que se sustituyen. La democracia tiene un efecto positivo sobre resultados de política pública –en particular, indicadores de salud y educación– pero regímenes autoritarios con altos niveles de capacidad estatal pueden alcanzar resultados similares.

2.5. Capacidad estatal en sistemas federales

La cuestión de la estatidad de los estados subnacionales constituye una ausencia conspicua en la literatura sobre federalismo. En un artículo pionero, O'Donnell (1993) destacó la hasta entonces descuidada dimensión territorial del estado. En la misma línea, Snyder (2001) resaltó el carácter territorialmente desparejo de muchos procesos políticos y económicos. Sin

¹⁵ Quizás también sea pertinente exponer la reseña que hace Cheibub (1998) sobre el nivel de imposición que exhibirían democracias y autocracias. En cuanto a los incentivos para cobrar impuestos que enfrentan los gobiernos, por un lado, es teóricamente plausible que las democracias cobren menos impuestos que las dictaduras, dado que son los ciudadanos los que deciden el tamaño del gobierno. En cambio, las dictaduras maximizarían el tamaño del gobierno puesto que el autócrata está en condiciones de apropiarse del residuo fiscal. Por otra parte, también es teóricamente plausible que las democracias cobren más impuestos que las dictaduras, dadas las presiones a favor del consumo inmediato que resultan de las preferencias mayoritarias. Existen, además, argumentos sobre la capacidad de los gobiernos para cobrar impuestos bajo distintos regímenes. Por un lado, en tanto que implica ciertos niveles de consenso, es razonable suponer que la democracia enfrenta menores costos de transacción a la hora de la recaudación. Por otra parte, en tanto que enfrentan menos restricciones, las dictaduras estarían en condiciones de disponer mayores niveles de imposición.

embargo, los estudios sobre capacidad estatal a nivel subnacional son escasos. Para el caso argentino, un único estudio (Ziegler, 2010) se propone explicar la variación de la capacidad estatal de las provincias argentinas, aunque no contrasta empíricamente ninguna de las teorías consignadas en esta sección.¹⁶ Existen estudios sobre capacidad estatal subnacional en otros países –no necesariamente federales– pero se trata de trabajos esencialmente descriptivos y con escaso vínculo con la literatura teórica.¹⁷

3. Marco teórico e hipótesis

La variable dependiente de este estudio es la capacidad estatal de las provincias argentinas. Aunque diversas, todas las definiciones del concepto comparten un denominador común: la capacidad estatal se refiere a la capacidad de un estado de proveer bienes públicos y, en general, de implementar políticas públicas de manera efectiva a lo largo del territorio (Levi, 1988; Cingolani, 2013, Weller y Ziegler, 2014). Como estas políticas son de naturaleza variada y muchas veces dependen de preferencias políticas sobre el alcance y tamaño del aparato estatal, es natural que exista desacuerdo sobre las dimensiones del concepto.

Sin embargo, tres atributos son comunes a todas las definiciones consignadas en la literatura: 1) la capacidad extractiva, 2) la capacidad administrativa y 3) la capacidad coercitiva. Estas tres dimensiones se refieren a funciones claramente diferenciadas, que son esenciales para la supervivencia de un estado como entidad política, y no dependen de las preferencias de política pública. Si se conceptualiza al estado como una máquina de generar políticas públicas, algunas de estas dimensiones parecen estar más cerca de los insumos –los impuestos– y otras más cerca del producto –la existencia de burocracias competentes para ejecutar políticas–. Sin embargo, en este esquema insumo-producto, todas las dimensiones son igualmente relevantes.

En cambio, el poder infraestructural se conceptualiza como una condición necesaria para el ejercicio de cada una de ellas. Dicho de otro modo, y siguiendo a O'Donnell (1993), el estado tiene una dimensión funcional y una dimensión territorial. Los atributos anteriores son ejemplos de la primera. El poder infraestructural se refiere a esta última. Toda vez que la razón de ser de

¹⁶ De acuerdo con Ziegler (2010), el nivel de recaudación es una función de la cantidad y la calidad la información que poseen los estados provinciales sobre sus ciudadanos. Pero ¿qué explica los incentivos diferenciales que tienen los estados subnacionales a adquirir información sobre sus ciudadanos en primer lugar?

¹⁷ Un ejemplo es el proyecto sobre capacidades estatales a nivel cantonal en Costa Rica (Programa Estado de la Nación e INEC, 2013).

un estado consiste en el ejercicio de la autoridad a distancia (Herbst, 2000), en ausencia de penetración territorial las funciones del estado quedan truncas. La Figura 3.1 ilustra esta estructura del concepto.

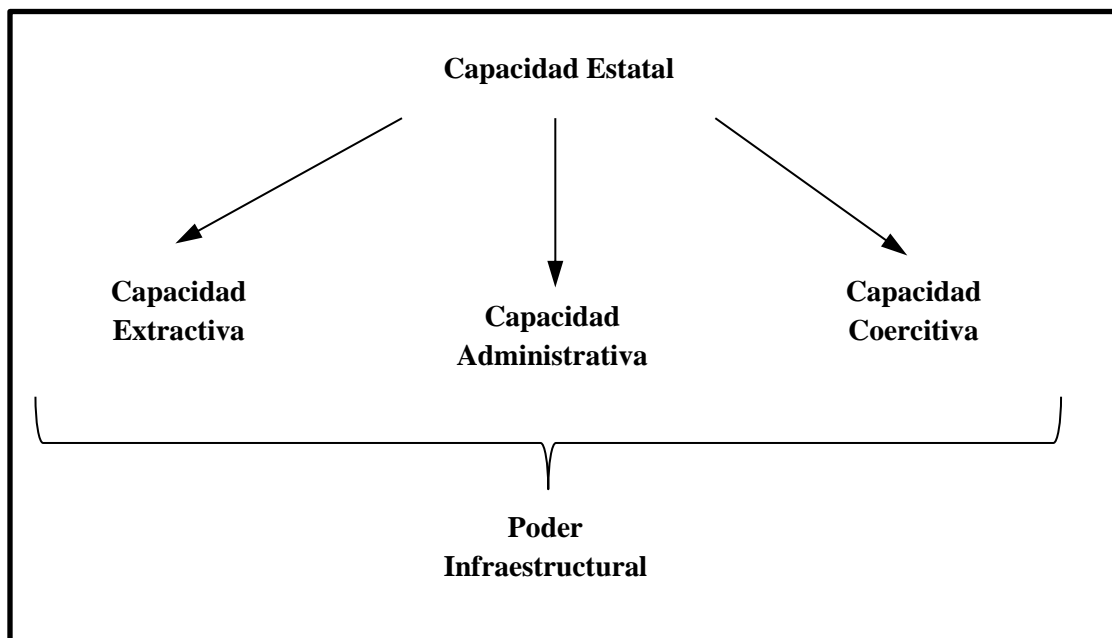


Figura 3.1. Capacidad estatal: una posible estructura del concepto.

Puesto que existen limitaciones a la hora de obtener datos que agoten todas las dimensiones del concepto y que el propósito de este trabajo no es conceptual sino empírico, se examinan dos dimensiones de la capacidad estatal: la capacidad extractiva y la capacidad administrativa. La capacidad extractiva se define como la capacidad que tiene un estado para extraer recursos de sus ciudadanos (Oszlak, 1982; Cárdenas, 2010; Dincecco y Prado, 2012). La capacidad administrativa se define como la capacidad que tienen las burocracias estatales de implementar políticas públicas (Knutsen, 2013).

Siguiendo la línea de trabajos que concibe a las instituciones como el resultado de decisiones de inversión (Bates, 1997), las principales hipótesis que este trabajo se propone contrastar derivan de una reciente familia de modelos que conceptualizan el desarrollo de capacidades estatales como el producto de inversiones que los actores políticos realizan en condiciones de incertidumbre (Besley y Persson, 2009, 2011; Cárdenas, 2010; Cárdenas y Tuzemen, 2010), de ahora en adelante BPC. De estos modelos se deriva un conjunto de hipótesis sobre los determinantes de la capacidad estatal.

En primer lugar, en consonancia con los trabajos clásicos de Tilly (1975, 1992) todos los modelos coinciden en establecer una relación positiva entre la incidencia de guerras externas y el desarrollo de capacidad estatal. En segundo lugar, predicen una asociación negativa entre la incidencia de guerras civiles y capacidad estatal.¹⁸ Ninguna de estas hipótesis resulta aplicable al nivel subnacional en la Argentina contemporánea.

En tercer lugar, los modelos predicen una asociación positiva entre democracia – entendida como igualdad política– y capacidad estatal. Besley y Persson (2011) argumentan que la “cohesión” del sistema político –en la medida en que ésta reduce los efectos negativos de la polarización sobre las perspectivas de redistribución adversa– aumenta las inversiones en capacidad estatal.¹⁹

En determinados países, los grupos en el poder enfrentan restricciones que los obligan a dar un buen trato a los grupos opositores por medio de instituciones como frenos y contrapesos en el poder ejecutivo o sistemas electorales que garanticen representación a quienes pierden las elecciones. Estas instituciones políticas tenderán a promover el interés común antes que el gasto redistributivo (Besley y Persson, 2011: 19).

Este razonamiento es consistente con (i) el trabajo de Dincecco (2011) –que argumenta que la introducción de restricciones al ejecutivo hacia el comienzo de la modernidad generó aumentos significativos en la capacidad fiscal– y (ii) los desarrollos de Spiller y Tommasi (2007) acerca de la expectativa de alternancia en el poder –la posibilidad de que todos los grupos puedan acceder, intertemporalmente, a la representación política– como uno de los determinantes de un “buen ambiente de transacciones”.

Como se reseñó en la sección anterior, ésta no es la única hipótesis relativa a la relación entre régimen y capacidad estatal (al menos entendida como capacidad extractiva). Cárdenas y Tuzemen (2010), incorporan otro parámetro en el modelo: la estabilidad política. De acuerdo con estos autores, en contextos de estabilidad política, un mayor nivel de desigualdad política – esto es, un menor nivel de democracia– aumenta la probabilidad de que el grupo en el poder lo

¹⁸ Esta proposición es consistente con el trabajo de Centeno (2002), que explica la paradoja consistente en que los estados latinoamericanos han resultado –a pesar de sus trayectorias jalonadas por un largo historial de guerras– endémicamente débiles precisamente por el hecho de que éstas fueron en realidad guerras del tipo equivocado, guerras civiles cuyo resultado se resume en “sangre y deuda”, expresión que sirve de título al libro.

¹⁹ La cohesión se operacionaliza como restricciones al poder ejecutivo.

retenga en el período siguiente y, por tanto, aumentan los incentivos para invertir en capacidad estatal y gravar al grupo fuera del poder. Como ya se señaló, del modelo de Olson (1993) se desprende que la longitud de los horizontes temporales asociada a la ausencia de restricciones al poder es un terreno fértil para la inversión en instituciones. Como lo ilustra la anécdota del aldeano de la Italia meridional citada por el autor, un gobernante auocrático puede afirmar que su reino es su propia casa. En un espíritu olsoniano, la teoría del selectorado (Bueno de Mesquita et al., 2003), sostiene que las autocracias –sistemas con una coalición ganadora relativamente pequeña en relación con el tamaño del selectorado– fijarían una tasa impositiva más alta que las democracias –sistemas con una coalición ganadora grande en relación con el tamaño del selectorado. En las autocracias, sostenidas por una coalición pequeña a la que el líder recompensa con un flujo de bienes privados, hay incentivos a fijar una tasa de imposición alta que recae sobre la totalidad del selectorado. Esto no es posible en democracias, donde el costo de mantener una coalición de gran tamaño con bienes privados se vuelve demasiado gravoso para el líder y poco atractivo para los miembros de la coalición. En estas condiciones, el líder democrático se ve obligado a proveer bienes públicos, de los que no es posible excluir a los miembros del selectorado; en este contexto, sería imposible compensar con bienes privados las pérdidas de eficiencia que generaría una tasa de imposición alta: en consecuencia, esta tasa es menor que en regímenes autocráticos.

Finalmente, otra discusión se concentra en la forma funcional de la relación. Bäck y Hadenius (2008), encuentran que la relación entre democracia y capacidad estatal es curvilínea: es negativa a valores bajos de democracia, inexistente a valores medios, y positiva a valores altos.

Los tests empíricos de los modelos formales de los que deriva esta hipótesis suelen poner a prueba una versión muy simplificada de sus proposiciones teóricas. Por ejemplo, Besley y Persson (2011) operacionalizan la democracia mediante el indicador de restricciones al poder ejecutivo de la base de datos Polity IV, mientras que Cárdenas (2010) operacionaliza el nivel de democracia mediante la variable Polity2 de la misma base. Puesto que los modelos teóricos contienen parámetros que ejercen efectos contradictorios sobre la capacidad estatal (estabilidad

política e igualdad/cohesión política), es deseable separar aquellos componentes un índice de democracia que contengan indicadores de estabilidad política, como la regla de reelección.²⁰

Dada la existencia de expectativas teóricas rivales acerca del efecto del nivel de democracia sobre el desarrollo de capacidades estatales, este trabajo adopta una postura agnóstica sobre el efecto esperado de esta variable. Pretende, en cambio, decidir empíricamente entre estas hipótesis rivales. En particular, busca evaluar (i) el efecto del nivel de democracia y (ii) de la estabilidad política sobre la capacidad estatal. Por tanto, las dos primeras hipótesis que este trabajo pretende contrastar son las siguientes.

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

H₂: La presencia de mayores niveles de estabilidad política genera mayores niveles de capacidad estatal.

El modelo de Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010) predice también una asociación negativa entre desigualdad en la distribución del ingreso y capacidad estatal. En este caso el mecanismo es el siguiente. La existencia de grandes niveles de desigualdad económica entre grupos sociales operaría como desincentivo a las élites para gravar a los ciudadanos porque (a) éstos concentrarían una proporción baja del producto total y constituirían una fuente limitada de recursos tributarios, por lo cual las élites prefieren redistribuir ingresos a ellas mismas antes que invertir en un sistema extractivo y (b) si las élites invierten en capacidad estatal pero tienen altas probabilidades de perder el poder en manos de los ciudadanos, éstos la utilizarían con propósitos redistributivos. Debe notarse que, dado que está basado en los modelos de economía política que parten de una división esquemática entre ciudadanos y élites, este argumento supone que las élites económicas y gubernamentales coinciden. Allí donde esto no ocurre, podría esperarse el efecto contrario: que en contextos de altos niveles de desigualdad las élites políticas inviertan en capacidades extractivas con propósitos redistributivos. La tercera hipótesis a ser contrastada en este trabajo es la siguiente.

²⁰ Más aun, en los modelos de Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010), los efectos dependen de cuál sea el grupo que esté en el poder: las élites o los ciudadanos. Sin embargo, esta distinción no se introduce en ningún test empírico.

H₃: Un mayor grado de desigualdad económica genera menores niveles de capacidad estatal.

Adicionalmente, el modelo de Cárdenas (2010) y Cárdenas y Tuzemen (2010) predice un efecto de interacción entre democracia e igualdad: una mayor desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto negativo sobre el efecto de la democracia sobre la capacidad estatal. Dicho de otro modo, cuando la desigualdad aumenta, ésta cancela los incentivos de la democratización para invertir en capacidad estatal. En términos de Cárdenas (2010: 33):

La desigualdad económica exagera los problemas causados por la desigualdad política, y viceversa. Por el mismo motivo, la adopción de prácticas democráticas no produce todos sus beneficios en países que son muy desiguales en términos económicos. Esto puede explicar parcialmente por qué la democratización en América Latina no ha generado los resultados esperados en términos de capacidad estatal.

Esta hipótesis también se somete a contrastación.

H₄: Un mayor nivel de desigualdad en la distribución del ingreso atenúa el efecto de la democracia sobre la capacidad estatal.

Finalmente, puesto que este trabajo contrasta empíricamente a nivel subnacional un conjunto de hipótesis originalmente formuladas para el nivel nacional, se impone incorporar intuiciones acerca de la dinámica del funcionamiento de los sistemas federales sobre el desarrollo de capacidades estatales subnacionales. De acuerdo con una sólida tradición teórica, las federaciones pueden ser concebidas como bienes públicos y, como tales, están sujetas a distintos tipos de comportamiento oportunista (Bednar, 2005; De Figueiredo y Weingast, 2005). En primer lugar, los estados subnacionales pueden incumplir sus responsabilidades (*shirking*) bajo la expectativa de que el gobierno central salga al rescate (*bail-out*). En segundo lugar, los estados subnacionales pueden echarle la culpa a otros estados o al gobierno central (*blame-shifting*). En tercer lugar, el gobierno central puede usurpar la jurisdicción de los estados subnacionales o transferir responsabilidades sin transferir recursos.

Es el primero de estos casos típicos de oportunismo el que resulta relevante a los efectos de este trabajo. En la medida en que la magnitud de las transferencias federales permite que muchas provincias no dependan de la recaudación de recursos propios para su financiamiento,

éstas son verdaderos “estados rentistas” (Gervasoni, 2011). Una proposición central de las teorías rentistas del estado es que el hecho de que un gobierno disponga de una fuente de financiamiento externo (esto es, cuando su supervivencia no depende de sus propios ciudadanos) induce resultados indeseables en los planos político y económico. En efecto, Gervasoni (2010) muestra que el nivel de rentismo de las provincias constituye una de las principales variables explicativas del nivel de democracia subnacional. De manera similar, Jones, Meloni y Tommasi (2012) encuentran –a contramano del trabajo clásico de Peltzman (1992)– que los votantes de las provincias argentinas premian electoralmente a gobernadores que ejecutan un alto nivel de gasto público, puesto que ese gasto será financiado por el gobierno nacional. Así como el rentismo genera incentivos que conducen a bajos niveles de democracia y a bajos niveles de disciplina fiscal, para el caso de la capacidad extractiva podría argumentarse que si buena parte de los ingresos de una provincia proviene de transferencias fiscales del gobierno central, ésta tendrá pocos incentivos para desarrollar un aparato extractivo propio. Para el caso de las capacidades administrativas, el vínculo causal es menos claro pero, aun así, plausible.

La quinta hipótesis que se somete a contrastación en este trabajo es la siguiente:

H₅: Un mayor nivel de transferencias del gobierno federal genera menores niveles de capacidad estatal.

Para el caso de la capacidad extractiva, cabe considerar la objeción acerca de la endogeneidad las transferencias recibidas por cada provincia. La primera ley de coparticipación de la argentina –la Ley 12.139 de Unificación de Impuestos Internos– preveía que la distribución secundaria se realizara de acuerdo con criterios como el nivel de gastos presupuestados para el año anterior y de la recaudación propia de cada provincia. Del mismo modo, la ley 20.221 de 1973 incluía criterios similares al prever que la distribución secundaria debía obedecer en parte a la “brecha de desarrollo” de cada provincia (que a su vez incidiría sobre la base imponible y, por tanto, sobre el nivel de impuestos). Sin embargo, la ley de coparticipación vigente bajo el período de estudio –Ley 23.548 de 1988– abandonó criterios de distribución secundaria que podría abonar la objeción de endogeneidad: en efecto, la distribución secundaria dejó de realizarse de acuerdo con criterios determinados y pasó a calcularse de acuerdo con un coeficiente, una suerte de “número mágico” (Saiegh y Tommasi, 1998). Esto disminuiría el peso de la objeción de que las transferencias coparticipadas son endógenas a las características

fiscales de las provincias. Si existe algún criterio para la asignación de transferencias es la población: éstas privilegian (en términos per cápita) a las provincias menos pobladas, no a las más pobres (Gervasoni 2010; Leiras, 2013).²¹ De todos modos, para corregir la potencial endogeneidad de las transferencias, se utiliza un modelo de variables instrumentales (IV).

Finalmente, se agrega una serie de controles. La variable *Copartidario* captura el hecho de que el gobernador de una provincia sea del mismo partido que el presidente. El efecto esperado de esta variable es ambiguo. De un lado, el hecho de compartir etiqueta partidaria puede incidir en el monto de transferencias discrecionales y, por tanto, disminuir la recaudación de impuestos intensivos en tecnologías extractivas. Sin embargo, es esperable que si el gobernador y el presidente pertenecen al mismo partido, el primero tenga incentivos a mantener una mayor disciplina fiscal y a invertir en capacidades propias. Ziegler (2014) encuentra que el efecto de pertenecer al partido del presidente sobre la capacidad extractiva es positivo en provincias centrales y negativo en provincias periféricas: si en las primeras la cooperación interpartidaria induce disciplina fiscal y mayor recaudación impositiva²², en las segundas el intercambio de votos en la legislatura en provincias sobrerrepresentadas genera mayores transferencias y menores niveles de capacidad extractiva. Además, se controla por un conjunto de variables macroeconómicas.

4. Metodología

En esta sección se detalla la operacionalización de las variables dependientes e independientes de este trabajo y se describe la estrategia empírica a ser implementada para contrastar las hipótesis formuladas en la sección anterior.

²¹ De acuerdo con Leiras (2013: 244), las transferencias no obedecen a un criterio de redistribución progresiva porque “las reglas del federalismo fiscal cristalizan acuerdos circunstanciales entre los gobiernos nacionales y coaliciones de representantes de provincias, que no siempre incluyen a los mismos socios, pero siempre contienen a los votos eficientes de las provincias pequeñas, varias de las cuales, aunque tienen el mismo tamaño que los distritos más pobres del país, perciben ingresos largamente superiores al promedio nacional. Y ocurre porque el capital político indispensable para sostener cualquier decisión del gobierno nacional se genera, se controla y se distribuye en las provincias y de acuerdo con los intereses de los actores que en ellas predominan.”

²² Este último argumento es consistente con los resultados del trabajo de Jones, Sanguinetti y Tommasi (1999), quienes argumentan que la identidad de color político entre presidentes y gobernadores induce a estos últimos a una mayor disciplina fiscal, puesto que (a) el presidente está en condiciones de disciplinar a miembros de su partido y (b) porque la suerte política de los gobernadores está ligada al desempeño macroeconómico nacional, sobre el cual su propio comportamiento influye.

4.1. Operacionalización de la variable dependiente

La capacidad extractiva se operacionaliza por medio de un tipo de impuestos que, de acuerdo con la literatura requiere el desarrollo de un alto nivel de esfuerzo recaudatorio: el impuesto a los ingresos (Lieberman, 2002). En las provincias argentinas, el equivalente a estos impuestos el impuesto a los ingresos brutos. Los impuestos a los ingresos requieren (a) información por parte del estado acerca de sus ciudadanos y (b) capacidad de *enforcement* en caso de que los ciudadanos se niegan a obedecer de manera voluntaria. Estas propiedades de los impuestos a los ingresos –argumentan Weller y Ziegler (2014)– ofrecen una solución al problema de la distinción entre voluntad y capacidad: un estado con la capacidad de cobrarlos probablemente tendrá la voluntad de hacerlo. Si bien, en rigor, el impuesto a los ingresos brutos es un impuesto a las ventas, su recaudación también requiere de estas tecnologías. Por este motivo, Ziegler (2010) y Weller y Ziegler (2014) sostienen que se trata de un impuesto de “capacidad media” y, en consecuencia, de un indicador válido de capacidad estatal. Aunque en general se coincide en señalar que los impuestos a la propiedad como un indicadores válidos de capacidad extractiva (Lieberman, 2002; Ziegler, 2010), en las provincias argentinas la recaudación del impuesto inmobiliario es muy baja: en el período 1991-2001 representó, en promedio, el 0.27% del PBG (Ziegler, 2010) y, en 2010, 7.3% de la recaudación de impuestos provinciales (Castro, Díaz Frers, Alfieri y Bovino, 2014).²³

Los flujos tributarios seleccionados suelen ponderarse mediante la inclusión de un denominador. La literatura metodológica discute distintas opciones (Lieberman, 2002). La utilizada con mayor frecuencia en la mayoría de los estudios es el PBI, puesto que permite medir el alcance de la apropiación estatal con respecto al tamaño de la economía. Sin embargo, existe un acuerdo acerca de la conveniencia de incluir la recaudación total en el denominador. En primer lugar, permite captar la estructura de la recaudación, distinguiendo el peso diferencial de las distintas opciones impositivas disponibles para los estados (Lieberman, 2002). En segundo lugar, el indicador resultante exhibe correlaciones con una mayor cantidad de fenómenos empíricamente asociados a la capacidad estatal (por ejemplo, medidas de infraestructura tales

²³ Los datos fiscales están disponibles en la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP). Los impuestos provinciales aparecen desagregados en cinco categorías: (i) ingresos brutos, (ii) inmobiliario, (iii) automotores, (iv) sellos y (v) otros recursos tributarios. En la web de la DNCFP puede descargarse una serie para el período 1984-2010, en pesos corrientes.

como acceso a agua potable) que no están correlacionados con el indicador que utiliza el PBI en el denominador (Weller y Ziegler, 2014).

La capacidad administrativa se operacionaliza mediante una medida del desempeño de las provincias en el cumplimiento de un conjunto de metas sanitarias que son condición necesaria para recibir la proporción de fondos condicionales del Plan Nacer/Programa SUMAR. Si bien se trata de una política pública nacional, tiene la siguiente característica: transfiere un 60% de los fondos de manera automática²⁴ y el 40% restante es condicional al cumplimiento de un conjunto de metas sanitarias (diez trazadoras).²⁵ La hipótesis de validez es que el grado en que cada provincia cumple con este conjunto de metas sanitarias refleja algún nivel subyacente de capacidad estatal. La información es cuatrimestral y se encuentra disponible para todas las provincias desde el tercer cuatrimestre de 2007 hasta el segundo cuatrimestre de 2014.²⁶ El indicador seleccionado es el porcentaje promedio de cobertura de las diez trazadoras para cada provincia. A diferencia de la retribución recibida por cada provincia a cambio del cumplimiento de las metas, esta medida no se encuentra afectada por la función de pago que se utiliza para computar dicha magnitud.

Si bien tanto la operacionalización elegida para la capacidad extractiva como para la capacidad administrativa son medidas basadas en resultados (*outcome-based*), la crítica que parte de la literatura formula a esta estrategia no es convincente. En efecto, Goertz (2006: 58) señala que considerar a los indicadores como efectos o “síntomas” de las dimensiones constitutivas de un concepto es característico de la tradición cuantitativa (a la inversa, la tradición cualitativa concibe a los indicadores como elementos constitutivos del concepto). Por otra parte, Bunge (1996) señala que una hipótesis de validez que vincula un término teórico inobservable (U) con un registro observable (O) puede tener dos formas: (i) el registro observable es condición suficiente del término teórico ($O \rightarrow U$) o bien (ii) el registro observable es condición necesaria del término teórico ($U \rightarrow O$). En el primer caso, la hipótesis de validez es inambigua; en el segundo caso, la presencia del indicador puede o no estar asociada con la presencia de la propiedad

²⁴ Por identificación e inscripción de la población sin obra social.

²⁵ Las diez trazadoras miden (1) captación temprana de mujeres embarazadas, (2) efectividad de atención del parto y atención neonatal, (3) efectividad de cuidado prenatal, (4) efectividad de atención prenatal y del parto, (5) evaluación del proceso de atención de los casos de muertes infantiles y maternas, (6) cobertura de inmunizaciones, (7) cuidado sexual y reproductivo, (8) seguimiento del niño sano hasta un año, (9) seguimiento del niño sano de uno a seis años, y (10) inclusión de la población indígena (Ministerio de Salud, s/f).

²⁶ Sólo para unas pocas provincias existen datos desde 2005, puesto que en éstas el plan se comenzó a implementar en ese año.

inobservable.²⁷ Considero que el caso de la capacidad estatal se ajusta a este segundo caso: un puntaje alto en un indicador basado en resultados es condición necesaria pero no suficiente de altos niveles de capacidad estatal (y, a la inversa, la fortaleza en una dimensión de capacidad estatal es condición suficiente de una medida basada en resultados).²⁸ Las dimensiones conceptuales utilizadas y los indicadores correspondientes pueden visualizarse en la Figura 4.1.

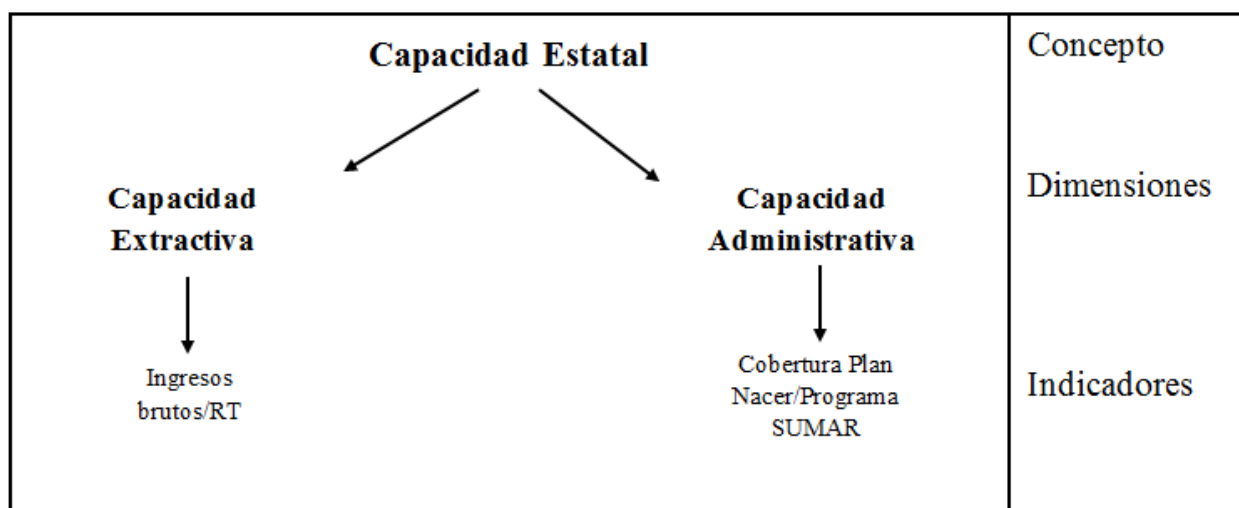


Figura 4.1. Concepto, dimensiones utilizadas en este trabajo, e indicadores.

4.2. Operacionalización de las variables independientes y controles

El nivel de democracia subnacional se operacionaliza mediante el Índice de Democracia Subnacional, elaborado por Gervasoni (2011). Este índice comprende dos dimensiones: (i) el nivel de competencia electoral y (ii) el grado de concentración de poder en el ejecutivo provincial.²⁹ La primera dimensión se compone de indicadores de (a) competencia ejecutiva (operacionalizada como el complemento de la proporción de los votos válidos obtenidos por el titular del ejecutivo en la primera vuelta) y (b) competencia legislativa (operacionalizada como el complemento de la proporción de los votos válidos obtenidos por el ganador en la primera vuelta.). La segunda dimensión comprende indicadores que capturan (a) el control de la

²⁷ Este análisis parece pensado para indicadores dicotómicos, pero bien puede trasladarse a indicadores ordinales o continuos.

²⁸ En términos de Goertz (2006), si el concepto es condición suficiente del indicador, existe equifinialidad: varios caminos causales resultan en un mismo observable.

²⁹ Los datos del Índice de Democracia Subnacional fueron facilitados por C. Gervasoni. Fuentes: Gervasoni (2010) y Gervasoni (2011). Para algunos modelos utilizados en este trabajo se extendió este índice hasta 2011.

sucesión, (si un gobernador es sucedido por un opositor, por un miembro del mismo partido que no sea un pariente o un aliado político o si resulta reelecto él mismo o es sucedido por un pariente o un aliado político), (b) el control de la legislatura provincial (proporción de las bancas de la cámara de diputados obtenidas por el partido de gobernador en una elección), y (c) la autorización constitucional de la reelección (según se prohíba la reelección inmediata, se permita una o dos reelecciones consecutivas, más de una o se permita la reelección indefinida).

Además de poner a prueba el efecto del Índice de Democracia Subnacional, se utiliza uno de sus componentes –el grado de permisividad de la regla de la reelección– como *proxy* de estabilidad política y de la longitud de los horizontes temporales de las élites políticas.

La desigualdad en la distribución del ingreso se operacionaliza mediante el coeficiente de Gini.³⁰ Las transferencias del gobierno central se operacionalizan mediante las transferencias totales per cápita recibidas por una provincia en un año determinado.³¹ La variable *Copartidario* es una variable dicotómica que adopta el valor 1 en el caso de que presidente y gobernador sean del mismo color político, y 0 en caso contrario. La variable *PBG p/c* registra el Producto Bruto Geográfico per cápita de cada provincia.³² Finalmente, para el caso de la capacidad extractiva, se controla por años que pueden afectar el desempeño fiscal: 1991 –año del comienzo del proceso de descentralización–, 1995 –crisis del Tequila–, y 1998 –crisis de Rusia–.

4.3. Estrategia empírica

Este trabajo estima por separado los efectos de las variables explicativas sobre la capacidad extractiva y sobre la capacidad administrativa. Esto es así por dos motivos.

En primer lugar, porque los datos referidos a estas medidas de capacidad estatal se encuentran disponibles para distintos períodos. Para el caso de la capacidad extractiva se dispone de datos de panel para las 23 provincias argentinas para el período 1991-2007, lo que equivale a aproximadamente 380 observaciones provincia-año. La evolución temporal de esta variable

³⁰ Los datos para el coeficiente de Gini para el período 1992-2002 han sido extraídos de Cicowiez (2003) y, para el período 2003-2007, de la base correspondiente a Calvo y Moscovich (2013). El cálculo del Gini se efectúa en base a microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dado que ésta se efectúa en un conjunto de aglomerados urbanos, no resulta válido inferir de ellos el perfil de distribución de ingresos en toda una provincia. No obstante, se trata del único dato disponible al respecto.

³¹ No se utilizan las transferencias desagregadas puesto que no hay un argumento teórico claro sobre el efecto que podrían tener transferencias con distinto nivel de discrecionalidad (Bonvecchi y Lodola, 2011) sobre las inversiones en capacidad estatal.

³² Datos del Consejo Federal de Inversiones. Se imputan los valores de 1993 a los años 1991 y 1992.

puede observarse en la Figura 8.1. Para el caso de la capacidad administrativa, el caso del Plan Nacer/Programa SUMAR los datos son cuatrimestrales (Figura 8.2). Dado que el resto de las variables se cuenta con datos anuales, para el análisis de regresión se toman promedios anuales de la tasa de cobertura. Debido a las limitaciones en la disponibilidad de datos, se utilizan tres períodos. En el primer período, la variable dependiente está medida en el año 2007 y las variables independientes están medidas en el año 2003. En el segundo período, la variable dependiente está medida en el año 2008 y las variables independientes en el año 2007. En el tercer período, la variable dependiente está medida en el año 2013-14³³ y las variables independientes en el año 2011. En total, esto permite generar una base de datos con aproximadamente 69 observaciones provincia-año.³⁴

³³ Tercer cuatrimestre de 2013 y primer y segundo cuatrimestre de 2014.

³⁴ Es importante aclarar que hasta el año 2012 el Plan Nacer comprendía 10 trazadoras. A partir de 2013, el Programa SUMAR modificó este esquema aumentando el número de trazadoras a 14, por lo cual para el último período de la serie se toma el promedio de 6 trazadoras del programa que miden lo mismo que las trazadoras del plan anterior.

TABLA 4.1. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE LAS VARIABLES UTILIZADAS EN EL ANÁLISIS DE REGRESIÓN

Variable	Observaciones	Promedio	Desvío estándar	Mínimo	Máximo
Capacidad extractiva	387	65.15	12.32	36	98
Capacidad administrativa	69	39.46	19.43	3.61	85.77
Democracia subnacional	387	-0.07	0.95	-2.4	2.34
Reelección	387	1.04	0.98	0	3
Gini	373	44.65	3.99	36.8	59.10
Copartidario	387	0.66	0.47	0	1
Transferencias p/c	387	1620.37	913.15	332.64	5514.09
PBG p/c	387	7245.07	6121.75	2104	33771
Fase I	69	0.39	0.49	0	1

Nota: Estadísticas tomadas en base a la muestra de mayor tamaño, utilizada para el análisis de la capacidad extractiva (1991-2007). Las estadísticas de las mismas variables para la muestra más pequeña utilizada para el análisis de la capacidad administrativa son similares. PBG per cápita: pesos constantes de 1993; Transferencias per cápita: pesos constantes de 2004.

En segundo lugar, no es esperable desde un punto de vista teórico que exista una correlación positiva entre distintas medidas de capacidad estatal. Promediando ambos indicadores por provincia y para todos los períodos disponibles (1991-2007 para la capacidad administrativa y todos los períodos entre el tercer cuatrimestre de 2007 hasta el tercer cuatrimestre de 2012 para la capacidad administrativa), la correlación entre ambos es de 0.29. Esta correlación no tan alta como cabría esperar si ambos indicadores estuvieran midiendo un mismo concepto. Antes bien, sugiere que ambos indicadores capturan dimensiones no correlacionadas de un concepto multidimensional. Este resultado no es inesperado desde un punto de vista teórico. En efecto, Skocpol (1985) reconocía que

No existe necesariamente una relación positiva entre distintos tipos de capacidades estatales (...)
El carácter desperejo de las capacidades de un Estado, ya sea en un momento determinado o a lo

largo del tiempo, quizás sea la característica estructural más importante para entender cómo éste enfrenta distintos desafíos (Skocpol, 1985: 351-353).

Para poner a prueba las hipótesis planteadas se implementan dos estrategias empíricas. En primer lugar, se utiliza un análisis estadístico multivariado. En el contexto de datos de panel no pueden sostenerse los supuestos de homocedasticidad y ausencia de autocorrelación, esto es, no puede suponerse que la matriz de varianzas y covarianzas $E[u.u']$ tenga la forma $\sigma^2 u.I$. En consecuencia, el estimador OLS no es BLUE (mejor estimador lineal insesgado). En consecuencia, se utilizan técnicas de estimación habituales para el análisis de datos de panel. Para controlar por las características específicas de cada provincia, se utilizan modelos de efectos fijos (EF) –que estiman una constante diferente para cada unidad de análisis– con errores estándar robustos. Puesto que los datos de panel son especialmente sensibles a la especificación del modelo (Wilson y Butler, 2007), se utilizan modelos alternativos para constatar la robustez de los resultados. También se utilizan modelos PCSE (Beck y Katz, 1995), GEE (Zorn, 2001) y modelos de variables instrumentales.

En segundo lugar, para implementar un test más preciso de la Hipótesis 2, se utiliza el método de control sintético para estimar el impacto de la estabilidad política sobre la capacidad administrativa en dos provincias que experimentaron alternancia en el color político del gobernador luego de un largo período: Catamarca y Río Negro.³⁵ El supuesto de este análisis es que la alternancia tras un período tan prolongado tiene efectos significativos sobre la implementación de políticas públicas.

El método comparado enfrenta, como todos los métodos, el desafío del problema fundamental de la inferencia causal: nunca puede observarse simultáneamente la unidad de interés en presencia y ausencia del tratamiento (Holland, 1986). La variación en los resultados entre aquellas unidades expuestas y no expuestas al tratamiento puede deberse a otras características –observables o no– de las unidades de análisis. El método de sistemas más similares –o de la diferencia– pretende resolver este problema comparando la unidad de interés con una o más unidades que difieren en el resultado y que adopten valores similares en todas las variables independientes relevantes hasta identificar, por un proceso eliminativo, la variable

³⁵ Aunque en 2011 Santa Fe también experimentó la primera alternancia de color político del gobernador desde 1983, la provincia se incorporó al Plan Nacer recién en el segundo cuatrimestre de 2009, con lo cual no se cuenta con una cantidad suficiente de períodos pre-intervención para llevar a cabo el análisis.

independiente en que las unidades difieren (Gerring, 2001). Este método es imperfecto y existen soluciones estadísticas como el *matching*.

El método de control sintético permite estimar el efecto de eventos o intervenciones que ocurren a nivel agregado. Permite comparar el efecto de una intervención en una unidad con la trayectoria contrafáctica de una unidad artificial –sintética– en la que la intervención no ocurre (Abadie, Diamond y Hainmuller, 2010). La unidad sintética se construye a partir de un promedio ponderado de un conjunto de unidades de control, denominadas *pool* de donantes con el objetivo de maximizar la similitud con la unidad de análisis respecto de un conjunto de variables relevantes. Abadie, Diamond y Hainmuller (2014) especifican criterios para seleccionar el *pool* de donantes: (i) es recomendable restringirlo a unidades con características similares a las de la unidad que recibe el tratamiento³⁶, (ii) deben excluirse unidades afectadas por el mismo evento que ocurrió en la unidad de interés o eventos similares, y (iii) deben excluirse unidades que hayan experimentado shocks que afecten la variable de interés. Como se trata de un método esencialmente inductivo, resuelve un problema central de los estudios de caso comparados: la subjetividad en la selección de las unidades de comparación.³⁷ Este método ha sido utilizado para estimar, el efecto de las leyes antitabaco sobre la venta de cigarrillos (Abadie, Diamond y Hainmuller, 2010) el efecto del terrorismo sobre el crecimiento económico (Abadie y Gardeazabal, 2003), y el efecto de la reunificación alemana sobre el crecimiento económico en Alemania occidental (Abadie, Diamond y Hainmuller, 2014).

5. Modelos de regresión

Esta sección presenta los resultados de los modelos econométricos para las dos variables dependientes de este estudio: capacidad extractiva y capacidad administrativa.

5.1. Capacidad extractiva como variable dependiente

La Tabla 5.1 muestra los resultados de cuatro modelos de efectos fijos que utilizan el indicador de capacidad extractiva –la recaudación del impuesto a los ingresos brutos como porcentaje de la recaudación total propia de cada provincia– como variable dependiente. Todas las variables están medidas anualmente, excepto el Índice de Democracia Subnacional, que se

³⁶Aunque no deben seleccionarse unidades similares en un conjunto de características arbitrarias de manera intencional con el objetivo de maximizar artificialmente la similitud.

³⁷Una vasta literatura se refiere a este problema. Sobre la selección de casos negativos cf. Mahoney y Goertz (2004).

mide sólo en los años en los que hay elecciones para todos los cargos en una provincia pero que se extrapola para el resto de los años.

TABLA 5.1. DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD EXTRACTIVA, 1991-2007
(MODELOS DE EFECTOS FIJOS)

	(M1) EF	(M2) EF	(M3) EF	(M4) EF
Democracia Subnacional	-1.477* (0.093)	-1.289 (0.118)	-15.095** (0.049)	-12.969* (0.067)
Gini	0.452** (0.018)	0.525*** (0.010)	0.524*** (0.003)	0.509*** (0.002)
Democracia x Gini			0.297* (0.058)	0.252* (0.080)
Transferencias p/c(log)		5.806** (0.021)	5.456** (0.027)	5.282** (0.030)
Copartidario				3.220*** (0.009)
PBG per cápita (log)	12.171*** (0.001)	9.080*** (0.000)	9.597*** (0.000)	9.907*** (0.000)
1991	-3.346*** (0.006)	-2.247 (0.113)	-2.237 (0.111)	-2.599* (0.055)
1995	-1.104 (0.336)	-0.709 (0.570)	-0.962 (0.430)	-1.305 (0.257)
1998	-2.025 (0.158)	-2.464* (0.077)	-2.633* (0.059)	-2.954** (0.039)
Constante	108.126*** (0.000)	46.776* (0.089)	51.952* (0.050)	53.352** (0.032)
N	373	373	373	373
R ²	0.201	0.218	0.242	0.282

VD= Ingresos brutos como porcentaje de la recaudación total. p-valores robustos entre paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En el Modelo 1 sólo se incluyen las variables correspondientes a las Hipótesis 1 y 3, y una serie de controles. En este modelo la variable democracia subnacional tiene un efecto negativo y significativo (al 10%, p<0.1) sobre la variable dependiente: un aumento de un punto en el Índice de Democracia Subnacional está asociado, manteniendo constantes las demás variables, a una disminución promedio de casi 1.5% en la recaudación de ingresos brutos como porcentaje de la recaudación total. En términos sustantivos, este efecto es moderado, dado que el Índice toma

valores en el intervalo [-2.4, 2.43]. Dicho de otro modo, pasar de ser la provincia menos democrática de la muestra (La Rioja en 1991, con un valor de -2.4) a la más democrática (San Juan en 2003, con un valor de 2.34) disminuye la capacidad extractiva en un promedio del 7%.

En este modelo, la desigualdad en la distribución del ingreso tiene un efecto positivo y significativo (al 5%) sobre la variable dependiente. Un aumento de un punto (porcentual) en el coeficiente de Gini está asociado, manteniendo constantes todos los demás factores, a una disminución de 0.5% en la recaudación de ingresos brutos como porcentaje de la recaudación total. En otros términos, pasar de la provincia más igualitaria (La Rioja en 1991, con un Gini de 41.9 a la provincia más desigual (Salta en 2003, con un Gini de 59.1) está asociado a un aumento de un 8.6% en la capacidad extractiva.

El efecto del Producto Bruto Geográfico per cápita –una medida del potencial de recaudación– es positivo y significativo. Las variables dicotómicas anuales tienen un efecto negativo, pero sólo el año 1991 –que identifica el comienzo del proceso de descentralización– tiene un efecto significativo. El modelo explica en sentido estadístico el 20% de la variación en la variable dependiente.

El Modelo 2 agrega como variable las transferencias totales per cápita –en pesos constantes de 2004 y en escala logarítmica–. Ésta tiene un efecto positivo –contrario al postulado por la Hipótesis 5– y significativo sobre la capacidad extractiva. El efecto es sustantivamente pequeño: una duplicación –un aumento del 100%– de las transferencias per cápita que recibe una provincia está asociado a un aumento de poco menos del 2% en la capacidad extractiva. La provincia que recibe más transferencias per cápita –Santa Cruz en 2007 (aproximadamente \$5500) – recauda un 6.2% más de ingresos brutos con respecto de la recaudación total que la provincia que recibe menos transferencias per cápita –Buenos Aires en 1991 (aproximadamente \$332)–. En este modelo la variable *Democracia Subnacional* pierde significación estadística y cambian los resultados para algunas de las variables de control. La bondad del ajuste aumenta en un 2%.

En el Modelo 3 el efecto de las transferencias es similar: una duplicación en el monto de transferencias per cápita recibido por una provincia está asociado a un aumento de un 1.6% sobre la capacidad extractiva. Este modelo agrega un término de interacción entre el Índice de Democracia Subnacional y el coeficiente de Gini: el coeficiente de esta variable casi alcanza significación estadística al 5% ($p=0.058$). El resultado es relevante e indica lo contrario a lo

sugerido por la teoría (Cárdenas y Tuzemen, 2010): un aumento en el nivel de desigualdad tiene un efecto positivo sobre el efecto de la democracia sobre la capacidad extractiva. En otros términos, el efecto causal de la democracia disminuye (se vuelve menos negativo) a medida que aumenta la desigualdad. En este modelo las variables *Democracia Subnacional* y *Gini* no pierden su significación estadística. El coeficiente de la primera indica el efecto de la democracia sobre la capacidad extractiva en una provincia donde el coeficiente de Gini tiene valor cero (fuera de la muestra): en una provincia perfectamente igualitaria, cada aumento unitario en el Índice de Democracia Subnacional reduce la capacidad extractiva en un 15%. En una provincia con un coeficiente de Gini equivalente a la media muestral (44.65), un aumento de un punto en el nivel de democracia está asociado a una disminución promedio de casi un 2% en la capacidad extractiva. Dicho de otro modo, el efecto condicional de la democracia sobre la capacidad extractiva puede ser tan pequeño como -4.18% (si *Gini* = 36.8, el valor mínimo de la muestra) o tan grande como 2.45% (si *Gini* = 59.1, el valor máximo de la muestra).

La Figura 5.1 muestra el efecto de la democracia sobre la capacidad extractiva para distintos niveles de desigualdad, estimado a partir de la especificación completa presentada en el Modelo 3. Como se observa, el efecto condicional es negativo para niveles bajos de desigualdad, se cancela para niveles medios y se vuelve positivo –aunque sin llegar a ser significativo– para niveles altos. El intervalo de confianza del 95% excluye al cero desde el valor mínimo de la variable condicionante hasta un Gini de aproximadamente 47 puntos: este rango incluye más de dos tercios de las observaciones.

El Modelo 4 introduce la variable *Copartidario*, que tiene un efecto positivo y significativo (al 1%) sobre la variable dependiente: si un gobernador de turno es del mismo color político que el presidente, la capacidad extractiva aumentará, en promedio y manteniendo constantes todos los demás factores incluidos en el modelo, un 3%. Los coeficientes de las variables adoptan valores similares a los del modelo anterior, aunque el término de interacción ahora sólo es significativo al 10% ($p=0.082$). Este modelo explica casi el 30% de la variación en la variable dependiente.

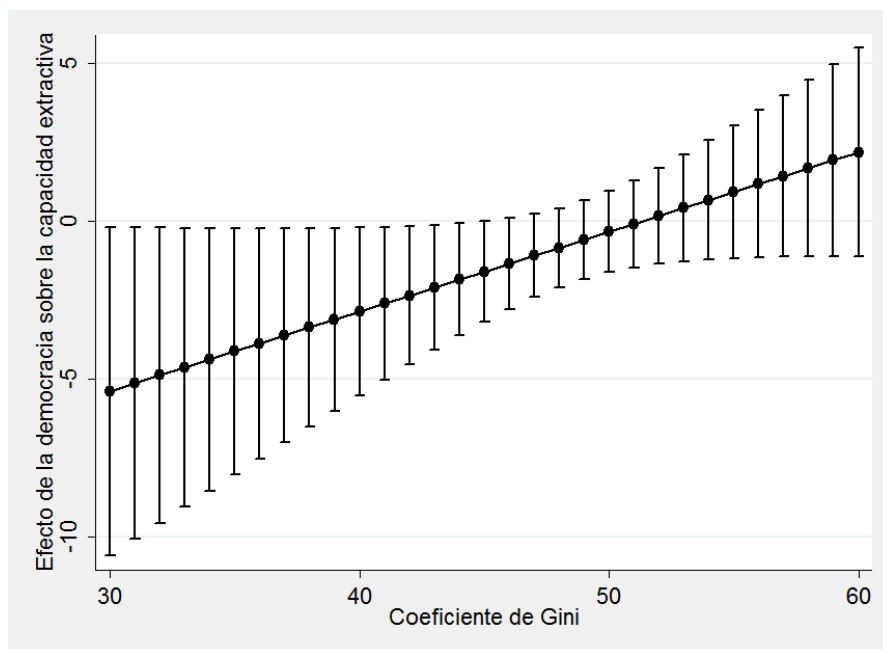


Figura 5.1. Efecto de la democracia subnacional sobre la capacidad extractiva condicional al coeficiente de Gini (resultados del Modelo 3). Intervalos de confianza del 95%.

Para constatar la robustez de los resultados se implementa una serie de modelos alternativos (Tabla 5.2). El Modelo 5 utiliza una especificación PCSE, que corrige los problemas de heterocedasticidad habituales en datos de panel. El término de error se modela como un proceso autorregresivo de primer orden (AR1). Ambos problemas fueron detectados por medio de los tests pertinentes.³⁸ En este caso, el término de interacción sigue siendo significativo, aunque su magnitud se reduce. Las transferencias per cápita tienen un efecto muy similar al de los modelos anteriores, aunque la variable *Copartidario* pierde significación estadística.

El Modelo 6 utiliza una especificación GEE (Zorn, 2001) con errores estándar robustos y estructura de correlación *unstructured* (Unst.). Los coeficientes de las variables relevantes son similares a los reportados en la Tabla 5.1.

Con el objetivo de examinar el efecto de la estabilidad política sobre la capacidad extractiva, el Modelo 7 reemplaza la variable *Democracia Subnacional* por un componente específico: la permisividad de la regla de reelección. La codificación de la variable fue modificada –un mayor valor indica una regla de regresión más restrictiva y, por tanto, contribuye positivamente al Índice de Democracia Subnacional–. El efecto de esta variable sobre la

³⁸ Test de Wald: Prob>chi2=0.0001. Test de Wooldridge: Prob>chi2=0.0001

capacidad extractiva es negativo, significativo al 1% pero sustantivamente pequeño: un aumento de un punto –por ejemplo pasar de una regla de reelección indefinida a una regla que permita dos elecciones consecutivas– sólo afecta la capacidad extractiva en un 1.7%; pasar de la reelección indefinida a la prohibición de la reelección inmediata –esto es, todo el rango de variación de esta variable– está asociado a una disminución de casi 5% sobre la capacidad extractiva.

Por último, existe la posibilidad de que las transferencias fiscales sean endógenas a la capacidad extractiva. Por este motivo, el Modelo 8 (G2SLS) utiliza una medida de sobrerrepresentación legislativa (ver Apéndice) como instrumento de las transferencias totales per cápita. Para que una variable Z sea un instrumento adecuado de una variable endógena X deben satisfacerse dos condiciones (Sovey y Green, 2010). La primera es que Z sea un buen predictor de X . La segunda condición –la restricción de exclusión– es que Z tenga un impacto sobre Y sólo a través de X , y no es directamente verificable. En este caso es plausible argumentar que la sobrerrepresentación incide sobre las transferencias totales³⁹ pero no tiene ningún efecto directo sobre la capacidad extractiva. La correlación entre el instrumento y la variable endógena es alta ($r=0.86$) y el R^2 de una regresión de sobrerrepresentación contra transferencias es de 0.73. En este modelo las variables relevantes mantienen su signo y significación estadística. La interacción entre democracia y desigualdad se vuelve significativa al 5% ($p=0.029$). El coeficiente de la variable transferencias aumenta considerablemente y es significativo al 1% ($p=0.002$), lo que muestra que, una vez despojadas de su componente endógeno, el efecto de las transferencias es mayor. Sin embargo, la bondad de ajuste del modelo disminuye.

³⁹ Como documenta la literatura. Cf., por ejemplo, Gibson, Calvo y Falleti (2004).

TABLA 5.2. DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD EXTRACTIVA, 1991-2007
(MODELOS PCSE, GEE Y G2SLS)

	(M5) PCSE	(M6) GEE (Unst.)	(M7) PCSE	(M8) G2SLS
Democracia Subnacional	-8.054** (0.050)	-12.244* (0.064)		-10.264** (0.020)
Gini	0.239 (0.178)	0.552*** (0.000)	0.195 (0.245)	0.678*** (0.000)
Democracia x Gini	0.166* (0.052)	0.239* (0.077)		0.206** (0.029)
Transferencias p/c (log)	5.460* (0.051)	6.620*** (0.002)	4.576 (0.129)	15.831*** (0.002)
Copartidario	-0.725 (0.283)	3.073*** (0.005)	-0.625 (0.336)	2.917*** (0.000)
PBG p/c (log)	3.326*** (0.004)	7.541*** (0.000)	3.216*** (0.004)	2.956 (0.265)
1991	-1.260 (0.679)	-2.372* (0.056)	-1.332 (0.645)	-0.585 (0.740)
1995	0.298 (0.904)	-1.191 (0.280)	0.169 (0.943)	-0.470 (0.745)
1998	-0.298 (0.905)	-2.941** (0.022)	-0.099 (0.967)	-3.604** (0.012)
Reelección			-1.619* (0.073)	
Constante	33.324 (0.135)	29.700 (0.177)	44.325* (0.078)	-66.328 (0.204)
N	373	373	373	373
R ²	0.581	-	0.581	0.278

VD= Ingresos brutos como porcentaje de la recaudación total. p-valores (M5, M6, M8) y p-valores corregidos por panel (M7) entre paréntesis

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En suma, los modelos no brindan apoyo contundente a la Hipótesis 1: la democracia no tiene un efecto independiente sobre la capacidad extractiva. La desigualdad parece tener un efecto independiente sobre la capacidad extractiva, pero a diferencia de lo postulado en la Hipótesis 3, éste es de signo positivo. Como se señaló, si las élites económicas no coinciden con las élites políticas –como, por ejemplo, en Brasil– podría esperarse que el mecanismo de desinversión estratégica no opere: antes bien, las élites políticas podrían aumentar la inversión en

capacidades extractivas en contextos de alta desigualdad para llevar a cabo sus propósitos redistributivos.

Contra lo postulado en la Hipótesis 5, las transferencias totales per cápita tienen un efecto positivo y significativo (aunque moderado en magnitud) sobre la capacidad extractiva. Desde un punto de vista teórico, el resultado más relevante de los modelos es que el efecto de la democracia sobre la capacidad extractiva es condicional al nivel de desigualdad, pero de sentido contrario a lo postulado en la Hipótesis 4 y a los resultados de la literatura para el nivel nacional: la desigualdad aumenta el efecto de la democracia sobre la capacidad extractiva (el efecto promedio es negativo). El efecto negativo y significativo de las restricciones a la reelección –una regla más permisiva tiene un efecto positivo sobre la capacidad extractiva– da apoyo a la Hipótesis 2 y sugiere que el mecanismo que genera esta relación está vinculado a los horizontes temporales de los actores.

5.2. Capacidad administrativa como variable dependiente

La Tabla 5.3 muestra los resultados de cuatro modelos que utilizan la cobertura de las trazadoras del Plan Nacer/Programa SUMAR como variable dependiente. Se trata del porcentaje de la población alcanzada por todas las trazadoras del programa. Como se señaló, los datos son cuatrimestrales, por lo que –cuando se dispone de datos para los tres cuatrimestres– se toman promedios anuales.

TABLA 5.3. DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA, 2007-2014
(MODELOS DE EFECTOS FIJOS, PCSE Y G2SLS)

	(M9) EF	(M10) EF	(M11) PCSE	(M12) PCSE	(M13) G2SLS
Democracia Subnacional	2.124 (0.465)	57.269*** (0.005)	44.306*** (0.003)		42.809* (0.095)
Gini	0.918 (0.340)	0.396 (0.570)	-0.225 (0.666)	-0.004 (0.990)	-0.738 (0.383)
Democracia x Gini		-1.184*** (0.003)	-1.052*** (0.001)		-1.061* (0.061)
Transferencias p/c (log)	-1.226 (0.964)	-2.435 (0.920)	11.038*** (0.000)	9.442*** (0.000)	-0.342 (0.963)
Copartidario	-3.150 (0.539)	-3.044 (0.348)	2.269 (0.445)	3.136 (0.281)	0.546 (0.938)
PBG p/c (log)	29.121 (0.195)	26.369 (0.200)	-6.756** (0.028)	6.709** (0.017)	-4.298 (0.487)
Fase1				31.116*** (0.000)	
Reelección				3.374** (0.015)	
Constante	133.273 (0.655)	155.126 (0.556)	-62.933** (0.033)	-21.968 (0.456)	55.032 (0.488)
N	65	65	65	66	65
R ²	0.402	0.482	0.168	0.532	0.102

VD= cobertura de todas las trazadoras. p-valores y p-valores robustos (M9, M10) entre paréntesis.***
p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

En el Modelo 9 ninguna variable alcanza niveles convencionales de significación estadística. El coeficiente de las variables *Democracia Subnacional* y *Gini* es positivo y el coeficiente de las variables *Transferencias* y *Copartidario* es negativo.

En el Modelo 10 el término de interacción entre democracia y desigualdad es negativo y significativo al 1% (p<0.01). La interpretación es la siguiente: un aumento en el nivel de desigualdad reduce el efecto de la democracia sobre este indicador de capacidad estatal. Esto reproduce el resultado de Cárdenas y Tuzemen (2010) y brinda apoyo a la Hipótesis 4. Por cada aumento de un punto en el coeficiente de Gini, el efecto de la democracia sobre este indicador de capacidad estatal disminuye en un factor de 1.2. Para la provincia más igualitaria de la muestra (Formosa en 2011, con 34.1 puntos) el efecto de la democracia es relativamente alto –casi 17%– mientras que para la provincia más desigual de la muestra (San Juan en 2003, con 56.45 puntos), un aumento unitario en la variable *Democracia Subnacional* está asociado a una disminución de

10% en la variable dependiente. Este modelo explica en sentido estadístico aproximadamente el 48% de la variación en la variable dependiente.

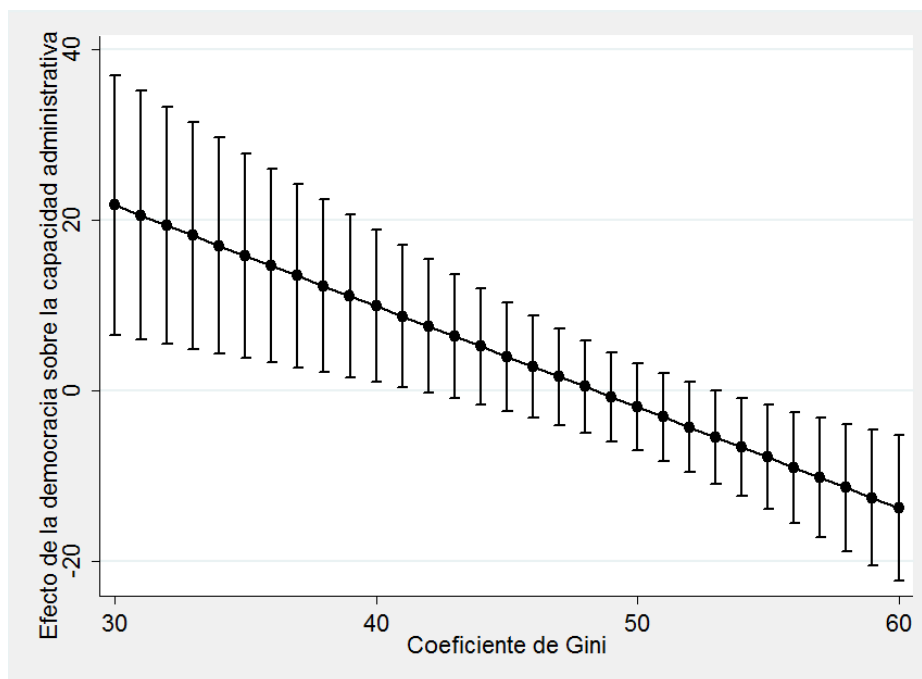


Figura 5.2. Efecto de la democracia subnacional sobre la capacidad extractiva condicional al coeficiente de Gini (resultados del Modelo 10).

Como ilustra la Figura 5.2 (realizada a partir del Modelo 10), a niveles bajos de desigualdad, el efecto de la democracia sobre la capacidad administrativa es positivo, luego se cancela y, para niveles altos de desigualdad, pasa a ser negativo.

El Modelo 11 utiliza un estimador PCSE y arroja resultados similares para el efecto de interacción, aunque la bondad del ajuste disminuye drásticamente. En todos los modelos que utilizan este estimador las transferencias per cápita pasan a tener un efecto positivo y significativo sobre la capacidad administrativa. En el Modelo 11, una duplicación en el monto de transferencias que recibe una provincia está asociado a un aumento de 3.32% en el promedio de cobertura de las trazadoras.

El Modelo 12 utiliza la permisividad de regla de reelección como regresor. El coeficiente es significativo al 1%, pero sustantivamente pequeño: un aumento de un punto en esta variable está asociado a un aumento promedio de 3.4% en la cobertura promedio de las trazadoras del

programa. Dicho de otro modo, una regla de reelección más restrictiva –más democrática– está asociada a un aumento en este indicador de capacidad administrativa.

Por último, se utiliza un estimador G2SLS (Modelo 13) para corregir la potencial endogeneidad de las transferencias fiscales. Al igual que en el Modelo 8, el instrumento es una medida de sobrerrepresentación.⁴⁰ En este caso algunos coeficientes exhiben cambios, pero el término de interacción mantiene su significación estadística al 10%. La Tabla 6.3 muestra que las transferencias fiscales no tienen un efecto consistente sobre la capacidad administrativa, por lo que cabe rechazar la Hipótesis 5.

TABLA 5.4. DETERMINANTES DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA,
2007-2014 (MODELOS PCSE)

	(M14) PCSE	(M15) PCSE	(M16) PCSE
Democracia Subnacional	22.013 (0.142)	34.463** (0.017)	1.663** (0.036)
Gini	-0.054 (0.822)	1.249 (0.237)	0.023 (0.544)
Democracia x Gini	-0.527 (0.112)	-0.829*** (0.008)	-0.041** (0.013)
Transferencias p/c (log)	5.530*** (0.000)	7.124*** (0.007)	0.414*** (0.000)
Copartidario	0.617 (0.737)	-3.654** (0.015)	-0.022 (0.867)
PBG p/c (log)	7.931*** (0.000)	-15.012*** (0.000)	-0.541*** (0.000)
Período2		23.222*** (0.000)	
Periodo3		41.961*** (0.000)	
Fase1	29.838*** (0.000)		
Constante	22.454 (0.127)	-150.777*** (0.006)	-6.406*** (0.008)
N	65	65	65
R ²	0.524	0.471	0.219

VD= M14, M15: tasa de cobertura de todas las trazadoras. M16: desvío de la tasa de cobertura respecto del promedio de cada año. p-valores robustos entre paréntesis.*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

⁴⁰ En este caso la correlación entre ambas variables es de 0.7 y la regresión de una contra la otra tiene un R² de 0.49.

La Tabla 5.4 reestima el Modelo 11 controlando por posibles efectos temporales sobre la variable dependiente. El Modelo 14 incluye una variable (*Fase1*) que captura el hecho de que determinadas provincias ingresaron al plan con anterioridad (tercer cuatrimestre de 2005). Esta variable resulta omitida en los modelos de efectos fijos, porque es perfectamente colinear con los propios efectos fijos. El efecto de esta variable es sustantivamente importante: el hecho de que una provincia haya ingresado al plan en la primera fase del plan está asociado, en promedio y manteniendo constantes los demás factores incluidos en el modelo, a una cobertura un 30% mayor en el promedio de todas las trazadoras. En este modelo el valor de los coeficientes se modifica, pero sustantivamente reciben la misma interpretación que en el modelo anterior. En este caso, el término de interacción pierde cierta significación estadística ($p\text{-valor}=0.112$). Las variables *PBG per cápita* y *Transferencias* se vuelven estadísticamente significativas al 1% y la variación explicada por el modelo supera el 52%. El Modelo 15 hace lo mismo, pero introduciendo variables dicotómicas por período: en este caso el efecto de interacción es significativo al 1%. Lo mismo ocurre con las variables dicotómicas por período. Por último, el Modelo 16 utiliza otra variable dependiente: la desviación estandarizada de cada observación respecto del promedio provincial en ese mismo período (el promedio de esta nueva variable es cero, el desvío estándar es 1 y el rango varía aproximadamente entre -2.6 y 2). La lógica de esta variable dependiente es controlar por una tendencia secular al aumento en el cumplimiento de las trazadoras. Así, el aumento temporal en tal cumplimiento no es atribuido a –improbables– aumentos en la capacidad estatal, sino al natural progreso del programa a través del tiempo. Para cada año, entonces, se toma como *benchmark* el promedio de la tasa de cobertura, y se asigna a cada provincia un puntaje en función de cuán por encima o por debajo de ese promedio se encuentra. Como se observa, los resultados no se modifican sustancialmente. En estos dos últimos modelos, la variable *PBG per cápita* tiene signo negativo y es significativa al 1%.

En conclusión, contra las Hipótesis 1 y 3, los modelos sugieren que ni el nivel de democracia ni el nivel de desigualdad tienen efectos aditivos sobre la capacidad administrativa. En cambio, como postula la Hipótesis 4, el efecto de la democracia es condicional al nivel de desigualdad, pero en sentido contrario a lo encontrado para la capacidad extractiva: en consonancia con la literatura, la desigualdad disminuye el efecto de la democracia sobre esta dimensión de capacidad estatal. El efecto positivo de las restricciones a la reelección resta apoyo a la Hipótesis 2: horizontes temporales más cortos están asociados de manera positiva con la

capacidad administrativa. Aunque en cinco de los modelos el coeficiente de la variable transferencias fiscales es positivo y significativo, en los restantes tres modelos este efecto desaparece, por lo que no hay ningún resultado contundente que apoye la Hipótesis 5.

6. Control sintético

Esta sección presenta los resultados del análisis de control sintético. Se busca poner a prueba de manera más rigurosa la Hipótesis 2 acerca de los efectos de la estabilidad política sobre la capacidad estatal. Como se mencionó, las unidades de análisis son dos provincias que experimentaron alternancia tras un largo período de estabilidad política: Catamarca y Río Negro. En 2011, tras veinte años de gobierno de la Alianza Frente Cívico y Social –una alianza liderada por la Unión Cívica Radical (UCR)–, la candidata del Frente para la Victoria (FPV) –Lucía Corpacci– derrotó por un margen de menos del 4% al entonces gobernador Eduardo Brizuela del Moral, que aspiraba a un cuarto mandato.⁴¹ En Río Negro, gobernada desde 1983 por la UCR –o por una coalición liderada por ésta– el candidato del FPV –Carlos Soria– salió victorioso en las elecciones de septiembre de 2011, superando a su rival por un margen de más de 10 puntos.⁴² El supuesto de este análisis es que la alternancia política tras un período tan prolongado tiene efectos significativos sobre la implementación de políticas públicas.

Formalmente, se busca estimar el efecto causal de la intervención en la unidad i en el período t , $\alpha_{it} = Y_{it}^I - Y_{it}^N$. Para todos los períodos post-intervención $t > T_0$, se busca estimar el vector de efectos $(\alpha_{1T_0}, \dots, \alpha_{1T})$. Puesto que el efecto de la intervención en la unidad de interés (Y_{it}^I) se observa, sólo se necesita estimar Y_{it}^N , que se construye a partir del promedio de un conjunto de unidades $j = 2, \dots, J + 1$ a las que se asigna un peso tal que $w_2 + \dots + w_{J+1} = 1$. De esta manera:

$$Y_{it}^N = \sum_{j=2}^{J+1} w_j * Y_{jt}$$

⁴¹ El Frente para la Victoria se impuso con el 49.54%, mientras que la Alianza Frente Cívico y Social obtuvo el 45.59%. En las elecciones de 2007, ambas alianzas se presentaron juntas: con casi el 60% de los votos, Brizuela fue electo gobernador y Corpacci fue electa vicegobernadora (Tow, 2015). Durante el denominado conflicto con el campo en los primeros meses de 2011, Brizuela se alió con el cobismo y Corpacci renunció a su cargo. Corpacci pasó a liderar una férrea oposición a Brizuela con el apoyo del gobierno nacional, presentándose bajo la consigna (*Infobae*, 3/12/2011).

⁴² El FPV se impuso con el 51.07% de los votos, mientras que la coalición liderada por la UCR obtuvo el 37.37% (Tow, 2015).

El algoritmo del método de control sintético elige vector de pesos óptimo \mathbf{W}^* de modo tal que se las unidades de control sean lo más similares posibles a la unidad de análisis en un conjunto de predictores.

En la provincia de Catamarca las elecciones se produjeron el 13 de marzo de 2011, pero Corpacci asumió el 9 de diciembre de ese año. En la provincia de Río Negro las elecciones se celebraron el 25 de septiembre de 2011, y el gobernador Soria asumió el 10 de diciembre de ese año. En ambos casos el período de la intervención es el tercer cuatrimestre de 2011. Los datos del Plan Nacer/Programa SUMAR son cuatrimestrales y están disponibles para todas las provincias desde el tercer cuatrimestre de 2007 hasta el tercer cuatrimestre de 2012, lo que genera un total 16 períodos por provincia –12 períodos previos a la intervención y 3 períodos posteriores a la intervención–. Para la mayoría de las variables utilizadas para construir el control sintético se toma un solo valor –en general el valor de la variable en el año 2007– o promedios para los años disponibles, dado que en su mayoría se encuentran medidas anualmente. Esto no constituye un problema, dado que este método sólo requiere una serie completa para la variable dependiente.

Se utiliza un conjunto de variables económicas, demográficas y políticas relevantes para describir cualquier unidad política, y que la literatura sobre federalismo ha considerado relevante para capturar diferencias entre las provincias argentinas. Además, se agregan indicadores más específicos que podrían afectar la variable dependiente. Las variables seleccionadas son las siguientes: el porcentaje de cobertura del plan para los primeros tres períodos (cuatrimestres), el coeficiente de Gini (promedio de todos los cuatrimestres entre 2007 y 2011), el PBG per cápita (año 2007), el Índice de Democracia Subnacional (año 2007), el monto de transferencias totales per cápita (promedio de los años 2007 a 2010, en pesos constantes de 2004) el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), la tasa de urbanización (según el censo de 2001), dos variables que capturan percepciones sobre 1) la calidad de la administración pública y 2) la calidad de la atención médica en cada provincia⁴³, y una variable dicotómica que indica si la provincia se unió al plan desde su inicio. Para construir el *pool* de donantes para construir las unidades sintéticas se utilizan todas las provincias con la excepción de Santa Cruz y Santa Fe, que ingresaron al plan en 2010 y cuya inclusión obligaría a restringir de manera

⁴³ Ambas variables forman parte de la Encuesta a Expertos sobre Política Provincial (EEPP). La encuesta se llevó a cabo en 2008 (Gervasoni, 2011).

considerable el número de períodos pre-intervención. Como se observa en la Tabla 6.1, las unidades sintéticas son similares a las provincias reales en la mayoría de las variables seleccionadas.

TABLA 6.1. PROMEDIO DE LOS PREDICTORES: CATAMARCA VS. CATAMARCA SINTÉTICA; RÍO NEGRO VS. RÍO NEGRO SINTÉTICA.

Variables	CAT	CAT sintética	RN	RN sintética
Cobertura (III-07, I-08; II-08)	39.375	40.586	25.683	24.583
PBG per cápita	19.131	19.119	22.761	22.732
Transferencias per cápita	2.863	2.122	1.711	1.711
Democracia subnacional	-0.744	-0.744	0.111	0.112
Coefficiente de Gini	0.422	0.3955	0.449	0.405
NBI	14.560	19.262	11.696	9.466
Urbanización	0.771	0.806	0.871	0.871
Calidad administración	0.333	0.347	0.350	0.409
Calidad médicos	0.531	0.531	0.600	0.619
Fase 1	1	0.658	0	0.007

La Tabla 6.2 muestra el peso de las distintas provincias en la Catamarca sintética. Más del 30% está construido a partir de la vecina Santiago del Estero, casi un 20% a partir de Formosa, casi un 15% a partir de Buenos Aires, otro 15% a partir de Neuquén y el 20% restante a partir de Misiones, Chaco y Entre Ríos. Todas las otras provincias reciben una ponderación igual a cero. En el caso de Río Negro (Tabla 6.3), la unidad sintética se genera con aportes de siete provincias: casi un 50% está construido a partir de Córdoba, aproximadamente un 20% por San Luis, un casi un 20% por Mendoza, y el 10% restante por Neuquén, San Juan, La Pampa y Santiago del Estero.

TABLA 6.2. PONDERACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN LA CATAMARCA SINTÉTICA

Provincia	Ponderación	Provincia	Ponderación
Buenos Aires	0.124	Mendoza	0
Chaco	0.076	Misiones	0.064
Chubut	0	Neuquén	0.140
Córdoba	0	Río Negro	0
Corrientes	0	Salta	0
Entre Ríos	0.078	San Juan	0
Formosa	0.194	San Luis	0
Jujuy	0	S. del Estero	0.324
La Pampa	0	T. del Fuego	0
La Rioja	0	Tucumán	0

TABLA 6.3. PONDERACIÓN DE LAS PROVINCIAS EN LA RÍO NEGRO SINTÉTICA

Provincia	Ponderación	Provincia	Ponderación
Buenos Aires	0	La Rioja	0
Catamarca	0	Mendoza	0.179
Chaco	0	Misiones	0
Chubut	0	Neuquén	0.025
Córdoba	0.470	Salta	0
Corrientes	0	San Juan	0.029
Entre Ríos	0	San Luis	0.196
Formosa	0	S. del Estero	0.007
Jujuy	0	T. del Fuego	0
La Pampa	0.094	Tucumán	0

Como ocurrió en el resto de las provincias, tanto en Catamarca como en Río Negro el promedio de cobertura de las trazadoras aumentó a lo largo del período considerado. La Figura 6.1 muestra la divergencia entre la cobertura de las trazadoras para Catamarca y la Catamarca sintética. Como se observa, la cobertura aumentó de manera significativa en la provincia a lo largo de todo el período considerado, aunque éste también fue el caso en el resto de las

provincias. Aunque el estancamiento de Catamarca comienza en el período 10, la cobertura continúa siendo superior a la de su contraparte sintética hasta un punto muy cercano al período de interés. La divergencia entre Catamarca y su contraparte sintética comienza en un punto muy cercano al período 13, que corresponde al último cuatrimestre de 2011, y la brecha llega a ser de más de 15 puntos. Dicho de otro modo, puede inferirse de este análisis que, de no haberse producido alternancia en el ejecutivo provincial, la cobertura promedio del Plan Nacer/Programa SUMAR habría sido al menos un 15% mayor.

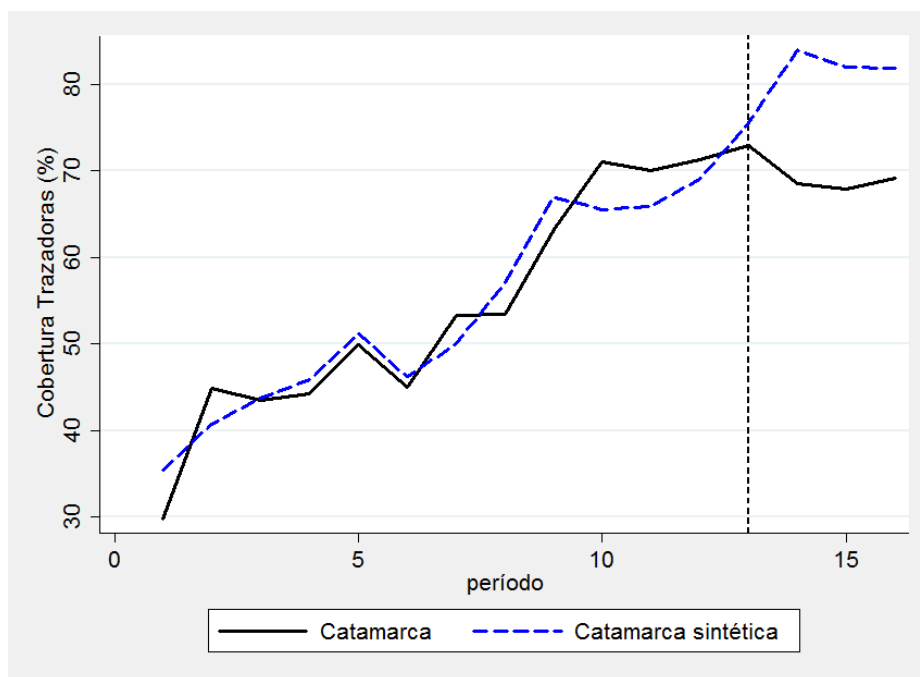


Figura 6.1. Catamarca vs. Catamarca sintética: cobertura del plan antes y después de la alternancia política (período 13 = tercer cuatrimestre de 2011).

La Figura 6.2 muestra los resultados para la provincia de Río Negro. En este caso se produce una inversión de la tendencia: la unidad real pasa a tener una menor cobertura que la unidad sintética, pero esto ocurre antes del período de interés –un poco antes del período 8, correspondiente al primer cuatrimestre de 2010–. La brecha llega a ser de más de 30 puntos hacia el final del período. Bajo una interpretación conservadora, el resultado indica que la alternancia no tuvo ningún efecto sobre el plan. Bajo una interpretación más arriesgada, este resultado podría indicar que no es la alternancia sino la expectativa de alternancia, con la consecuente pérdida de poder de la coalición gobernante hacia el final del mandato –máxime si la elección se decidió por

un amplio margen, como ocurrió en este caso– la que tiene un efecto sobre las capacidades estatales.

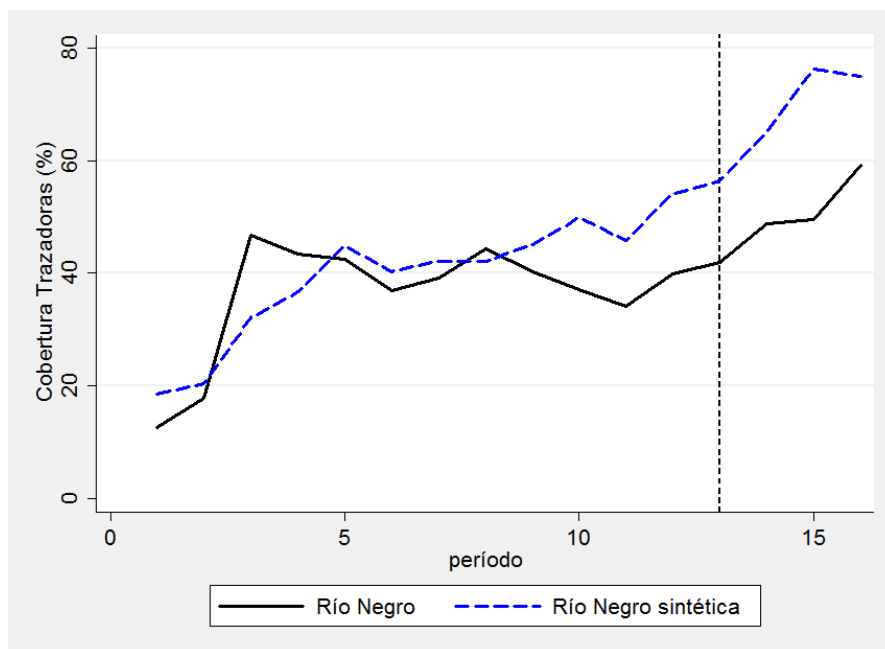


Figura 6.2. Río Negro vs. Río Negro sintética: cobertura del plan antes y después de la alternancia política (período 13 = tercer cuatrimestre de 2011).

Para constatar la robustez de los resultados se aplica un test placebo, que consiste en computar de manera iterativa la brecha de la tasa de cobertura entre cada unidad y su contraparte sintética para cada una de las unidades del *pool* de donantes –el resto de las provincias–, simulando de este modo lo que hubiera ocurrido en el caso de que cada una de ellas hubiera experimentado la intervención de interés. En la Figura 6.3 puede observarse que, luego del período del tratamiento tanto para Catamarca –destacada en negro– y Río Negro –destacada en color azul– la magnitud de la brecha aumenta en mayor medida que para el resto de las provincias. La Tabla 6.4 cuantifica esta brecha.

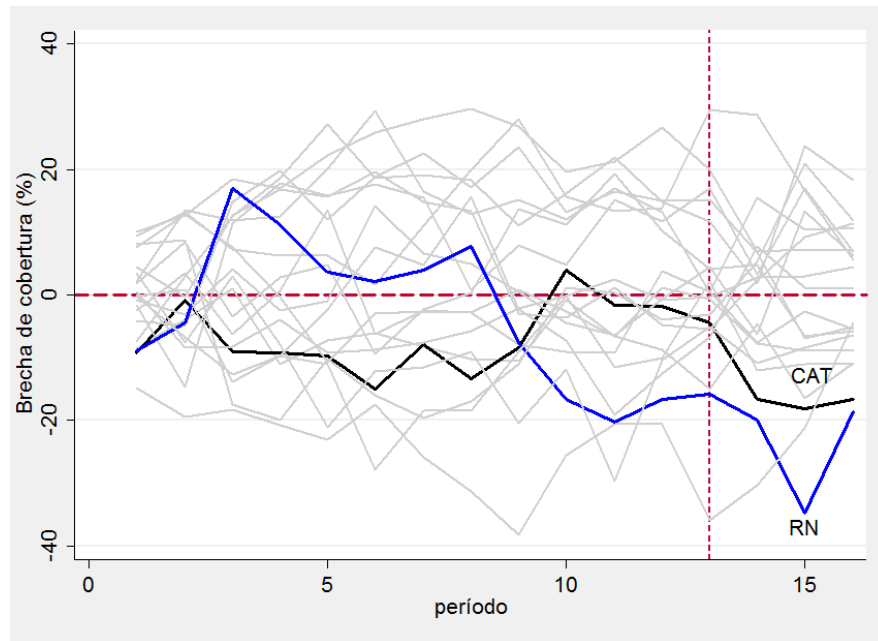


Figura 6.3. Tests placebo. Brecha entre cada provincia y su contraparte sintética, para 21 provincias. Catamarca en color negro, Río Negro en color azul.

TABLA 6.4. BRECHA DE COBERTURA DE TRAZADORAS: CATAMARCA Y RÍO NEGRO

Período	CAT	CAT sintética	Brecha CAT	RN	RN sintética	Brecha RN
1	29.79	39.00	-9.21	12.52	21.38	-8.85
2	44.89	45.78	-0.90	17.74	22.21	-4.47
3	43.45	52.50	-9.05	46.78	29.76	17.02
4	44.24	53.44	-9.20	43.51	32.25	11.26
5	49.94	59.76	-9.82	42.60	38.96	3.64
6	45.03	60.12	-15.08	36.98	34.88	2.10
7	53.24	61.15	-7.91	39.20	35.22	3.97
8	53.41	66.83	-13.43	44.45	36.76	7.69
9	63.22	71.68	-8.46	40.24	47.78	-7.54
10	71.04	67.07	3.98	37.05	53.66	-16.60
11	70.03	71.75	-1.72	34.20	54.48	-20.28
12	71.22	73.12	-1.90	39.95	56.66	-16.71
13	72.85	77.31	-4.46	42.00	57.92	-15.91
14	70.45	87.03	-16.59	48.87	68.86	-19.98
15	67.84	86.05	-18.22	49.58	84.32	-34.74
16	69.11	85.85	-16.74	59.24	77.83	-18.59

Un test de robustez más preciso y cuantificable consiste en calcular el RMSPE –la raíz del error cuadrático medio de la predicción, una medida del error de la predicción de la variable dependiente en la provincia en cuestión a partir de su valor en la provincia sintética⁴⁴ antes y después de la intervención, y luego calcular la razón entre ambos. Si la intervención tuvo un efecto significativo, el error de la predicción debería ser pequeño para los períodos previos a la intervención y grande para los posteriores, por lo cual el cociente entre ambas medidas debería ser alto. En cambio, este cociente debería ser menor en las provincias en las que la intervención no ocurrió. Para el caso de Catamarca, el cociente entre RMSPE post- y pre-intervención es de 0.98, el segundo más grande del conjunto de las provincias, sólo superado por Río Negro (1.09). En otras palabras, sólo aquellas provincias que experimentaron alternancia tras un largo período bajo el mismo color político experimentaron un cambio tan grande en su tasa de cobertura respecto de las unidades contrafácticas en las que la alternancia no ocurre (Figura 6.4).

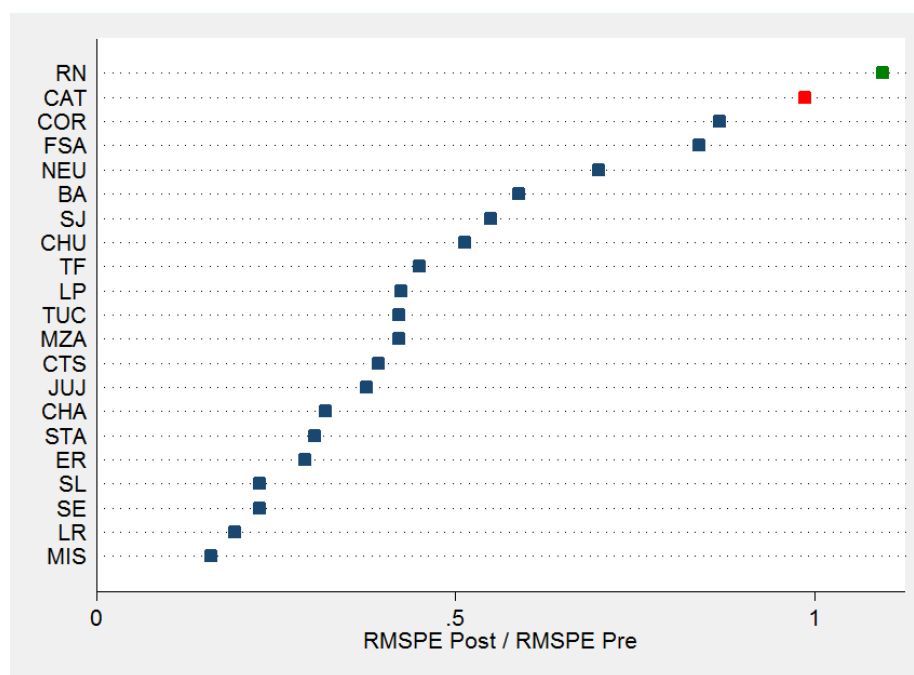


Figura 6.4. Error de la predicción (RMSPE): cociente entre los valores posteriores y anteriores a la intervención, para cada provincia. Río Negro (verde), Catamarca (rojo).

⁴⁴ El RMSPE se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula. $RMSPE = \frac{1}{T_0} \sum_{t=1}^{T_0} (Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j * Y_{jt})^2)^{1/2}$

En conclusión, el análisis muestra que luego de la alternancia política la cobertura del Plan Nacer/Programa SUMAR disminuyó en Catamarca con respecto a una unidad artificial que no hubiera experimentado alternancia. En el caso de Río Negro, la cobertura también disminuyó con respecto a su contraparte sintética, aunque en este caso la disminución es previa al período en el que se produjo la alternancia. Aunque en el caso de Río Negro los resultados no son concluyentes, el caso de Catamarca otorga apoyo a la proposición de que la alternancia en el poder tiene un efecto negativo sobre la inversión en capacidades estatales: al contrario –y en consonancia con el modelo de Olson (1993)– esta inversión es mayor allí donde los gobernantes tienen horizontes temporales más amplios.

7. Discusión y conclusiones

El objetivo de este trabajo fue poner a prueba un conjunto de hipótesis acerca de los determinantes de dos dimensiones de la capacidad estatal: la capacidad extractiva y la capacidad administrativa. Utilizando una base de datos original, estas hipótesis fueron puestas a prueba por primera vez en el nivel subnacional en un país federal: las provincias Argentinas.

Los resultados del análisis de regresión son los siguientes. A contramano de lo postulado por la Hipótesis 1, el nivel de democracia no tiene ningún efecto independiente sobre ninguna de las dimensiones de capacidad estatal. La desigualdad en la distribución del ingreso no tiene ningún efecto independiente sobre la capacidad administrativa, pero tiene un efecto directo sobre la capacidad extractiva, aunque –en contra de lo postulado por la Hipótesis 3– éste es efecto es positivo.

Desde un punto de vista teórico, el hallazgo más relevante de este trabajo es que el efecto de la democracia sobre la capacidad estatal es condicional a la distribución del ingreso. Sin embargo, este efecto es distinto para las dos dimensiones analizadas. Para el caso de la capacidad administrativa, los resultados confirman los hallazgos de la literatura: la desigualdad atenúa el efecto de la democracia sobre esta dimensión de la capacidad estatal: a niveles bajos de desigualdad el efecto de la democracia es positivo –un aumento unitario en el nivel de democracia está asociado, en promedio y manteniendo constantes todos los demás factores, a un aumento del 17% en la capacidad administrativa–, a niveles medios de desigualdad el efecto se cancela y a niveles altos pasa a ser negativo –un aumento unitario está asociado a una disminución promedio de un 10%–. Para el caso de la capacidad extractiva, los resultados

contradicen la expectativa teórica y los hallazgos de la literatura: la desigualdad aumenta el efecto de la democracia sobre esta dimensión de la capacidad estatal. Sin embargo, la magnitud de este efecto es menor: el efecto de la democracia sobre la capacidad extractiva puede ser tan pequeño como -4.18% para el valor más bajo de desigualdad de la muestra o tan grande como 2.5% para el valor más alto. Este resultado muestra que estas medidas de capacidad no sólo no muestran una correlación alta sino que responden de manera distinta –opuesta– a los mismos determinantes.

Las transferencias fiscales tienen un efecto positivo en todos los modelos de capacidad extractiva y sobre muchos de los modelos de capacidad administrativa –aunque en este último caso el efecto desaparece en algunas de las especificaciones–. Cuando se utiliza un modelo de variables instrumentales para corregir la potencial endogeneidad de las transferencias, el resultado se sostiene –y se potencia en magnitud– para el caso de la capacidad extractiva, aunque desaparece en el caso de la capacidad administrativa. Al menos para el caso de la capacidad extractiva estos resultados contradicen lo postulado por la Hipótesis 5. Este resultado sugiere que las transferencias fiscales no necesariamente bloquean la inversión en capacidad extractiva: contra lo que sugeriría una interpretación rentista del funcionamiento del federalismo fiscal, imposición y transferencias no son sustitutos sino complementos. Aun cuando la relación entre transferencias y recaudación total es negativa –las provincias más beneficiadas por transferencias tienen bajos niveles de recaudación total propia–, la composición de los flujos tributarios muestra que la recaudación no es necesariamente baja en el impuesto intensivo en capacidad extractiva que se utilizó como indicador. Para la capacidad administrativa los resultados no son concluyentes, aunque en cinco de los ocho modelos el efecto de las transferencias es positivo y significativo al 1%.

La utilización de la regla de reelección como medida de estabilidad política también arroja efectos diferentes para cada dimensión de capacidad estatal: una regla de reelección más restrictiva tiene un efecto negativo en el caso de la capacidad extractiva y un efecto positivo en el caso de la capacidad administrativa. En el primer caso un gobernante con mayores restricciones temporales tiene menos incentivos a invertir en capacidades extractivas; en el segundo caso ocurre lo contrario. Esto también puede indicar que la inversión en ambos tipos de capacidades obedece a lógicas distintas: los horizontes temporales más largos pueden ser un incentivo para

invertir en capacidad extractiva, pero la rotación en el poder puede –de acuerdo con la lógica del modelo BPC– incentivar la inversión en capacidades administrativas.

Sin embargo, el análisis de control sintético sugiere que la alternancia en el poder tras largos períodos de estabilidad política disminuye la capacidad administrativa. Dado que en términos de identificación, este test es más confiable que el análisis de regresión, la evidencia –aunque no es concluyente– parece dar un mayor apoyo a la hipótesis de que la estabilidad política tiene un efecto positivo sobre la capacidad estatal.

¿Es esta interpretación verosímil? No es irrazonable argumentar, en una línea olsoniana, que efectivamente algunos gobernadores argentinos de provincias con altos niveles de estabilidad política –y, en algunos casos, con dudosas credenciales democráticas– son “bandidos sedentarios” con un interés abarcativo en sus respectivas provincias. En efecto, determinadas provincias han estado bajo el control de un mismo color político por largos períodos o, en los casos de San Luis desde el retorno de la democracia y de Santiago del Estero hasta la intervención federal de 2004, por dinastías familiares (Behrend, 2011; Giraudy, 2011; Sawers, 1996). En una frase que parece dictada por el propio Olson, Carlos Arturo Juárez –que ejerció la gobernación de Santiago del Estero con interrupciones desde 1949 hasta que en 2004 la provincia sufrió la intervención federal que desalojó a su esposa– declaró: “Santiago del Estero es Carlos Arturo Juárez; lo digo sin vanidad, porque el 80 por ciento de lo que la provincia es me lo debe a mí”.⁴⁵

Este trabajo se propuso realizar una contribución sobre los determinantes de la capacidad estatal. Dos áreas constituyen terreno fértil para futuras líneas de investigación. En primer lugar, es necesario un estudio detallado de la profesionalización de las burocracias provinciales, en la línea de trabajo inaugurada por Rauch y Evans (1999). En segundo lugar, los hallazgos de esta tesis sugieren que es necesaria una investigación más detallada sobre la relación entre distintas dimensiones de la capacidad estatal. Esto reviste especial relevancia, toda vez que invoca la disputa entre dos visiones antagónicas en el campo de la política comparada. En efecto, este trabajo arroja dudas sobre las visiones que conciben a los fenómenos político-económicos como resultados de equilibrio en los que distintas dimensiones están correlacionadas de manera positiva: estados donde casi todo funciona –Suecia– y estados donde ocurre lo contrario –Haití– (Besley y Persson, 2011). A pesar de que se basan en indicadores imperfectos de capacidad

⁴⁵ *La Nación*, 2/4/2004.

estatal y pueden estar afectados importantes niveles de error de medición, los resultados presentados sugieren que, a los efectos del análisis empírico, el concepto de capacidad estatal debe ser desagregado en dimensiones específicas –y quizás abandonado–. En otras palabras, el hecho de que los estados exhiban un buen desempeño en una dimensión no significa que puedan hacerlo en otras. Como se señaló en distintas partes de este trabajo, el trabajo pionero de Evans et al. (1985) anticipó que las capacidades del estado no covarían de manera conjunta: antes bien, son un mosaico desparejo que debe ser desagregado si se quiere formular proposiciones causales con sentido. Resolver esta cuestión requiere mayores esfuerzos conceptuales y empíricos.

8. Apéndice

TABLA 8.1. VARIABLES, DEFINICIONES Y FUENTES

Variable	Definición	Fuente
<i>A. Variables dependientes</i>		
Capacidad extractiva	Ingresos brutos/recaudación total propia (porcentajes)	Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP)
Capacidad administrativa	Promedio de la cobertura de todas las trazadoras del Plan Nacer y de las trazadoras correspondientes del Programa SUMAR	Ministerio de Salud de la Nación
<i>B. Variables independientes</i>		
Democracia Subnacional	Índice de Democracia Subnacional	Gervasoni (2011)
Reelección	Regla de reelección para elecciones del ejecutivo provincial. 0= reelección ilimitada; 1=dos reelecciones inmediatas; 2=una reelección inmediata; 3=sin reelección inmediata.	Codificación propia en base a datos de Gervasoni (2011)
Gini	Coefficiente de Gini	1991-2002: Cicowiez (2003); 2003-2007: Calvo and Moscovich (2013). En ambos casos calculados a partir de la EPH (INDEC).
Transferencias per cápita	Transferencias fiscales totales (en pesos constantes de 2004).	Lucardi (2013), en base a Base CIAP (2014)
<i>C. Variables de control</i>		
PBG per cápita	Producto Bruto Geográfico (per cápita) Millones de pesos constantes de 1993.	Consejo Federal de Inversiones.
Copartidario	Variable dicotómica. Que indica si el presidente y el gobernador pertenecen al mismo partido (=1) o no (=0).	Provinfo (Ministerio del Interior)
Fase 1	Variable dicotómica que indica si una provincia ingresó al Plan Nacer desde su inicio en 2005 (=1) o no (=0)	Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Salud de la Nación
<i>D. Variables instrumentales</i>		
Sobrerrepresentación	Razón entre la población y el número de legisladores nacionales, dividido por el mismo valor para las legislaturas provinciales (en ambos casos, promedios para ambas cámaras).	Lucardi (2013)

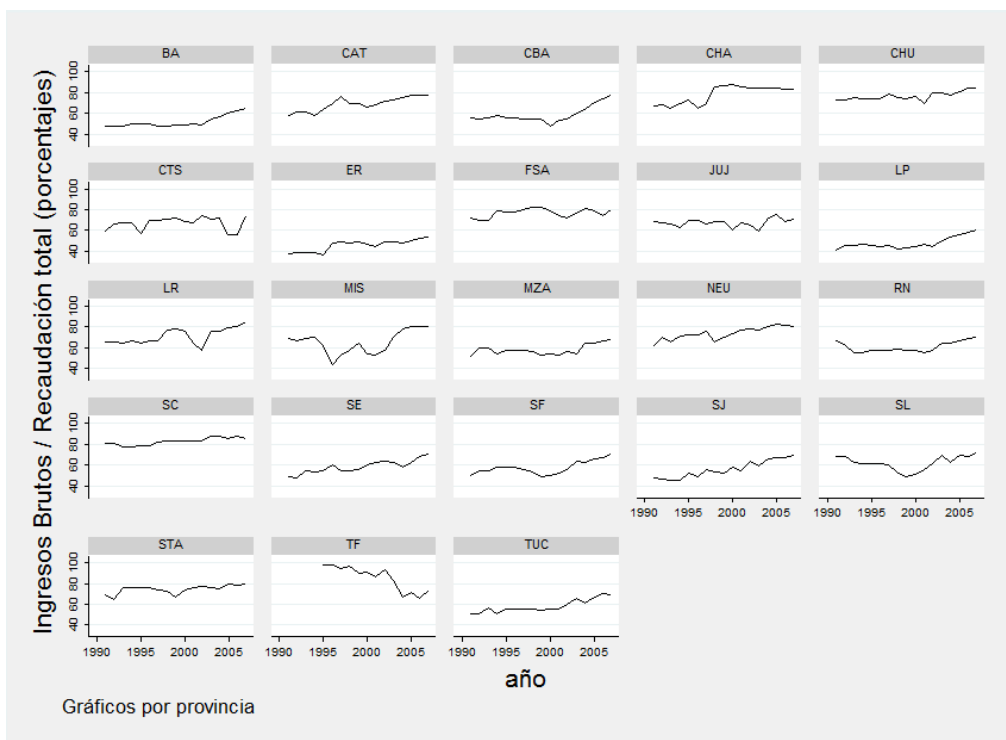


Figura 8.1. Capacidad extractiva: recaudación ingresos brutos como porcentaje de la recaudación total propia, 1991-2007

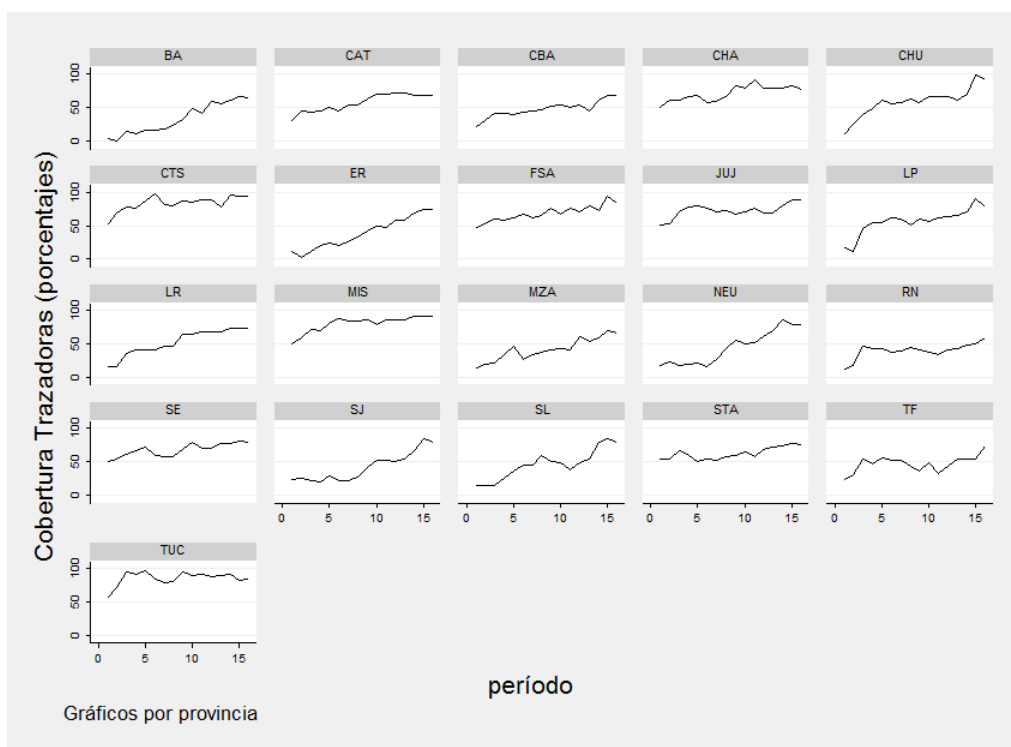


Figura 8.2. Capacidad administrativa: promedio de cobertura de trazadoras, por cuatrimestre, 2007-2014

9. Referencias

- Abadie, A., y J. Gardeazabal. 2003. The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country. *American Economic Review* 93(1): 113-132.
- Abadie, A, A. Diamond, y J. Hainmueller. 2010. Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California’s Tobacco Control Program. *Journal of the American Statistical Association* 105(490): 493-505.
- Abadie, A, A. Diamond, y J. Hainmueller. 2014. Comparative Politics and the Synthetic Control Method. *American Journal of Political Science* 59(2): 495-510.
- Alonso, G. 2008. *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bäck, H., y A. Hadenius. 2008. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relation. *Governance* 21(1): 1-24.
- Bates, R. 1997. “Institutions as Investments”. En Z. Iqbal y R. Kanbur (eds.), *External Finance for Low-Income Countries*. Washington D.C: International Monetary Fund.
- Beck, N., y N. Katz, J. 1995. What to do (and not to do) with Time-series Cross-section Data. *American Political Science Review* 89(3): 634-647.
- Bednar, J. 2005. Federalism as a Public Good. *Constitutional Political Economy* 16(2): 189-205.
- Behrend, J. 2011. The Unevenness of Democracy at the Subnational Level. Provincial Closed Games in Argentina. *Latin American Research Review* 46(1): 150-174.
- Besley, T., y T. Persson. 2009. The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics. *American Economic Review* 99(4): 1218-44.

- _____. 2011. *Pillars of Prosperity. The Political Economics of Development Clusters*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Bonvecchi, A., y G. Lodola. 2011. The Dual Logic of Intergovernmental Transfers. Presidents, Governors, and the Politics of Coalition-Building in Argentina. *Publius* 41(2): 179-206.
- Bräutigam, D., O. Fjeldstad, y M. Moore. 2008. *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*. New York: Cambridge University Press.
- Bueno de Mesquita, B., A. Smith, R. Siverson y J. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Bunge, M. 1996. *Finding Philosophy in Social Science*. New Haven: Yale University Press.
- Cárdenas, M. 2010. State Capacity in Latin America. *Economía* 10(2): 1-45.
- Cárdenas, M., y D. Tuzemen. 2010. Under-Investment in State Capacity: The Role of Inequality and Political Instability. Working Paper, The Brookings Institution.
- Calvo, E., y L. Moscovich. 2013. Social Protest, Inequality, and Redistribution. Paper presentado en el Workshop Federalismo Comparado y Política Subnacional, 5 de agosto de 2013, Universidad de San Andrés.
- Castro, L, L. Díaz Frers, A. Alfieri y A. Bovino. 2014. Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina. Documento de Trabajo N°120, CIPPEC.
- Centeno, M.A. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Cheibub, J.A. 1998. Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments. Taxation in Democracies and Dictatorships. *World Politics* 50(3): 349-376.

- 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.
- Cingolani, L. 2013. The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. United Nations University. Working Paper.
- Dal Bó, E., y M. Rossi. 2011. Term Length and the Effort of Politicians. *Review of Economic Studies* 78(4): 1237-1263.
- De Figueiredo, R., M. McFaul y B. Weingast. 2007. Constructing Self-Enforcing Federalism in the Early United States and Modern Russia. *Publius* 37(2): 160-189.
- Dincecco, M. 2011. *Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650-1913*. New York: Cambridge University Press
- Dincecco, M, y G. Katz. 2012. State Capacity and Long-Run Performance. Working Paper, Berkeley Economic History Laboratory (BEHL).
- Dincecco, M., y M. Prado, M. 2012. Warfare, Fiscal Capacity, and Performance. *Journal of Economic Growth* 17(3):171-203.
- Di Tella, R., y R. MacCulloch. 2009. Why Doesn't Capitalism Flow to Poor Countries? Brookings Papers on Economic Activity.
- “El fin de un poder caudillista de casi medio siglo”. *La Nación*, 2/4/2004. Disponible en:<<http://www.lanacion.com.ar/588703-el-fin-de-un-poder-caudillista-que-duro-mas-de-medio-siglo#>>
- Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skocpol (eds.). 1985. *Brining the State Back in*. New York: Cambridge University Press.

- Fukuyama, F. 2012. The Strange Absence of the State in Political Science. *The American Interest*, 2/10/12.
- Gallie, W. 1956. Essentially Contested Concepts. *Meeting of the Aristotelian Society* 56: 167-198.
- Gervasoni, C. 2010. A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces. *World Politics* 62(2): 302-340.
- _____. 2011. A Rentier Theory of Subnational Democracy: The Politically Regressive Effects of Redistributive Fiscal Federalism in Argentina. Ph.D. Dissertation, Universidad de Notre Dame.
- Gerring, J. 2001. *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibson, E., E. Calvo, y T. Falletti. 2004. Reallocative Federalism: Legislative Overrepresentation and Publics Spending in the Western Hemisphere. En E. Gibson (ed.), *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Giraudy, A. 2011. La política territorial de la democracia subnacional. *Journal of Democracy en Español* 3: 42-55.
- _____. 2012. Conceptualizing State Strenght: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política* 32(3): 599-611.
- Goertz, G. 2006. *Social Science Concepts: A User's Guide*. New Jersey: Princeton University Press.
- Grindle, M. 1997. *Getting Good Government*. Cambridge: Harvard University Press.

- Hanson, J. en prensa. Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes? *Studies in Comparative International Development*.
- Hanson, J., y R. Sigman. 2011. Measuring State Capacity. Assessing and Testing the Options. Prepared for the 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 1-5, 2011.
- Herbst, J. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Holland, P. 1986. Statistics and Causal Inference. *Journal of the American Statistical Association* 81(396): 945-960.
- Jones, M., P. Sanguinetti, y M. Tommasi. 1999. Politics, Institutions, and Public-Sector Spending in the Argentine Provinces. En J. Poterba y J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, M., O. Meloni, O. y M. Tommasi, M. 2012. Voters as Fiscal Liberals: Incentives and Accountability in Federal Systems. *Economics & Politics* 24(2): 135-156.
- Knutsen, C. 2013. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. *World Development* 43: 1-18.
- Kurtz, M. 2009. The Social Foundations of Institutional Order: Reconsidering War and the "Resource Curse" in Thrid World State Building. *Politics & Society* 37 (4): 479-520.
- Kurtz, M., y A. Schrank. 2007. Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *Journal of Politics* 69(2): 538-554.

- _____. 2012. Capturing State Strength: Experimental and Econometric Approaches. *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 613-621.
- Leiras, M. 2013. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. In C. H. Acuña (ed.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Levi, M. 1988. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- _____. 1999. Death and Taxes: Extractive Equality and de Development of Democratic Institutions. En I. Shapiro y C. Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- 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.
- _____. 2003. *Race and Regionalism in the Politics of Taxation in Brazil and South Africa*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lucardi, A. 2013. The Curse of Revenue-Sharing? Assessing the Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers at the Subnational Level. Working Paper, Washington University in St. Louis.
- “Lucía es Cristina”. *Infobae*, 3/12/2011. Disponible en: <<http://www.infobae.com/2011/03/12/569295-brizuela-del-moral-y-corpacci-companeros-formula-rivales>>
- Mahoney, J., y G. Goertz. 2004. The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research, *American Political Science Review* 98(4): 653-669.

- 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.
- Mazzuca, S. 2012. Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política* 32(3): 545-560.
- Ministerio de Salud (s/f). Manual de Trazadoras.
<<http://plannacer.larioja.gov.ar/sumar/uploads/archivos/Manual%20de%20Trazadoras.pdf>>
- O'Donnell, G. 1993. Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad* 128: 62-87.
- _____. 2010. *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olson, M. 1993. Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review* 87(3): 567-576.
- Oszlak, O. 1982. *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Ed. de Belgrano.
- Peltzman, S. 1992. Voters as Fiscal Conservatives. *The Quarterly Journal of Economics* 107(2): 327-361.
- PNUD. 2002. Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002. Tomo 3: La competitividad de las provincias. PNUD Argentina.
- Porto, A. 2004. Datos para *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/federalismo/>>

- Programa Estado de la Nación e INEC. 2013. Indicadores cantonales. San José, Programa Estado de la Nación e Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: < <http://www.estadonacion.or.cr/otras-publicaciones-pen/investigaciones-especiales-pen/indicadores-cantonales-investigaciones>>
- Putnam, R. et al. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Rauch, J., y P. Evans. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review* 64: 748-765.
- Saiegh, S., y M. Tommasi 1998. Argentina’s Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the Transaction-Cost Theory of Politics. Working Paper, Universidad Torcuato Di Tella.
- Sawers, L. 1996. *The Other Argentina: The Interior and National Development*. Boulder: Westview Press.
- Skocpol, T. 1985. Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds.) *Brining the State Back in*. New York: Cambridge University Press.
- Skowronek, S. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snyder, R. 2001. Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development* 36(1): 93-110.
- Soifer, H. 2012. Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 585-598.

- Sovey, A, y D. Green. 2011. Instrumental Variables Estimation in Political Science: A Readers' Guide. *American Journal of Political Science* 55(1): 188-200.
- Spiller. P., y M. Tommasi. 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, C. 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- _____.1992. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Tow, A. 2015. Atlas Electoral. Disponible en: <www.andytow.com.ar>
- Weber, M. 2005 [1919]. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Weaver, K., y B. Rockman. 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Weller, N, y M. Ziegler Rogers. 2014. Income Taxation and the Validity of State Capacity Indicators. *Journal of Public Policy* 34(2): 183-206.
- Wilson, S., y D. Butler. 2007. A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications. *Political Analysis* 15: 101-123.
- Ziegler, M. 2010. *The Taxation Tango: State Capacity in Argentina's Provinces*. Ph.D. Dissertation, University of California, San Diego.
- _____. 2014. Taxing with Dictators and Democrats: Regime Effects, Transfers and Revenue in Argentina's Provinces. *Journal of Politics in Latin America* 6(1): 3-44.

Zorn, C. 2001. Generalized Estimating Equation Models for Correlated Data: A Review with Applications. *American Journal of Political Science* 45(2): 470-90.