

Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2014

Número 102

Capacidad del Estado y gobernabilidad democrática en América Latina: Un acercamiento de medición y evaluación basado en el Barómetro de las Américas.

Por Juan Pablo Luna

jpluna@icp.puc.cl

Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile

y

Sergio Toro Maureira

storo@uct.cl

Universidad Católica de Temuco

Resumen Ejecutivo. La capacidad del Estado es una pre-condición fundamental para la gobernabilidad democrática. Sin instituciones estatales capaces de garantizar el estado de derecho, los derechos políticos, sociales y civiles no pueden garantizarse. En este reporte mostramos cómo los datos del Barómetro de las Américas pueden ser utilizados para analizar la capacidad del estado en América Latina, con especial foco en los casos de Chile, Colombia y Costa Rica. Los resultados sugieren que los estados latinoamericanos despliegan niveles de variación significativos en términos de las capacidades del estado entre los países, dentro de los países y desde una perspectiva funcional (entre sectores de un mismo estado). Algunos de nuestros hallazgos contradicen supuestos establecidos en la bibliografía y sugieren implicaciones relevantes para la formulación de políticas públicas en la región.

La serie *Perspectivas* es co-editada por Jonathan Hiskey, Mitchell A. Seligson y Elizabeth J. Zechmeister con el apoyo administrativo, intelectual y técnico del equipo de LAPOP en Vanderbilt University.

El reporte de PNUD del año 2004, no ha sido el único en advertir la urgencia de analizar las instituciones del Estado y su déficit en América Latina. Los académicos han advertido que la debilidad y desigualdad que actualmente presentan las instituciones del estado, provienen de condiciones de largo alcance en la región. (ver O'Donnell 1993; Centeno 2002; López-Alves 2000; PNUD 2004; Rotberg 2003, 2007). De hecho, la baja capacidad estatal ha sido identificada como la raíz de la prevalencia de conflictos armados, la desinstitucionalización de los sistemas de partido, y los bajos niveles de desarrollo socioeconómico (ver. Mainwaring, Bejarano, and Pizarro 2006; UNDP 2004). En suma, un Estado soberano y con capacidad institucional constituye un prerrequisito fundamental para la ciudadanía democrática.

Por estas razones, un diagnóstico de la gobernabilidad democrática que no considere la institucionalidad estatal es, a lo menos, incompleto. En este reporte¹ se muestra cómo una serie de indicadores incluidos en la encuesta de 2012 del Barómetro de las Américas² pueden ser utilizados para medir, al menos preliminarmente, algunas dimensiones relativas a la fortaleza y alcance territorial del estado en América Latina. Adicionalmente nuestros datos sugieren que la capacidad estatal varía no solo entre países, sino también al interior de cada sociedad.

La discusión respecto a cómo operacionalizar la fortaleza del Estado y su alcance territorial ha

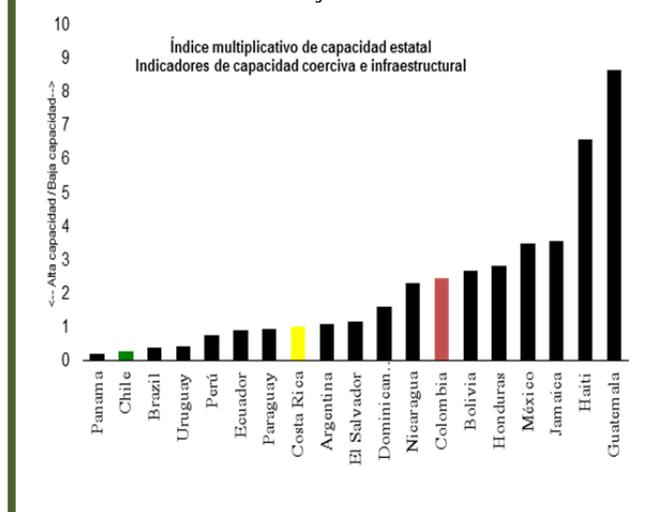
¹ Números anteriores de la serie Perspectivas pueden encontrarse en:

<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights.php>

Los datos en los que se basa el presente artículo pueden encontrarse en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop>

² El financiamiento de la ronda 2012 del Barómetro de las Américas fue proporcionado principalmente por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Otras fuentes importantes de apoyo fueron el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Vanderbilt University. Este número de Perspectivas fue elaborado por LAPOP y las opiniones expresadas corresponden a los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID o las demás instituciones financiadoras.

Gráfico 1. Comparación del índice de capacidad estatal infraestructural y coercitiva



sido objeto de debate reciente (ver RCP 2012). En este reporte aplicamos la propuesta de Soifer's (2012) para conceptualizar y operacionalizar dicho concepto (aunque esta medición también se nutre de dimensiones relevantes identificadas por Giraudy 2012 y Kurtz & Schrank, 2012, entre otros). Soifer identifica tres dimensiones conceptuales que, cuando se presentan en conjunto, definen la capacidad del Estado: la capacidad de coerción, la capacidad infraestructural y la capacidad extractiva. Aunque las preguntas del cuestionario no se construyeron explícitamente para operacionalizar las dimensiones de Soifer, el Barómetro de las Américas provee indicadores tentativos para un análisis comparado preliminar, destinado especialmente a medir las capacidades coercitivas e infraestructurales de los estados de la región. Adicionalmente, otros tres ítems incluidos en los cuestionarios aplicados en Chile, Colombia y Costa Rica, nos permiten realizar una operacionalización más completa del concepto, incluyendo dos indicadores más de coerción estatal y capacidad infraestructural y una medida tendiente a estimar la capacidad extractiva de cada estado. Los seis ítems analizados en este reporte se describen en el recuadro 1.

La capacidad del Estado es difícil de operacionalizar por distintas razones. Por un lado, la calidad de los datos producidos por los gobiernos (los que son utilizados como proxy para diferentes dimensiones de fortaleza estatal) es, en sí misma, dependiente de la propia capacidad del estado para producir datos de calidad. Por otro lado, la evaluación del alcance territorial inevitablemente requiere basarse en datos disponibles a bajos niveles de agregación territorial. En este reporte discutimos y presentamos una serie de indicadores derivados del Barómetro de las Américas 2012, que intentan contribuir a minimizar ambos problemas³.

Para operacionalizar la capacidad coercitiva del Estado, utilizaremos los indicadores de crimen y corrupción incluidos en el Barómetro. Asumimos que bajos niveles de victimización por crimen, así como bajos niveles de corrupción de los oficiales estatales deberían estar empíricamente correlacionados con una mayor capacidad coercitiva del estado. Para los casos de Chile, Colombia y Costa Rica, ambos indicadores son complementados por un tercero: la predisposición de la ciudadanía para denunciar robos a la policía. Este indicador es útil para medir la confianza relativa de los ciudadanos en la capacidad de los oficiales del estado para hacer cumplir el estado de derecho.

Para medir la capacidad infraestructural del estado en el contexto de una comparación amplia recurriremos a un único indicador: el porcentaje de personas en cada país que reportaron poseer cédula de identidad (o registro electoral en los casos centro-americanos). Mientras tanto, para el análisis más detallado de los casos de Chile, Colombia y Costa Rica, poseemos un segundo indicador:

la distancia entre el hogar y la escuela pública más próxima. Ambos indicadores proveen, al menos, una aproximación posible respecto a la

³ Específicamente, los datos de encuestas no son endógenos a la capacidad estatal y pueden ser evaluados a nivel sub-nacional.

Cuadro 1. Indicadores de Capacidad Estatal

VIC1EXT. ¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses? Es decir, ¿ha sido usted víctima de un robo, hurto, agresión, fraude, chantaje, extorsión, amenazas o algún otro tipo de acto delincuenciales en los últimos 12 meses? (1) Sí [Siga] (2) No

CORVIC. Índice de victimización por corrupción. Creado como una variable dicotómica en que 1 significa que el al entrevistado le han pedido una coima/mordida, en cualquiera de las situaciones cubiertas por las siguientes preguntas: EXC2, EXC6, EXC11, EXC13, EXC14, EXC15, EXC16 or EXC20.

INF1. ¿Tiene usted cédula de identidad?
(1) Sí (2) No

VB1. ¿Está usted inscrito para votar?
(1) Sí (2) No (3) En trámite

[Solo en Chile, Colombia y Costa Rica]

COER1. Cuando hace las compras en el almacén/comercio de su barrio, ¿y aunque usted no lo pida, le dan recibo/boleta: (1) Siempre (2) algunas veces (3) casi nunca o (4) nunca?

COER2. Suponga que a alguien de este barrio le roban un aparato de televisión de su casa y que un vecino presencia el robo. ¿Cree que su vecino hará la denuncia a la policía: (1) Siempre (2) algunas veces (3) casi nunca o (4) nunca?

INF5a. Aunque usted no tenga ninguna razón para ir allí, suponga que tiene que ir a la escuela pública más próxima a su hogar. ¿Cuánto se demoraría en llegar a esa escuela a pie?

capacidad del estado para “llegar” administrativamente a sus ciudadanos.

Finalmente, para medir la capacidad extractiva, poseemos un único indicador, el que además se encuentra solo disponible para los tres casos que se analizarán en profundidad: la probabilidad de recibir boletas/facturas/recibos, al adquirir productos básicos en los almacenes locales. Aunque de forma indirecta, este indicador provee, creemos, una estimación posible respecto a la capacidad estatal para cobrar impuestos.

Una evaluación comparada de la capacidad estatal

La capacidad estatal, al menos como es concebida por Soifer (2012), supone que un Estado con alta capacidad debe poseer simultáneamente capacidad en las tres dimensiones identificadas arriba (coercitiva, infraestructural y extractiva). Por esta razón, es

necesario operacionalizar el concepto mediante un índice multiplicativo, y no través de un índice meramente aditivo.

El índice que presentamos en esta sección se basa en la multiplicación de dos componentes (capacidad de coerción e infraestructura). El componente de coerción fue construido siguiendo dos pasos. Primero, se normalizó (dividiendo por el promedio regional de 2012) cada indicador de victimización por crimen y corrupción. Segundo, se adicionaron ambos resultados normalizados. El componente de capacidad infraestructural se obtiene a través de la normalización (una vez más dividiendo por el promedio regional) del porcentaje de ciudadanos que declaró contar con cédula de identidad en cada país. El índice resultante se presenta en el Gráfico 1, en la que se incluyen los países latinoamericanos, así como también Haití y Jamaica. Mientras mayor es el puntaje observado, menor es la capacidad coercitiva e infraestructural del estado.

El Gráfico 1, da cuenta de una variación significativa en los niveles de capacidad estatal (coercitiva e infraestructural) en los países de la región. Con base a esta medida, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Honduras, Bolivia y Colombia, entre otros países, presentan menores niveles de estatalidad. Mientras que Panamá, Chile, Brasil y Uruguay, presentan los mayores niveles de capacidad estatal en la región.

La tabla 1, por su parte, presenta la puntuación relativa de los países ubicados en ambos extremos de nuestra medición. También se incluye, como caso intermedio, Costa Rica. Los tres indicadores parciales (columnas 4-6), así como el índice multiplicativo (columna 7) se presentan en dicha tabla. Para validar los resultados, los comparamos con el Índice de Estados Fallidos (compilado por el Instituto para la Paz), el índice de estatalidad 2010 del Bertelsmann Transformation Index y el Producto Interno Bruto per cápita de cada país para 2011. La información sugiere que el índice obtenido mediante los datos del Barómetro de las Américas es consistente con estas

mediciones alternativas. Al mismo tiempo, aunque existe correlación entre el índice de capacidad coercitiva e infraestructural del estado construido aquí y la riqueza de los países (medida a través del PIB per cápita), existen también importantes excepciones. Por ejemplo, México presenta niveles desproporcionalmente bajos de capacidad estatal (coerción e infraestructura) en comparación con sus niveles de riqueza.

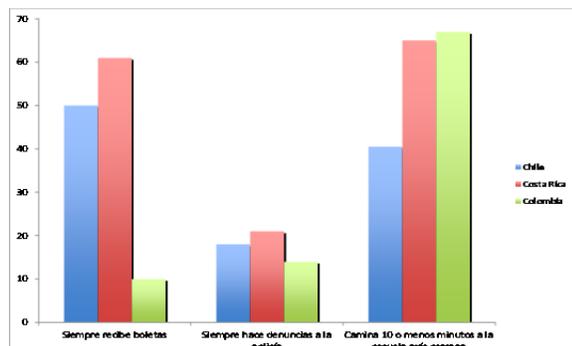
Tabla 1. Correlaciones de las capacidades coercitivas e infraestructurales de los Estados

	Índice de Estados Fallidos 2012 (1)	Índice de estatalidad de Bertelsmann (2)	PIB per capita (2011) (3)	Victimización por corrupción (COMPONENTE COERCIVO) (4)	Victimización por crimen (COMPONENTE COERCIVO) (4)	% sin carnet de identificación (COMPONENTE INFRAESTRUCTURA L) (4)	Index of coercive and infrastructural capacity (7)
Chile	43,50	9,20	14394	5,99	13,74	0,50	0,27
Brasil	64,10	8,15	12594	7,46	8,47	1,00	0,40
Uruguay	40,50	10,00	13866	8,20	22,75	0,53	0,42
Costa Rica	49,70	9,40	8647	20,72	17,49	2,37	0,99
Colombia	84,40	7,00	7104	16,13	21,04	5,29	2,45
Honduras	78,50	6,40	2247	25,02	18,72	4,95	2,82
México	73,60	6,95	10047	31,15	23,12	4,30	3,57
Haití	104,90	3,67	726	68,27	19,70	5,97	6,60
Guatemala	79,40	5,55	3178	23,50	20,92	14,43	8,66

Capacidad estatal en Chile, Colombia y Costa Rica

En esta sección desarrollamos un análisis empírico más detallado respecto a los niveles de estatalidad observados en tres casos que aparecen, en la medición general, como poseedores de alto (Chile), alto-intermedio (Costa Rica) y bajo (Colombia) niveles de capacidad estatal a nivel latinoamericano. De cara a este objetivo incluimos aquí tres ítems adicionales incorporados en los cuestionarios del Barómetro de las Américas en esos tres países. El gráfico 2 despliega los resultados obtenidos en cada país en las preguntas COER1, COER2, e INF5a (ver su redacción en el recuadro 1). Sobre la probabilidad de recibir boletas/facturas/recibos (capacidad extractiva) o de hacer una denuncia a la policía después de haber sufrido un robo (capacidad coercitiva), Costa Rica (seguido por Chile) presenta una situación más favorable. Por otro lado, Colombia y Costa Rica son los países en que la capacidad infraestructural del estado es mayor, a partir de la medición de la distancia entre la casa y la escuela pública más cercana.

Gráfico 2. Indicadores adicionales de capacidad estatal extractiva, coercitiva e infraestructural para los tres países



Combinando estos tres indicadores adicionales, se calculó un nuevo índice de capacidad estatal que incorpora al menos un *proxy* por cada una de las tres dimensiones conceptuales propuestas por Soifer (2012)⁴.

La tabla 2 presenta los resultados obtenidos de cada país y por dos tipos diferentes de unidades sub-nacionales: a) conglomerados de municipios clasificados en términos de sus niveles relativos de desarrollo humano y b) municipios urbanos y rurales. En esta nueva medición se observa que a nivel nacional Costa Rica registra la mayor capacidad estatal. Esto se debe a que el país tiene un mejor desempeño en las tres dimensiones funcionales de capacidad estatal. Por otro lado, Colombia continúa presentando bajos niveles de capacidad estatal, particularmente en relación a la capacidad extractiva y de coerción. Finalmente, Chile es

⁴ Una vez más utilizamos aquí una aproximación multiplicativa. El cálculo de cada índice es el siguiente:
índice de capacidad estatal= capacidad coercitiva (COER2+VIC1EXT+CORVIC/3) * capacidad extractiva (COER1) * capacidad infraestructural (INF1+INF5a/2)
índice de capacidad estatal sub-nacional= (capacidad coercitiva (COER21+VIC1EXT1+CORVIC1/3) * capacidad extractiva (COER11) * capacidad infraestructural (INF11+INF5a1/2)) / (capacidad coercitiva (COER2+VIC1EXT+CORVIC/3) * capacidad extractiva (COER1) * capacidad infraestructural (INF1+INF5a/2))
donde "1" representa una unidad sub-nacional determinada.

“penalizado” en el nuevo índice, por su relativamente bajo nivel de capacidad infraestructural (especialmente en relación a la cercanía territorial de la red de escuelas públicas).

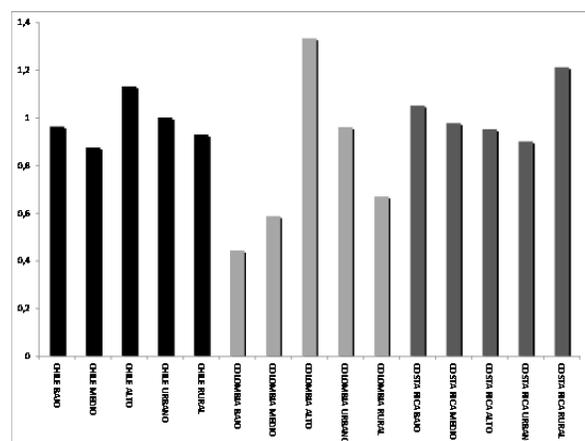
La tabla 2 presenta los niveles de capacidad estatal observados en cada país, al distinguir entre distintos tipos de localidad (rural vs. urbana; de nivel de desarrollo humano alto, medio y bajo). Los resultados sugieren la presencia de variaciones importantes al interior de cada caso. Al mismo tiempo, algunos de los hallazgos parecen ser contra-intuitivos.

Tabla 2. Capacidad estatal extractiva, coercitiva e infraestructural para Chile, Colombia y Costa Rica

	Coercitivo	Extractivo	Infraestructural	Puntaje Total
CHILE promedio	66,00	50,00	70,00	231000
Desarrollo bajo	1,02	0,96	0,98	0,96
Desarrollo medio	0,97	0,88	1,03	0,88
Desarrollo alto	1,02	1,14	0,98	1,13
Urbano	0,98	1,00	1,02	1,00
Rural	1,08	0,98	0,88	0,93
COLOMBIA promedio	59,00	10,00	80,25	47348
Desarrollo bajo	1,07	0,40	1,03	0,44
Desarrollo medio	0,99	0,60	0,98	0,59
Desarrollo alto	0,93	1,50	0,96	1,33
Urbano	0,98	1,00	0,98	0,96
Rural	1,07	0,60	1,04	0,67
COSTA RICA promedio	60,83	61,00	80,50	298722
Desarrollo bajo	0,92	1,11	1,02	1,05
Desarrollo medio	1,02	0,97	0,99	0,98
Desarrollo alto	1,01	0,95	0,99	0,95
Urbano	0,95	0,95	0,99	0,90
Rural	1,09	1,10	1,01	1,21

El Gráfico 3 resume los puntajes observados en cada país. Costa Rica es el caso en que la medición de capacidad estatal presenta mayor uniformidad a través de los diferentes tipos de municipio según sus niveles de desarrollo humano. Sorprendentemente, la capacidad estatal en estos casos, parece ser más alta en las áreas rurales y (marginalmente) en los municipios de menor desarrollo humano. Lo último tiene relación con la capacidad extractiva y de infraestructura del Estado costarricense. Mientras que la capacidad de coerción es relativamente menor en las áreas rurales.

Gráfico 3. Distribución de capacidad estatal extractiva, coercitiva e infraestructural para Chile, Colombia, and Costa Rica



Chile presenta una relativa uniformidad en la capacidad estatal a través de los municipios. Sin embargo, en la dimensión extractiva, la capacidad estatal es significativamente más alta en aquellos municipios que presentan mayores niveles de desarrollo humano.

Por otro lado, Colombia representa un escenario de menor uniformidad de alcance territorial del Estado. Como en el caso chileno, los mayores niveles de capacidad estatal extractiva se observan en los municipios con mayor desarrollo humano. Sin embargo, en la capacidad de coerción e infraestructura, el Estado colombiano es más fuerte en los municipios con menor desarrollo humano, aunque las diferencias son marginales.

Conclusión e implicaciones

En este reporte hemos presentado una medición preliminar de capacidad estatal con base en los datos del Barómetro de las Américas 2012. Aunque nuestro análisis tiene algunas limitaciones, entre ellas que solo cubre algunos indicadores disponibles para un grupo pequeño de casos, es aún posible extraer una serie de conclusiones y recomendaciones

respecto al estudio de la gobernabilidad democrática y sus determinantes en la región.

Primero, la evidencia sugiere que la capacidad estatal varía ampliamente en las Américas. Estas variaciones no solamente son entre países, sino que también se verifican al interior de cada estado nacional, tanto en términos territoriales como funcionales. El último tipo de varianza al interior de un mismo país posee importantes y diferentes implicaciones para la concreción de los derechos civiles, sociales y políticos en una determinada sociedad. Por ejemplo, en países en que la capacidad infraestructural del estado es baja, la provisión de políticas sociales como la educación se ve entorpecida. En contraste, en casos en que la capacidad coercitiva es baja, los más básicos derechos civiles de los ciudadanos son frecuentemente violados. Finalmente, cuando los estados tienen bajos niveles de capacidad extractiva, la regulación de la actividad económica y la vigencia de los derechos de propiedad pueden resentirse. Esto es especialmente importante, porque la habilidad relativa de los estados para desarrollar altos niveles de capacidad infraestructural y capacidad coercitiva puede entorpecerse por la falta de recursos.

Segundo, nuestro análisis sugiere que las variaciones territoriales y socioeconómicas, también se encuentran presentes dentro de los estados y que estas variaciones pueden ser observadas incluso en países con estados relativamente capaces como Costa Rica y Chile. Incluso en estos países, el estado es capaz de desarrollar algunas actividades (y no otras) en ciertos tipos de jurisdicción territorial. Curiosamente, la diferenciación funcional en los Estados latinoamericanos, no siempre parece ajustarse a las expectativas. Por un lado, algunos estados presentan mayor capacidad en las zonas rurales que en las zonas urbanas (por ej., la capacidad infraestructural en el medio rural parece ser mayor que en la ciudad en los casos de Colombia y Costa Rica). Por otro lado, algunos Estados tienen mayor capacidad para desarrollar algunas funciones en el contexto de bajos niveles de desarrollo humano (por

ejemplo la capacidad extractiva en Costa Rica y coercitiva en Colombia). En síntesis, el análisis sugiere que la capacidad estatal no es uniforme y que pensar el problema del estado latinoamericano como uno que involucra esencialmente la expansión desde el “centro” hacia la “periferia” puede ser problemático. Actualmente, algunos desafíos a la capacidad estatal, como por ejemplo la baja o nula capacidad coercitiva observada en zonas urbanas dominadas por el micro-tráfico de drogas, se encuentran más frecuentemente en el centro que en las periferias territoriales de los países.

Finalmente, nuestro análisis sugiere que requerimos persistir en el análisis de la problemática del estado latinoamericano. Para ello, la producción de datos capaces de dar cuenta de la diversidad sub-nacional y funcional existente en la región, resulta imprescindible. En este sentido, este reporte no alcanza a proveer medidas y respuestas definitivas. Sin embargo, con este informe de *Perspectivas* se espera haber planteado preguntas interesantes y con esto haber contribuido a identificar desafíos de investigación para futuros análisis de una precondition fundamental (y muchas veces olvidada) para el efectivo ejercicio de una ciudadanía democrática plena.

Referencias

- Centeno, Manuel. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Penn State University Press.
- Giraudy, Agustina. 2012. “Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States”. *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 599-611.
- López-Alves, Fernando. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America, 1810-1900*. Durham: Duke University Press.
- Mainwaring, Scott, Ana Maria Bejarano, y Eduardo Pizarro, eds. 2006. *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- O’Donnell, Guillermo. 1993. “On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Some Glances at Post-Communist Countries.” *World Development* 21(8): 69–135.
- Kurtz, Marcus J. y Schrank, Andrew Capturing. 2012. “State Strength: Experimental and Econometric Approaches”. *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 613-621.
- Rotberg, Robert. 2007. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Soifer, Hillel. 2012. “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America.” *Revista de Ciencia Política* 32 (3): 585-598.
- UNDP 2004. *Informe Sobre La Democracia En América Latina: Hacia Una Democracia De Ciudadanas Y Ciudadanos*. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.