



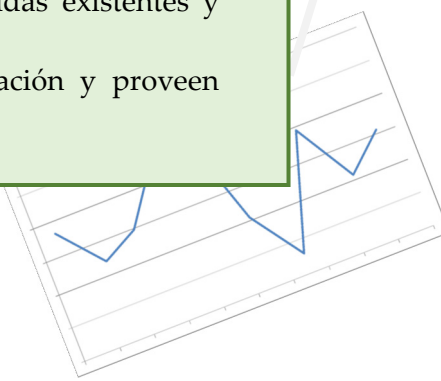
Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2015

Número 119

Estimando la capacidad del Estado

Por Juan Pablo Luna y Hillel David Soifer
Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile y
Departamento de Ciencia Política, Temple University
jlunaf@uc.cl y hsoifer@temple.edu

Hallazgos principales:

- Se propone una nueva estrategia basada en encuestas para medir la capacidad del Estado en América Latina
 - Esta estrategia tiene algunas ventajas sobre los métodos existentes basados en aproximaciones crudas o en datos producidos por los gobiernos
 - Las preguntas incluidas en el Barómetro de las Américas 2014 proveen pruebas conceptuales que se correlacionan con las medidas existentes y generan clasificaciones plausibles
 - Se destacan algunos de los beneficios de esta aproximación y proveen orientaciones para investigaciones futuras
- 

La capacidad del Estado, o la habilidad de las instituciones del Estado para implementar efectivamente un conjunto básico de funciones y para hacer cumplir las leyes, son un componente central de la política¹. Quienes siguen América Latina con frecuencia, encuentran referencias a la “falla del Estado” y “crisis del Estado”, pero la capacidad del Estado también subyace a la ciudadanía democrática, la seguridad doméstica y a la presencia de un gobierno efectivo². Así, son necesarias estimaciones precisas de la capacidad estatal para comprender muchos aspectos de la política contemporánea en las Américas. Sin embargo, como se discute en este reporte de *Perspectivas*, académicos y analistas carecen actualmente de mediciones de calidad de un concepto tan central, y se ven obligados a usar aproximaciones crudas que con frecuencia son calculadas a partir de la información producida por los gobiernos, cuya calidad es incierta. Además, dichas mediciones no siempre son sensibles a las diferencias subnacionales.

Este reporte de *Perspectivas* describe una nueva forma de medir la capacidad del Estado. Primero, se describe la nueva estrategia a partir de encuestas, usando los resultados de la ronda 2014 del Barómetro de las Américas. Segundo, se presenta una serie de hallazgos sobre la base de la comparación entre países que revelan tendencias entre éstos y en las dimensiones de la capacidad del Estado. Tercero, se muestra una forma en la que esta información puede ofrecer luces sobre patrones de variación subnacional. Se concluye argumentando a favor del uso de este método en nuevas investigaciones, exponiendo la contribución a intentos anteriores de estimar la capacidad del

Estado, y se identifican algunas orientaciones para una agenda de investigación que se base en esta exploración inicial.

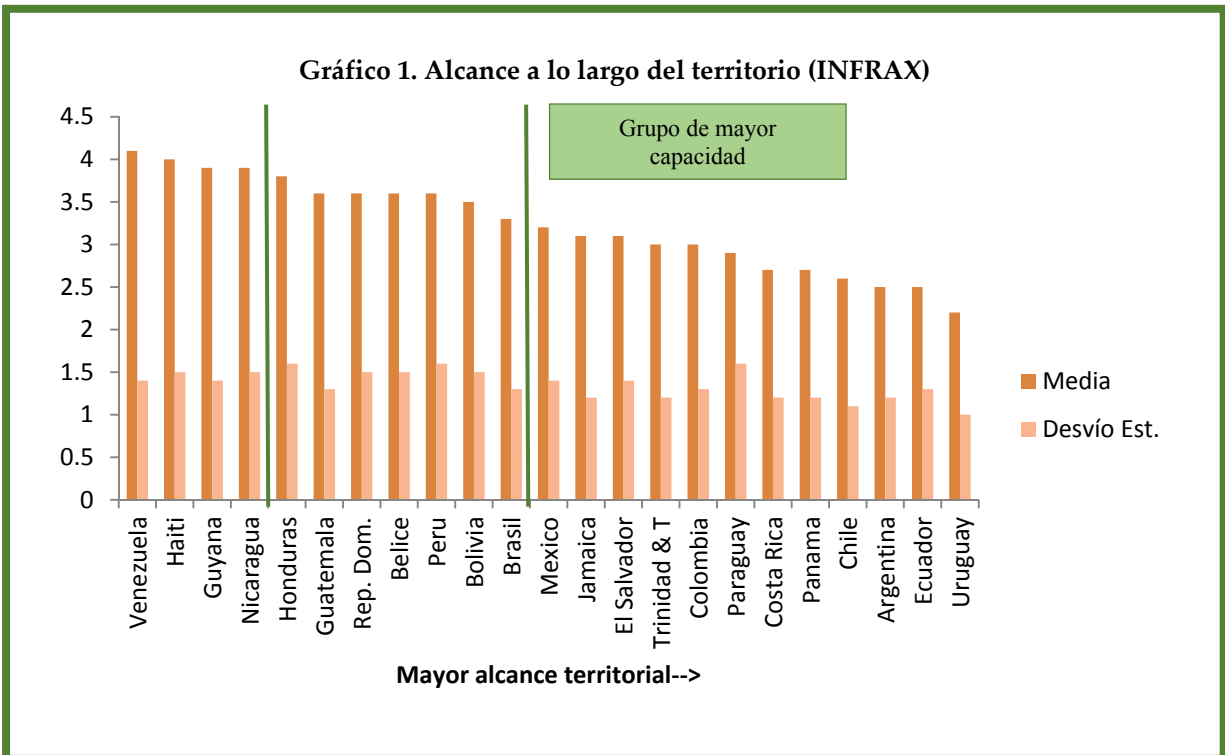
Estrategia de medición y clasificación de países

En esta investigación se usan las respuestas a varias preguntas del Barómetro de las Américas de 2014 para estimar tres dimensiones de la capacidad del Estado a nivel nacional. Para cada dimensión, se presenta una gráfica de los puntajes de cada país, ordenados en un escalafón del menos efectivo (a la izquierda) al más efectivo (a la derecha). Los tres aspectos de la capacidad estatal que se examinan son: su *cobertura del territorio*, su habilidad para aplicar *impuestos*, y su efectividad para *proveer derechos de propiedad*. La selección de estas dimensiones se deriva de una extensa revisión de la literatura conceptual y metodológica sobre capacidad del Estado³. Aunque el concepto de “capacidad del Estado” es usado de muchas formas por académicos, quienes formulan políticas públicas y analistas, acá lo definimos como la capacidad estatal para implementar políticas esenciales. Por lo tanto, no incluimos la corrupción, el clientelismo u otras dimensiones de lo estatal en nuestra definición o en nuestra operacionalización de la capacidad del Estado.

¹ Esta definición se basa en el concepto de “poder infraestructural” de Michael Mann (1984) y se nutre de la discusión conceptual de Soifer y vom Hau (2008) y Soifer (2012).

² La producción académica sobre cómo la capacidad del Estado afecta estos elementos centrales del contexto político es numerosa. Para una importante formulación inicial ver O'Donnell (1993), y para una discusión previa de este tema en el contexto del Barómetro de las Américas ver Luna y Toro (2014).

³ Ver entre otros Soifer (2012), Hanson y Sigman (2013), y Luna y Toro (2013).



Cobertura del territorio: Para medir el alcance de las instituciones del estado, se utiliza una pregunta recientemente introducida en el Barómetro de las Américas que pide a los entrevistados que estimen (usando una escala de cinco puntos) cuánto le tomaría a la policía llegar a su casa para responder a una emergencia (las respuestas incluyen: (1) Menos de 10 minutos, (2) Entre 10 y 30 minutos, (3) Más de 30 minutos y hasta una hora, (4) Más de una hora y hasta tres horas, (5) Más de tres horas) (INFRA X)⁴. Estas respuestas están muy poco correlacionadas (0.09) con las preguntas sobre victimización por delincuencia. Esto confirma que esta pregunta mide algo diferente de la provisión de seguridad por parte del

Estado⁵. Por otro lado, las respuestas de los entrevistados están correlacionadas en 0.53 con otra pregunta formulada en ocho países que mide el tiempo de respuesta de los bomberos (INFRA2)⁶. Eso sugiere que las respuestas a INFRA X mide adecuadamente la cobertura de las instituciones del Estado a lo largo del territorio.

Todos los países, con la excepción de uno, se agrupan en tres grupos de países que comparten niveles promedio estadísticamente similares de respuesta policial⁷. El grupo en el escalafón más alto incluye todos los países desde Uruguay a México en el Gráfico 1 (12

⁴ INFRA X: “Suponga que alguien se mete a robar a su casa y usted llama a la Policía. ¿Cuánto tiempo cree que la Policía se demoraría en llegar a su casa un día cualquiera, a mediodía?” Ver las opciones de respuesta en el texto. Nótese que una opción de respuesta que no se lee, pero se registra es “No hay Policía/ No llegaría nunca”; como se discute abajo esta es una respuesta común en varios países. Al momento de escribir este reporte, estaban disponibles datos para 25 de los 28 países incluidos en el Barómetro de las Américas. Todos excepto Barbados, las Bahamas, y Surinam.

⁵ Las medidas sobre crimen local son calculadas a partir de las respuestas a VICBAR1 y VICBAR7, las cuales fueron preguntadas en 23 países.

⁶ INFRA2: “Suponga ahora que su casa se incendia. ¿Cuánto tiempo cree que se demorarían los bomberos en llegar a su casa un día cualquiera, a mediodía?”

⁷ Acá y en otros lugares de esta nota nos referimos a “grupos” cuando se identifican casos donde no se observan diferencias significativas de promedios en una prueba ANOVA de un factor que emplea la comparación de parejas de Bonferroni.

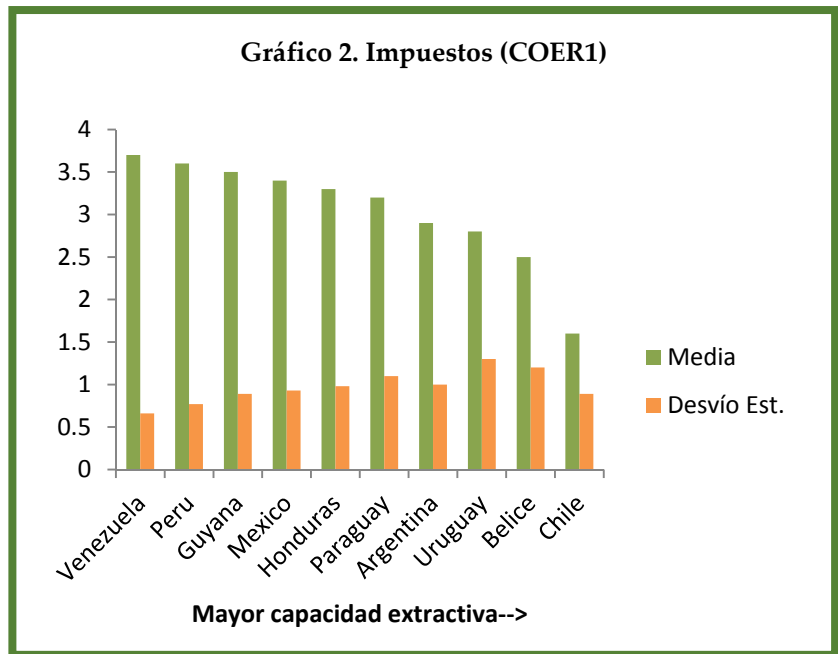
países)⁸. El segundo grupo se extiende de Brasil a Honduras (siete países). Finalmente, la respuesta policial en Guyana, Nicaragua, y Haití no pueden diferenciarse estadísticamente. Venezuela, donde casi 44% de los entrevistados contestaron que a la policía le tomaría más de tres horas en aparecer, o que no existe, es un caso extremo⁹.

Impuestos: Para medir la capacidad del Estado para cobrar impuestos, se usan los impuestos a las ventas, los cuales se ubican en una posición intermedia en cuanto a la facilidad con la que son recolectados (Soifer 2012). Se usa otra pregunta nueva, COER1, la cual pide a los entrevistados que evalúen (en una escala de cuatro puntos) cuán probable es que reciban una factura por compras en una tienda de barrio¹⁰. Esta pregunta fue formulada en diez países. A nivel individual del entrevistado, este indicador está correlacionado con la dimensión de derechos de propiedad (descrita abajo) en tan sólo .12,

⁸ Aunque los datos de Estados Unidos y Canadá estaban disponibles en esta dimensión del desarrollo estatal, las otras dimensiones no se incluyeron en estos países. Por lo tanto, el análisis se limita exclusivamente a los casos de América Latina y el Caribe. Es notable que, los puntajes a nivel de cada país para los Estados Unidos y Canadá están en la parte alta de los escalafones de la región en cuanto al alcance del estado y divergen significativamente de todos los otros casos, en tanto la mayoría de los entrevistados espera que la policía aparezca en menos de 30 minutos.

⁹ Los Gráficos 1-3 también muestran las desviaciones estándar obtenidas para cada indicador y país. En general, nuestros casos muestran niveles relativamente homogéneos de variación. La única excepción en esta tendencia es el indicador de derechos de propiedad para el cual la desviación estándar disminuye cuando la capacidad del Estado aumenta. El nivel de variación que se observa en estas tres figuras puede ser explicado de varias formas. La variación observada puede ser producida al nivel individual y/o al agrupar individuos en unidades territoriales/subnacionales entre las cuales la capacidad del Estado puede variar enormemente. Se explora esta última posibilidad más adelante, donde se argumenta que las diferencias subnacionales puede tener un peso importante explicando el nivel de heterogeneidad dentro de cada país que se observa en los Gráficos 1-3, y se espera explorar las fuentes de esta variación en futuras investigaciones.

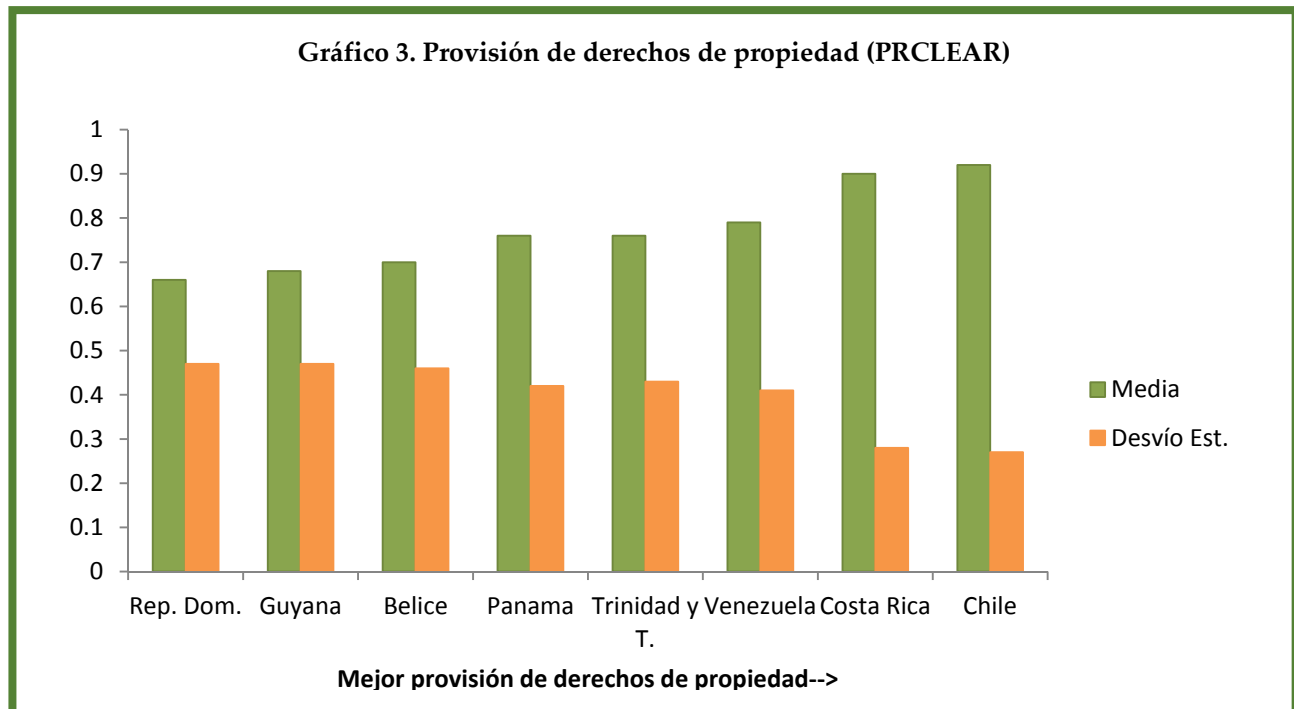
¹⁰ El texto de la pregunta COER1 dice: "Cuando hace las compras en un almacén/comercio/tienda/pulpería de su barrio, y aunque usted no lo pida, ¿le dan recibo/boleta/factura:?"



confirmando que captura un aspecto distintivo del estado.

Los promedios de cada país se muestran en el Gráfico 2. De los diez países donde se hizo la pregunta sobre tributación, el caso extremo es Chile, donde 58% de los entrevistados reportaron que siempre obtienen un recibo por transacciones en las tiendas del barrio, y otro 28% reportó recibirlo algunas veces. Chile tiene un puntaje significativamente más alto que cualquier otro país en la muestra, seguido por Uruguay y Belice, que no se pueden diferenciar significativamente, y después por Argentina y Paraguay, cada uno de los cuales son significativamente diferentes de todos los otros países en la muestra. Los demás países comparten niveles promedio de tributación estadísticamente similares con al menos otro caso. Estos cinco de los diez casos se agrupan en la parte baja del escalafón.

Provisión de derechos de propiedad: Se evalúa la capacidad del Estado de hacer respetar los derechos de propiedad usando un indicador creado con tres preguntas (PR1, PR2 y PR3), las cuales fueron realizadas en siete países. La primera, PR1, pide a los entrevistados si ellos son propietarios de su hogar; la segunda, PR2, pregunta a quienes poseen una casa, si tienen



títulos de propiedad; y tercero, PR3, pregunta a aquellos que arriendan si tienen o no un contrato de arrendamiento¹¹. Combinando las respuestas afirmativas a PR2 y PR3, se genera una medida de los derechos formales de propiedad en el sector de la vivienda. Dado que 4.2% de los entrevistados en conjunto (y hasta 15% de los entrevistados en Panamá) respondieron PR2 afirmando que sus títulos estaban “en trámite”, se debe tomar una decisión sobre cómo incluir esta opción en nuestra medida. Siendo extremadamente cautelosos, se desarrollan tres medidas diferentes: 1) PRSTRICT agrupa los títulos en trámite con la propiedad sin títulos; 2) PRLAX trata aquellas respuestas como evidencia de que existen derechos de propiedad, bajo el supuesto de que títulos en trámite reflejan la administración de los derechos de propiedad, aunque fueran ineficientes; 3) PRCLEAR sigue

la aproximación más simple y desecha las respuestas “en trámite”¹².

El Gráfico 3, muestra los puntajes de los países correspondientes a PRCLEAR. Chile y Costa Rica tienen puntajes igualmente altos. Más de 90% de los entrevistados en ambos casos tienen derechos de propiedad formalizados, según la medida PRCLEAR. Venezuela, Trinidad y Tobago, y Panamá están agrupados en la mitad del escalafón. Los tres países restantes en el fondo del escalafón (Guyana, República Dominicana y Belice) muestran niveles igualmente bajos de formalización de los derechos de propiedad, donde menos de 70% de los entrevistados en cada país indicaron que su situación de vivienda estaba formalizada.

¹¹ PR1: “La vivienda que ocupa su hogar es alquilada, propia, prestada o compartida?” PR2: “¿Esta vivienda tiene título de propiedad, ya sea que lo tenga usted en su poder o lo tenga el banco u otra institución?” PR3: “¿Tiene contrato de alquiler?”

¹² Las correlaciones entre los puntajes a nivel del país para estas tres medidas están por encima de 0.9, y las reglas de codificación no afectan las inferencias descriptivas que se extraen de los datos.

Tabla 1. Correlaciones entre nuestras dimensiones e indicadores existentes

	INFRA	COERI	PRCLEAR
BTI desarrollo del Estado	-0.7 n=21	-0.8 n=8	0.8 n=6
Pagos derechos de propiedad/PIB per capita (WDI) ¹	-0.2 n=7	-0.5 n=4	0.5 n=7
Tasa de tributación (WDI)	-0.1 n=6	-0.6 n=6	-1 n=2
Registro neto en educación primaria (WDI)	-0.3 n=19	-0.3 n=9	0.4 n=8
Mejoría de acceso a agua en áreas rurales (WDI)	-0.5 n=22	-0.4 n=9	0.0 n=7

Validez Externa

Aunque comparaciones más sistemáticas con las mediciones existentes son necesarias, es alentador que nuestros hallazgos a nivel nacional concuerden con preconcepciones comunes sobre desarrollo estatal en las Américas. Es reconfortante que nuestras medidas capturan diferencias en la capacidad estatal de los países, y por tanto tienen cierto grado de validez. Más confianza en la validez de estas medidas resulta del hecho de que la correlación con las medidas existentes de capacidad estatal parecen ser las esperadas, como se muestra en la Tabla 1. Primero, la Tabla 1 muestra que tres de las dimensiones están altamente correlacionadas con la dimensión de desarrollo estatal del *Bertelsmann Transitions Index* (BTI), lo que sugiere que todos ellos responden a una dimensión subyacente común. Segundo, indicadores ampliamente usados de capacidad del Estado derivados de los indicadores de desarrollo mundiales (WDI, por sus siglas en inglés) se alinean bien con cada una de nuestras dimensiones¹³. La medida del WDI sobre pagos de derechos de propiedad (como una fracción del PIB per capita) está estrechamente correlacionada y en la dirección correcta con la dimensión de derechos de

propiedad, aunque la correlación es débil con las otras dimensiones. La tasa de tributación está estrechamente correlacionada con la medida de cumplimiento tributario. Y el nivel de registro en la educación primaria y el acceso al agua a nivel rural están correlacionados, como se esperaba, con la variable INFRA que mide el alcance de las instituciones del Estado (es negativa porque valores más altos indican menos capacidad en esta medida). Se debe anotar, sin embargo, que las correlaciones que se reportan son calculadas sobre la base de un número de observaciones a nivel del país extremadamente bajo, y deben tomarse como evidencia preliminar, aunque sugestiva, de la validez de estas medidas.

El alcance desigual del estado

Sin embargo, mucha de la interesante variación en el desarrollo del Estado no es apreciable a partir de las medidas a nivel nacional que se han discutido. Esto ocurre en el nivel subnacional, puesto que el desempeño del Estado en sus funciones centrales varía enormemente a lo largo de la sociedad y el territorio (O'Donnell 1993; Huntington y Wibbels 2014). Esta variación no se refleja bien en las medidas existentes de la capacidad del Estado, las cuales toman al país como la unidad de análisis, usa indicadores individuales de desarrollo del Estado e ignora las diferencias subnacionales. Como resultado, ellas no

¹³ Los datos del *World Development Indicators* fueron consultados en línea en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Tabla 2. Diferencias significativas a lo largo de tamaño por país y dimensión

País	INFRA X % dif. sig	PRCLEAR % dif. sig	COER1 % dif. sig
Argentina	100	n/a	66
Belice	66	0	66
Bolivia	50	n/a	n/a
Brasil	33	n/a	n/a
Chile	33	33	50
Colombia	66	n/a	n/a
Costa Rica	33	66	n/a
Rep. Dom.	0	50	n/a
Ecuador	0	n/a	n/a
El Salvador	66	n/a	n/a
Guatemala	100	n/a	n/a
Guyana	100	0	100
Haití	66	n/a	n/a
Honduras	17	n/a	33
Jamaica	0	n/a	n/a
México	0	n/a	33
Nicaragua	0	n/a	n/a
Panamá	100	100	n/a
Paraguay	66	n/a	0
Perú	0	n/a	66
Trin. y Tob.	100	100	n/a
Uruguay	0	n/a	66
Venezuela	66	100	33

La Tabla muestra el porcentaje de todas las comparaciones por parejas del promedio por tamaño que son significativamente diferentes a un nivel de 0.05. Las celdas en negrilla indican dimensiones-país en las que la variación a lo largo de tamaño es no-monotónica o monotónica pero disminuye con el tamaño de la población. Debido a las razones que se desarrollan en la nota al pie 14, se desecharon las respuestas en las capitales nacionales y las grandes áreas metropolitanas para los análisis reportados en esta tabla.

proveen una forma sistemática de establecer si el Estado es más efectivo en provincias o municipios particulares, y si las distintas dimensiones del desarrollo del Estado comparten un patrón común de variación territorial.

Nuestra aproximación basada en encuestas para estimar la capacidad estatal es única. Provee la posibilidad de capturar la variación subnacional en los distintos aspectos de la

capacidad estatal sin depender de información creada por el Estado o aproximaciones crudas, y sin estar limitados por la disponibilidad de información a unidades de análisis particulares. Así, los beneficios de esta aproximación están en aplicar la estrategia desarrollada en este reporte de *Perspectivas* al contexto subnacional y examinar la variación subnacional en la capacidad del Estado en las Américas. Acá, proporcionamos una exploración preliminar de estos temas que resaltan algunos de los

hallazgos a partir de análisis subnacionales sencillos.

Para conseguirlo, se estratifican las respuestas a cada pregunta por el tamaño de la localidad (como se codificó en la variable TAMAÑO de cada cuestionario) donde el entrevistado vive¹⁴. Los Gráficos del 4 al 6, incluidos en el apéndice de este reporte, muestran los puntajes promedio por *tamaño* (tamaño de la localidad) para cada dimensión de capacidad del Estado en cada país; y de este modo, revelan la medida en la que el Estado hace sentir su presencia a lo largo del territorio.

Una primera mirada a esta información, que sigue siendo verdadera para las tres dimensiones, es que la capacidad del Estado no siempre está asociada monotónicamente con el tamaño de la localidad. En algunos casos puede ser mayor en los pueblos más pequeños y en las áreas rurales que en los centros urbanos. Una posible explicación de este patrón sorpresivo es el efecto de las cabeceras provinciales (regionales/ capitales departamentales), muchas de las cuales son bastante pequeñas, pero que pueden tener niveles relativamente altos de capacidad estatal puesto que son las sedes del gobierno regional.

[E]n algunos casos [la capacidad estatal] puede ser mayor en pequeñas poblaciones y en las áreas rurales que en los centros urbanos.

¹⁴ Se excluyen las respuestas de las capitales nacionales y grandes áreas metropolitanas para los propósitos de esta discusión. Esto se hace por varias razones. Primero y más directamente, estas no son relevantes para el análisis del alcance territorial del Estado. Segundo, las capitales nacionales y grandes áreas metropolitanas no son comparables entre países: algunas son mega-ciudades y otras (Belmopan, por ejemplo) son bastante pequeñas. Tercero, aquellas capitales nacionales y grandes áreas metropolitanas que son grandes muestran gran variación en la capacidad estatal dentro de la ciudad capital, haciendo que los puntajes promedio para la ciudad como un todo sean poco informativos. También se desecharon los estratos con menos de 150 entrevistas, dejando entre 2 y 4 estratos en cada país para cada dimensión de capacidad estatal.

Una segunda observación se deriva de las comparaciones entre parejas de las diferentes categorías de *tamaño* dentro de cada país. En la Tabla 2 se registra el número de pares entre los que existen diferencias significativas como una porción de todos los pares comparados. A medida que el número de pares con diferencias significativas aumenta, se puede decir que el alcance del Estado es menos uniforme. Esta información muestra una enorme diversidad. Examinando la dimensión INFRAX (alcance del Estado), se observa que Uruguay y Argentina tienen niveles promedio y desviaciones estándar similares al nivel nacional como se observa en el Gráfico 1, pero se ven muy diferentes cuando se examina el tamaño de las poblaciones. En Uruguay, el tamaño de la

población no tiene un efecto significativo en la respuesta de la policía. Resulta curioso que el tiempo de respuesta de la policía es mayor en las ciudades de tamaño medio que en las áreas rurales, y aún mucho mayor que en las ciudades grandes. Esto es lo contrario de lo que se esperaría encontrar si se pensara que la capacidad del Estado está relacionada con la urbanización y que los espacios de debilidad estatal son característicos principalmente de áreas rurales remotas. Una distinción similar caracteriza a México y Bolivia, que tienen puntajes similares a nivel nacional. Pero mientras que la policía en México es igualmente lenta a medida que el tamaño de la población varía, los habitantes de Bolivia reportan tiempos de respuesta más rápidos en ciudades pequeñas y medianas que en las ciudades grandes o en las áreas rurales.

Patrones igualmente diversos de desigualdad del alcance del Estado pueden observarse también en las otras dimensiones de la capacidad estatal. En cuanto a los derechos de propiedad (PRCLEAR), por ejemplo, el caso de Belice no muestra diferencias significativas en

la medida que el tamaño varía; mientras que Panamá, Trinidad y Tobago, y Venezuela tienen diferencias significativas a lo largo de todas las posibles comparaciones. Así, aunque el Gráfico 3 muestra que estos países tienen niveles similares de provisión de derechos de propiedad a nivel nacional, ellos difieren claramente en la distribución de esa provisión a lo largo del territorio. Belice muestra niveles relativamente homogéneos pero bajos de provisión de derechos de propiedad, mientras que Panamá y Venezuela muestran mayor formalización de derechos de propiedad en las áreas más pobladas. El caso de Trinidad y Tobago es particularmente interesante: los datos muestran que los derechos de propiedad son más fuertes en las áreas rurales que en las ciudades pequeñas. Esta desigualdad territorial del alcance del Estado, que caracteriza las tres dimensiones de la capacidad estatal, no es visible en las comparaciones a nivel nacional y sólo puede ponerse en evidencia con datos que sean sensibles a las diferencias subnacionales.

Conclusión

La ronda 2014 del Barómetro de las Américas incluyó una serie de preguntas diseñadas específicamente para capturar las diferentes dimensiones de la capacidad del Estado. En este reporte de *Perspectivas* se emplea este conjunto para desarrollar una nueva medida de la capacidad del Estado. Se concluye discutiendo cómo esta estrategia es un avance frente a los métodos existentes, identificando algunas limitaciones propias de nuestra aproximación, y sugiriendo algunos de los próximos pasos de esta agenda de investigación, lo cual tiene el potencial de iluminar este aspecto crucial de la política en las Américas.

Nuestra estrategia se fundamenta en una concepción multidimensional de la capacidad del Estado que evalúa por separado tres componentes analíticamente diferentes del desarrollo del Estado. A través de esta aproximación, se mejoran las medidas

existentes en diferentes formas. Primero, varias de las medidas existentes reducen la capacidad estatal a una única dimensión –por ejemplo, mucha de la literatura (Kurtz 2013; Slater 2010) usa las tasas de impuestos para estimar la fortaleza del Estado. Sin embargo, dado que las múltiples facetas de la capacidad del Estado no siempre co-varían de forma cercana, existen razones importantes para medir la capacidad del Estado con una medida multidimensional (Hanson y Sigman 2013). Segundo, muchas de las medidas existentes emplean indicadores indirectos demasiado apartados de la cantidad de interés. Estas incluyen resultados como la alfabetización (Soifer 2015) o la mortalidad infantil (Lee 2015), aproximaciones de la provisión de servicios como la luminosidad (Huntington y Wibbels 2014), e indicadores crudos como el PIB per capita (Fearon y Laitin 2003). En contraste, nuestra estrategia mide más directamente la capacidad del Estado al estimar los *productos* del Estado (el alcance de su policía, la imposición de tributos a las ventas, y la provisión de derechos de propiedad formales). Tercero, las medidas existentes son construidas a partir de información generada por el Estado, la calidad de la cual está correlacionada con la capacidad del Estado y es influenciada por los incentivos de dichas agencias; por lo tanto, las comparaciones entre países pueden sufrir de heterocedasticidad y error sistemático en la medición (Herrera y Kapur 2007). Bases de datos de fuentes como el Banco Mundial no eliminan este problema, puesto que se nutren de la información recolectada por agencias estatales (Jerven 2007). Nuestra estrategia evita los problemas que pueden derivarse de emplear información generada por el Estado mediante el uso de preguntas específicas sobre experiencias concretas con distintos aspectos del Estado. Finalmente, se debe destacar que nuestra medida emplea el reporte personal de experiencias concretas con los distintos aspectos del Estado, en vez de usar las percepciones de las personas sobre la capacidad del Estado. Al diseñar esta medida, por lo tanto, se evitan los problemas de las medidas basadas en percepciones de la

capacidad del Estado como el Índice de Transparencia Internacional y aquellos como el *Bertelsmann Transformation Index* compilado a partir de evaluaciones de expertos¹⁵.

Por supuesto, como la mayoría de la investigación en opinión pública, estas preguntas no reflejan la evaluación que las personas hacen de un fenómeno, ni el fenómeno en sí mismo. Sin embargo, en este caso se puede confiar que las medidas propuestas están altamente correlacionadas con la capacidad estatal existente. Esta confianza se fundamenta en al menos cuatro razones: a) nuestras medidas emplean las evaluaciones de los ciudadanos de diferentes dimensiones de la capacidad del Estado, haciendo posible una evaluación multidimensional de la capacidad estatal que debiera ser más consistente que una aproximación unidimensional; b) las medidas presentadas no preguntan directamente sobre la capacidad del Estado en sí (con lo cual se evitan problemas como distorsiones asociadas a la deseabilidad social y la contaminación debido a factores coyunturales como la aprobación del gobierno, la satisfacción con la economía, etc.); c) la estabilidad relativa de las desviaciones estándar entre los niveles promedio de cada uno de los indicadores usados, así como la variación sistemática a nivel subnacional que se observa en las gráficas en el apéndice, las cuales sugieren que las evaluaciones de los ciudadanos son inter-subjetivas (i.e., ellas hacen referencia a algo “externo” al entrevistado); y, d) nuestras medidas muestran su validez externa cuando son comparadas con los otros indicadores disponibles de capacidad del Estado que no emplean evaluaciones.

Por supuesto, esta estrategia de medición no está libre de limitaciones. Su validez depende de la calidad de las muestras nacionales de opinión pública. Aún más, el análisis a nivel

¹⁵ Tampoco tienen estas medidas tintes políticos: la correlación más alta a nivel individual entre cualquiera de los indicadores y las evaluaciones sociotrópicas de la economía, aprobación presidencial o inclinaciones ideológicas es 0.11.

subnacional de la capacidad del Estado requiere una estructura de las muestras que provea resultados representativos para las unidades subnacionales relevantes. Ambas limitaciones hacen que esta estrategia sea costosa, especialmente si uno intenta simultáneamente recoger información para estimar variación entre países y a nivel subnacional. Adicionalmente, afinar aún más el texto de las preguntas y el diseño (e.g., posiblemente integrando experimentos de listas y otras formas de experimentos en encuestas en futuras mediciones) puede mejorar este primer esfuerzo e incrementar la confiabilidad de esta medida. También, podría explorarse la posibilidad de crear un índice único de capacidad estatal a partir de los tres indicadores discutidos acá. Al hacer esto, los méritos y limitaciones de estrategias alternativas de agregación pueden ser evaluados.

Sin embargo, como la discusión anterior sugiere, los beneficios más importantes de esta estrategia se encuentran en su habilidad única para capturar las diferencias subnacionales. Estos beneficios se han ilustrado brevemente usando las diferencias entre localidades a partir del tamaño de la población. Puesto que requeriría muestras grandes a nivel local (de tal forma que las poblaciones estén “auto-representadas” en la muestra), la estructura muestral del Barómetro de las Américas no produce suficientes respuestas en cada población como para comparar comunidades individuales. Aun así, los patrones de variación subnacional podrían ser analizados agregando grupos municipales de varios tipos como en Luna y Toro (2013). Además de analizar las diferencias subnacionales, se podrían estudiar los correlatos socioeconómicos de los diferentes niveles de capacidad del Estado. Un tercer conjunto de análisis podría examinar la variación conjunta entre las diferentes dimensiones de desarrollo estatal a lo largo del territorio y la sociedad en los países de las Américas. Estas son preguntas que se abordarán a medida que se avance con esta agenda. Esta estimación detallada de las

diferencias subnacionales también proveerá las bases para solucionar un gran problema que enfrentan investigadores y analistas del Estado: construir un indicador a nivel nacional de la capacidad estatal que sea sensible a diferentes niveles y formas de variación subnacional. Este reporte de *Perspectivas*, por tanto, define el escenario para el análisis concertado del desarrollo del Estado en las Américas. Dicho análisis es necesario para comprender una dimensión central de la vida política en la región.

Referencias

- Fearon, James y David Laitin (2003) 'Ethnicity, Insurgency, and Civil War' *American Political Science Review* vol.97 #1 pp.75-90.
- Hanson, Jonathan y Rachel Sigman (2013) 'Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research' (manuscrito no publicado, Maxwell School, Syracuse University)
- Herrera, Yoshiko y Devesh Kapur (2007) 'Improving Data Quality: Actors, Incentives, and Capabilities' *Political Analysis* vol.15 #4 pp.365-386.
- Huntington, H. y E. Wibbels (2014) 'The Geography of Governance in Africa: New Tools from Satellites, Surveys and Mapping Initiatives' *Regional & Federal Studies*, (version preliminar), 1-21.
- Jerven, Morten (2013) *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do About it* (Cornell University Press)
- Kurtz, Marcus (2013) *Latin American State Building in Comparative Perspective* (Cambridge University Press)
- Lee, Melissa (2015) 'Mind the Gap? The International Sources of Sovereignty and State Weakness' (Disertación Ph.D., Stanford University Departamento de Ciencia Política)
- Luna, Juan Pablo y Sergio Toro Maureira (2014) 'State Capacity and Democratic Governance in Latin America: A Survey Data-Based Approach to Measurement and Assessment' *AmericasBarometer Insights* #102.
- 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* vol.21 #8 pp.1355-1369
- Slater, Dan (2010) *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia* (Cambridge University Press)
- Soifer, Hillel David (2012) 'Measuring State Capacity in Contemporary Latin America' *Revista de Ciencia Política* special issue on 'States and Challengers in Contemporary Latin America' vol.32 #3 (Noviembre-Diciembre) pp.585-598.
- Soifer, Hillel David (2015) *State Building in Latin America* (Cambridge University Press)
- Soifer, Hillel David y Matthias vom Hau (2008) 'Unpacking the 'Strength' of the State: the Utility of Infrastructural Power' *Studies in Comparative International Development* vol.43 #3-4 pp.219-230.

Co-editores de la serie Perspectivas: Dr. Daniel Montalvo y Dra. Liz Zechmeister

Producción y revisión: Dra. Emily Saunders

Administradora de diseminación: Rubí Arana

Equipo técnico/Traducción al español: Juan Camilo Plata y Ana María Montoya

Biografía de los autores: Hillel David Soifer es profesor asistente de Ciencia Política en Temple University. Su investigación, incluyendo el libro publicado recientemente *State Building in Latin America* (Cambridge University Press, 2015), se centra en la capacidad del Estado en América Latina. Ha publicado artículos en revistas tales como *Comparative Political Studies*, *Latin American Research Review*, *Revista de Ciencia Política* (Chile), y *Studies in Comparative International Development*. Tiene un PhD en Gobierno de Harvard University, y un MA en Estudios Latinoamericanos de Georgetown University.

Juan Pablo Luna es profesor de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política, PUC-Chile. Actualmente lidera el *Millennium Nucleus* para el estudio del desarrollo del estado y la democracia en América Latina (NºRS130002) y el proyecto FONDECYT 1150324. Ha publicado recientemente *Segmented Representation. Political Party Strategies in Unequal Democracies* (Oxford University Press, 2014) y co-editó *The Resilience of the Latin American Right* (Johns Hopkins University Press, 2014). Tiene un PhD en Ciencia Política de UNC-Chapel Hill, y ha coordinado la encuesta de LAPOP en Chile desde 2006.

Contacto para medios de comunicación: Emily Saunders, en emily.c.saunders@vanderbilt.edu

Números anteriores de la serie Perspectivas pueden encontrarse en:

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

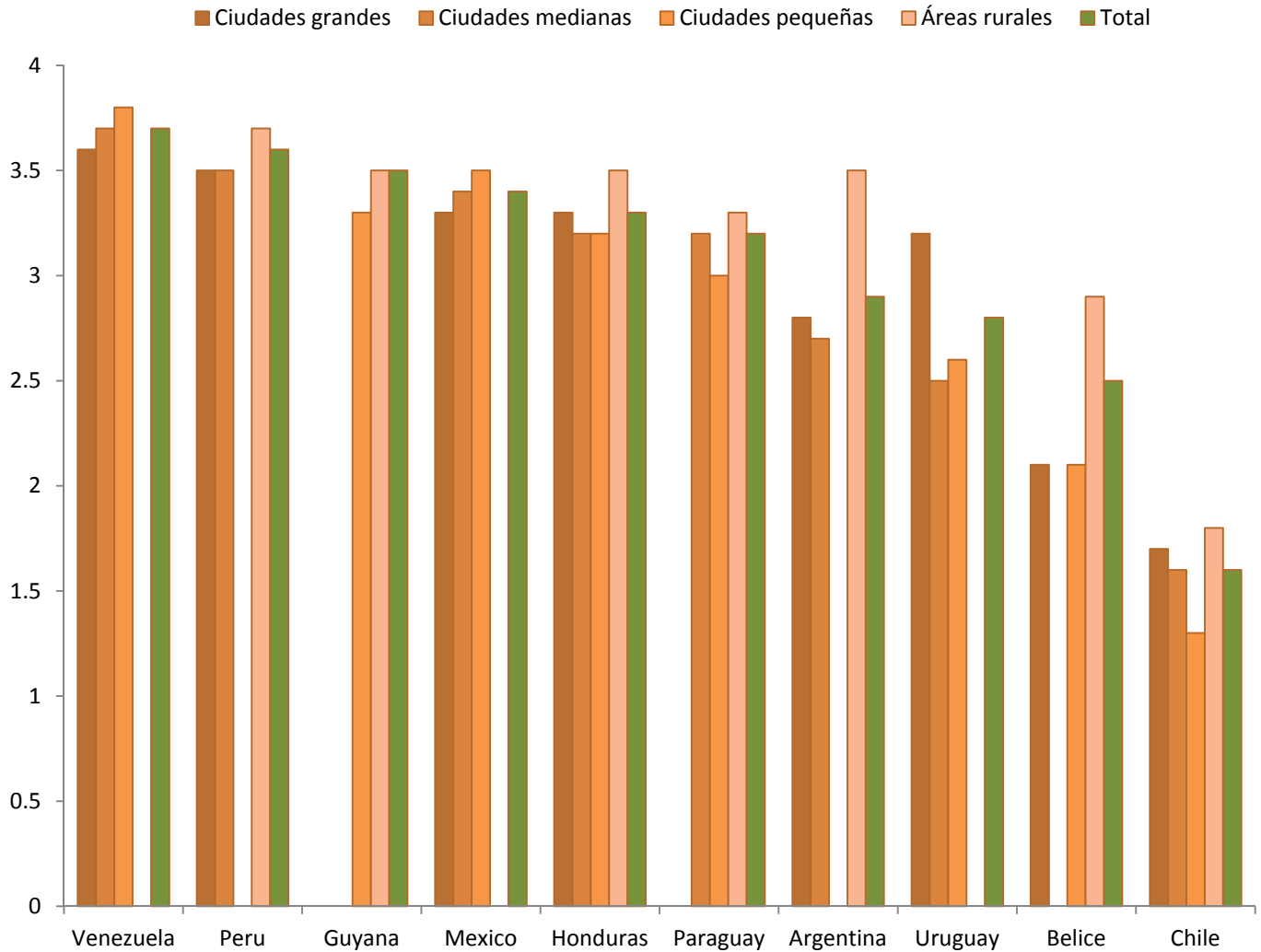
Los datos en los que se basa este reporte pueden encontrarse en: <http://vanderbilt.edu/lapop/raw-data.php>

El financiamiento de la ronda 2014 del Barómetro de las Américas fue proporcionado principalmente por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Otros aportes importantes vienen del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Vanderbilt University. Este número de *Perspectivas* fue elaborado exclusivamente por LAPOP y las opiniones expresadas corresponden a los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID o cualquiera de las otras instituciones financiadoras.

Apéndice

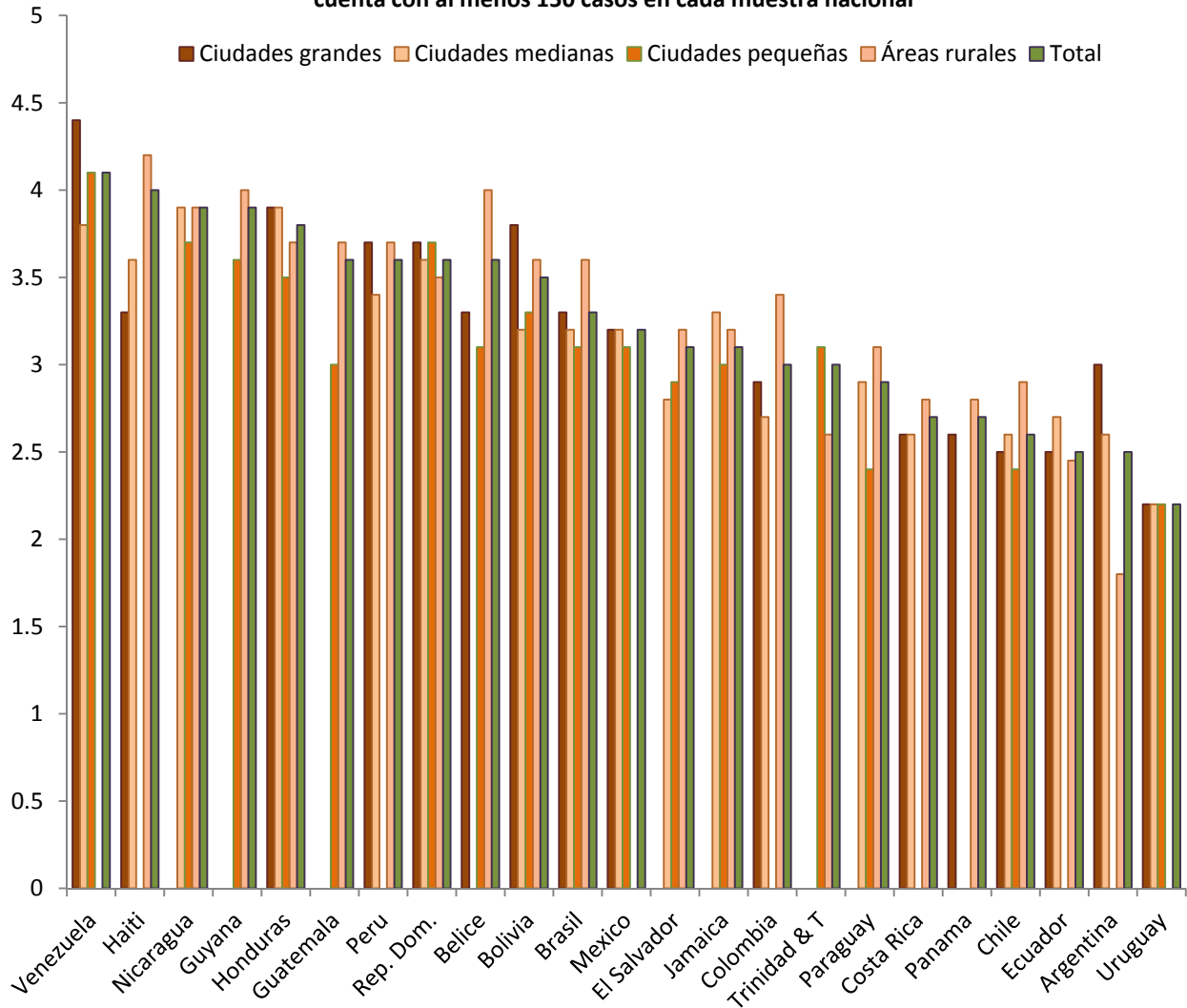
Extracción de impuestos según tamaño de la localidad

*Las estimaciones para cada caso incluyen tamaños de localidad para los cuales se cuenta con al menos 150 casos en cada muestra nacional



Alcance territorial según tamaño de la localidad

*Las estimaciones para cada caso incluyen tamaños de localidad para los cuales se cuenta con al menos 150 casos en cada muestra nacional



Provisión de derechos de propiedad según tamaño de la localidad

*Las estimaciones para cada caso incluyen tamaños de localidad para los cuales se cuenta con al menos 150 casos en cada muestra nacional

