

Propuesta para Cooperación Técnica: “Capacidades Estatales y Desarrollo Subnacional en América Latina y el Caribe”

I. Introducción

En el marco de su agenda corporativa que renueva el compromiso con subnacionales, CAF ha avanzado en la consolidación de créditos con y sin garantía soberana en Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia y Uruguay en los últimos cinco años apoyando proyectos de infraestructura y conectividad vial, revitalización urbana, educación, agua y saneamiento, integración social y ambiental, drenaje y control de inundaciones, transición energética, entre los principales. Esta consolidación es parte del objetivo propuesto de destinar un tercio de la capitalización a gobiernos subnacionales.

La Propuesta de Valor Fortalecimiento de Subnacionales (CAF 2024, borrador) promueve el objetivo de transformación de CAF como el “Banco de los Gobiernos Subnacionales en América Latina y el Caribe”. Este objetivo general, a su vez, se desagrega en cuatro objetivos específicos: (i) el apoyo al desarrollo de capacidades institucionales y de gestión, (ii) la promoción de una mejor gobernanza del desarrollo territorial, (iii) la contribución de recursos necesarios técnicos y financieros para impulsar políticas territoriales de desarrollo integradas y de mejora en la provisión de servicios públicos, y (iv) la generación de conocimiento aplicado en materia de desarrollo territorial y fomento del intercambio de buenas prácticas.

Esta propuesta de cooperación técnica apunta a generar conocimiento que brinde herramientas a CAF para mejorar el logro de los objetivos específicos de la agenda subnacional, en particular, para contribuir a identificar unidades subnacionales (provinciales / estatales y locales) con las que CAF pueda involucrarse en colaboraciones que redunden en créditos con y sin garantía soberana o en capacitación para el desarrollo de capacidades institucionales.

II. Capacidades nacionales en el mundo

Si bien la literatura sobre capacidad estatal tiene muchos años (ver Evans, 1989), en los últimos veinte años se ha formado un consenso entre investigadores y practicantes sobre la importancia de esta capacidad para el desarrollo de las sociedades (Knutsen, 2013; Acemoglu et al., 2015; Bates, 2015; Mazzuca, 2015; Dincecco, 2017). Casi no hay aspecto del progreso humano para el que no exista evidencia sobre el efecto de la capacidad de Estado. Los países con Estados más capaces tienen mayor PBI per cápita y mejores indicadores sociales, incluyendo salud, educación e igualdad, protegen mejor a sus ciudadanos, lo que produce menores niveles de amenazas externas, conflictos internos y homicidios.

Los hallazgos de los estudios producidos durante las décadas de 1980 y 1990 se centraron en correlaciones positivas entre capacidad estatal y desarrollo económico, pero posteriormente, los avances en la metodología de investigación empírica permitieron identificar relaciones causales entre la capacidad estatal explica parte de la diferencia que existe entre el PIB per cápita de los países (Dincecco & Katz, 2016; Dincecco & Prado, 2012; Bockstette et al., 2002). Del mismo modo, estudios centrados en los países de la ex Unión Soviética muestran que el efecto de la inversión extranjera directa sobre el desarrollo es condicional en el nivel de capacidad estatal (Hamm et al., 2010). A su vez, la capacidad estatal reduce la pobreza entre los países africanos al aumentar la productividad agrícola (Mijiyawa & Oloufadi, 2019). Por otro lado, investigaciones recientes (no necesariamente basadas en análisis causal) resaltan el

rol de la capacidad estatal en aspectos claves del desarrollo. Por ejemplo, la expansión del sistema ferroviario contribuyó a la formación de un mercado nacional en India al hacer converger los precios de los granos (Andrabi, 2020). Del mismo modo, la presencia de oficinas postales en los Estados Unidos en el Siglo XIX es un predictor robusto de nuevas patentes; es decir, la capacidad estatal contribuyó al desarrollo tecnológico americano durante ese período.

La literatura también estudió dos vínculos importantes entre capacidad estatal y seguridad: interior y exterior. En materia de seguridad interior, los Estados más capaces tienen menores probabilidades de experimentar guerras civiles aun en contextos desfavorables como aquellos caracterizados por abundantes recursos naturales y altos niveles de fragmentación étnica (Fearon, 2005; Fearon & Laitin, 2003; Müller-Crepon et al., 2021). A su vez, los sectores más vulnerables de la población se benefician directamente de la capacidad estatal. Además de proteger más efectivamente los derechos vinculados a integridad personal, los estados con burocracias capacitadas y bien rentadas tienen menor participación en las redes internacionales de prostitución y trabajo forzado (Young, 2009; Blanton et al., 2020). Asimismo, evidencia experimental sugiere que mayor presencia del estado empodera a las mujeres, reflejándose en mayores tasas de reportes de denuncias y mejoras en la percepción respecto de las autoridades (Cooper, 2018). Similares conclusiones se derivan para la seguridad exterior, donde se ha demostrado que los estados capaces son más inmunes a amenazas externas ya sea de otros estados o de organizaciones terroristas (Baten et al., 2021; Adam & Tsavou, 2022).

Además, los Estados más capaces dan respuesta más efectiva a las emergencias sanitarias, las catástrofes naturales y la crisis climática. En efecto, el número de víctimas causadas por el COVID-19 ha sido menor entre los estados más capaces, y similares resultados se replican con respecto a desastres naturales (Blanton et al., 2020; Lin, 2015).

III. Capacidades Subnacionales en América Latina y el Caribe

El desarrollo económico y social de América Latina tiene la peculiaridad de la desigualdad, no sólo entre grupos de ingresos (personal) sino entre regiones (territorial). Las desigualdades territoriales en el ingreso dentro de un país, desde la Argentina a México, pasando por Colombia, Ecuador y Brasil, son las más altas del mundo, y generalmente están concentradas en algunos territorios (ver RED 2022). Algunos ejemplos son Brasil, con disparidades de hasta 6 veces entre el PIB per cápita de Maranhão (Nordeste) y el del Distrito Federal (Brasilia) (7.700 vs 46.300), o Argentina, con diferencias de más de 10 veces entre el PIB per cápita de Formosa y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2.256 vs. 23.439, en este caso, datos de 2009). En Colombia, esta desigualdad territorial se encuentra relacionada con las brechas entre campo y ciudad (ROaD Colombia, 2023).

Estas desigualdades territoriales se extienden a varias dimensiones sociales. En Argentina, por ejemplo, se presentan fuertes disparidades en el interior vs. la jurisdicción más desarrollada (CABA) en múltiples dimensiones: población joven que no estudia, trabaja, ni busca empleo (20% en Formosa vs 5% en CABA), tasa media de analfabetismo (5,5% en Chaco vs 0,5% en CABA), o mortalidad de menores de 1 año (en Formosa es casi tres veces y media más alta que en CABA), entre otras (ARES Argentina, 2023). En Colombia, las inequidades territoriales en educación parecen perpetuarse entre generaciones, y además son más pronunciadas en la periferia del país (ROaD Colombia, 2023). En ambos países, como así también en Brasil, las privaciones en infraestructura de agua y saneamiento en regiones apartadas son más apremiantes frente a las zonas desarrolladas.

En este contexto, el estudio del *vínculo entre las capacidades estatales subnacionales y el desarrollo socioeconómico desparejo* dentro de los países de América Latina ha recibido menor atención en la academia que en el área de política aplicada (algunos ejemplos son Gómez Sabaini y Jimenez, 2011, Radics y Eguino, 2018; Radics et al. 2021; ver también OCDE y KIPF, 2020 para Asia). El área de estudios de capacidades subnacionales tiene un elevado potencial, siendo posible replicar y adaptar el vasto conocimiento empírico ya existente sobre unidades nacionales en estudios de unidades subnacionales. Tres razones justifican la importancia de cambiar la escala de los estudios de desarrollo, desde las capacidades estatales a nivel nacional al nivel subnacional.

Primero, América Latina y el Caribe tiene tres grandes federaciones y, además, las reformas de fin del Siglo XX han descentralizado múltiples funciones en casi todos los países unitarios. De modo que muchas de las palancas del desarrollo —educación, salud, transición verde, incentivos a la radicación de empresas— son jurisdicción de entidades subnacionales. De hecho, la participación subnacional en la ejecución de la inversión pública ha crecido entre las décadas de 1990 y de 2010 en varios de los países de la región, superando el 50% de la inversión pública consolidada en algunos países andinos (BID, 2014). No estudiarlas es equivalente perderse la mitad de la película sobre desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe.

Segundo, el estudio de capacidades subnacionales tiene el potencial de ser considerablemente más riguroso que los conocidos estudios de las capacidades nacionales. Esto se debe a que, cuando se compara unidades subnacionales, las variables “constantes”, compartidas por todas ellas (por ejemplo, constitución nacional, cultura, régimen político, regulaciones macroeconómicas, sistema de partidos) son mucho más amplias que las características compartidas por los países (que difieren en infinidad de variables). En el caso del estudio de las unidades subnacionales de países de ALC, los diferenciales de desarrollo económico pueden reducirse, en grandes rasgos, a pocos grupos: dotación de recursos, condiciones para la localización de capital, capital humano, infraestructura y capacidades estatales locales (subnacionales). De ese modo, las inferencias sobre el efecto de las capacidades subnacionales sobre el desarrollo económico de cada unidad subnacional (provincia, estado, departamento) pueden ser más precisas que las que emanan de estudios comparativos de países. Esta precisión dependerá de varias condiciones como, por ejemplo, la existencia de autoselección (e.g., migración interna).

Tercero, el estudio riguroso de capacidades estatales subnacionales en CAF es incipiente dado el contexto de renovación de objetivos del banco. Se destacan la “Propuesta de Valor” de CAF; el RED 2025, y los antecedentes de Camacho (2019) para Colombia y López (2019) para capacidad fiscal subnacional en Brasil. Camacho y de la Mata (en elaboración) extienden a brechas sociales subnacionales en Colombia.

IV. Índice de Capacidades Estatales Subnacionales

La comprensión del concepto de *capacidad estatal subnacional* y construcción de un *índice de capacidad estatal subnacional* que mida las capacidades de los estados provinciales o departamentales, en las dimensiones relevantes —gestión y ejecución; capacidad de repago; y capacidad multipropósito— conforman insumos claves para facilitar la intervención de CAF con subnacionales de la región, tanto en lo que respecta a la realización de créditos, con unidades que califican para los mismos, como para la realización de actividades de capacitación institucional, en aquellas unidades en las que se identifican tales necesidades.

Se sigue una conceptualización de capacidad estatal, así como las propuestas de medición, en línea con la literatura especializada en el tema (para conceptualización: Lindvall and Teorell 2016; Mazzuca 2012; Williams 2021; para medición: Luna y Soifer 2017, Mazzuca 2024).

El **Índice de Capacidades Estatales Subnacionales** está compuesto por tres dimensiones:

1. Capacidad de Gestión y Ejecución: Este componente captura la fortaleza institucional del gobierno subnacional. Incluye indicadores sobre la capacidad del gobierno subnacional de gestionar y ejecutar proyectos (énfasis en proyectos financiados por organismos de banca internacional). Los indicadores son:

- **Gestión de Proyectos Internacionales:** determina si el gobierno subnacional ha gestionado y ejecutado proyectos financiados por organismos de banca internacional (incluyendo a CAF) con anterioridad.
- **Burocracia Especializada:** identifica si existen (o no) unidades administrativas para gestionar y ejecutar esos proyectos.
- **Resultados Previos:** reporta los resultados del/los proyecto/s ejecutado/s (nivel de ejecución y eficiencia de cumplimiento de las metas del proyecto).

2. Capacidad de Repago: Este componente recoge información sobre la capacidad fiscal y la solvencia financiera del gobierno subnacional, con énfasis en inversión. Los indicadores son:

- **Recursos Propios:** reporta el porcentaje de recursos propios, medido como la cantidad de ingresos tributarios del gobierno subnacional sobre los ingresos totales. Se analizará si ciertos recursos propios (ej., regalías vs impuesto inmobiliario y otro recaudado por la provincia) o transferencias desde el gobierno federal son más propensos a ser utilizados como compromisos de proyectos de inversión.
- **Capacidad de Gasto:** capacidad de gasto con ingresos propios, medida como porcentaje de gastos de funcionamiento del gobierno sobre ingresos corrientes propios.
- **Solvencia fiscal o nivel de endeudamiento:** mide la capacidad de pagar los intereses de la deuda con ahorro operacional.
- **Imperio de la Ley:** recoge antecedentes de expropiación o defaults. Los pondera por magnitud y frecuencia. Mide potencial de expropiación ejecutiva por medio de datos sobre independencia y fortaleza de poderes judiciales y legislaturas subnacionales.

3. Capacidad Multi-Propósito: Este componente captura el nivel de profesionalización y la capacidad de la burocracia subnacional de cumplir con sus funciones, cualesquiera sean. Los indicadores son:

- **Nivel de Profesionalización:** medida con el nivel de educación promedio de la burocracia subnacional.
- **Ranking de Capacidad Burocrática:** se medirá a través de una consulta a expertos que ocupan posiciones clave en programas federales que necesitan contrapartes en todos los distritos del país o que trabajan en estrecha colaboración con ellos (e.g., como el Plan Nacional Argentina contra el Hambre o el Plan Bolsa Familia en Brasil). Se les solicitará que ubiquen en un ranking de capacidad burocrática a cada una de las unidades subnacionales con las que trabajan.

El problema de las encuestas a expertos sobre capacidad estatal es su ordinalidad. Cada especialista califica a cada caso aisladamente. El índice propuesto utilizará las opiniones de expertos que conozcan el conjunto de las unidades subnacionales y puedan evaluarlas comparativamente.

Esta metodología constituye una mejora cualitativa con respecto a la literatura existente. Con foco en casos *nacionales*, las metodologías existentes consultan con expertos de cada país para que asignen un puntaje de capacidad estatal nacional, pero el resultado que se obtiene de esas encuestas no permite comparar con el de otros países, pues carecen del conocimiento comparativo necesario para hacerlo. La metodología propuesta producirá un ranking (ordinal) legítimo y válido en comparación con los existentes.

- **Coherencia Interna de la Burocracia:** captura con qué efectividad la burocracia subnacional resuelve problemas de acción colectiva, de coordinación y de estar sometida a múltiples principales/audiencias. Los indicadores reportan si la burocracia cuenta con el liderazgo o el diseño relevantes. Esta dimensión, que captura si la burocracia tiene múltiples agentes (agencias no unitarias) y múltiples principales, no ha sido relevada en la literatura ni en la práctica (Williams 2021).
- **Capital Social de la Burocracia:** reporta indicadores de confianza entre actores de la burocracia.

Los componentes de los indicadores 1 y 3, y el último componente del indicador 2 (Imperio de la Ley) se construyen a partir de información primaria (información no sistematizada o encuestas a actores -funcionarios, especialistas- clave). El resto de los componentes del indicador 2 se construyen a partir de información usualmente disponible por las autoridades presupuestarias subnacionales.

V. Sujetos de estudio

La propuesta para esta cooperación técnica es desarrollar la metodología para la caracterización de los subnacionales en las dimensiones propuestas (Sección II) y aplicarla a **cuatro-cinco** países pilotos.

Candidatos para esta propuesta [**pendiente de definición**] son: **Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil**. La selección inicial debería cubrir casos con realidades diferentes, de forma de lograr aplicabilidad de la metodología, y que posteriormente se puedan aplicar a otros países.

VI. Productos

Marco conceptual e Índice de Capacidades Estatales Subnacionales. Enfoque metodológico, diseño de la medición y primera recolección de datos. Período estimado: 4 meses.

Documento de capacidades subnacionales para cada país piloto: 4 meses.

Estudio Cuantitativo de relaciones entre capacidades estatales y principales brechas económicas, sociales y ambientales: 4 meses.

Presentación de resultados: Se propone realizar 2 talleres: un Taller de Exposición de Metodología y Avances de Casos, y un Taller de Lanzamiento y Presentación de Casos Piloto.

Presentación, validación de resultados y propuesta del índice como “la” medición de una de las palancas más importantes de desarrollo en América Latina y el Caribe.

Listado de gobiernos subnacionales con las mayores potencialidades de cooperación para CAF. Una vez desarrollados los indicadores, se van a identificar las unidades subnacionales con las mayores potencialidades de cooperación para CAF en base al Índice de Capacidades Subnacionales.

En aquellos casos en los que no hay capacidad multi-propósito, se propondrán **herramientas de capacitación**.

Estos casos se identificarán de acuerdo de los valores del índice, pero también debido a su impacto marginal y por impacto de difusión / replicabilidad a otros casos. Por ejemplo, pueden entrar en juego criterios de economías a escala, dependiendo de los mercados laborales regionales (e.g., una provincia tiene una buena universidad que alimenta de profesionales a varias otras provincias).

El tiempo total previsto para esta Cooperación Técnica es de 12 meses (margen para extender a 18 meses).

Posterior a la ejecución de la CT, se prevé (i) extensión a otros casos de la región; (ii) seguimiento bianual que presente los *índices* por unidad subnacional, recoja los *resultados estadísticos* de relaciones causales, y *recomendaciones* de política pública.

VII. Presupuesto

VIII. Referencias

Acemoglu, Daron, Camilo García-Jimeno, and James A. Robinson (2015). "State capacity and economic development: A network approach." *American economic review* 105.8: 2364-2409.

Adam, Antonis, and Evi Tsavou (2022). "Do Natural Disasters Fuel Terrorism? The Role of State Capacity." *Economic Modelling* 115: 105950.

Análisis Regulatorio y Económico Sectorial – ARES. Argentina. CAF: 2023.

Andrabia, Tahir (2020). "Post Offices and British Indian Grain Price Convergence." *Economic History of Developing Regions* 35(1): 23–49.

Baten, Jörg, Thomas Keywood, and Georg Wamser (2021). "Territorial State Capacity and Elite Violence from the 6th to the 19th Century." *European Journal of Political Economy* 70: 102037.

Bates, Robert H. (2015). *When things fell apart*. Cambridge University Press.

BID (2014). *Megaciudades e infraestructura en América Latina, lo que piensa su gente*. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17421/megaciudades-e-infraestructura-en-america-latina-lo-que-piensa-su-gente>

Blanton, Robert G, Shannon Lindsey Blanton, and Dursun Peksen (2020). "Confronting Human Trafficking: The Role of State Capacity." *Conflict Management and Peace Science* 37(4): 471–89. doi:10.1177/0738894218789875.

Bockstette, Valerie, Areendam Chanda, and Louis Putterman (2002). "States and Markets: The Advantage of an Early Start." *Journal of Economic growth* 7: 347–69.

- Camacho, C. (2019). "¿Cómo priorizar los territorios según impacto potencial del apoyo de CAF?", Nota técnica. Documento de uso interno.
- Cooper, Jasper (2018). "State Capacity and Gender Inequality: Experimental Evidence from Papua New Guinea." Columbia University, New York, NY. https://jasper-cooper.com/papers/Cooper_CAP.pdf (February 11, 2024).
- De La Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F., Arreaza, A., & Alves, G. (2022). Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones. Caracas. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981>
- Dincecco, Mark (2017). State capacity and economic development: Present and past. Cambridge University Press.
- Dincecco, Mark, and Gabriel Katz (2016). "State Capacity and Long-Run Economic Performance." *The Economic Journal* 126(590): 189–218.
- Dincecco, Mark, and Mauricio Prado (2012). "Warfare, Fiscal Capacity, and Performance." *Journal of Economic Growth* 17: 171–203.
- Evans, Peter B. (1989). "Predatory, developmental, and other apparatuses: A comparative political economy perspective on the third world state." *Sociological forum*. Vol. 4. Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers.
- Fearon, James (2005). "Primary Commodity Exports and Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 483–507. doi:10.1177/0022002705277544.
- Fearon, James, and David Laitin (2003). "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American political science review* 97(1): 75–90.
- Gómez Sabaini, J. y Jimenez, J. (2011). "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos", *Trimestre Fiscal*, pp. 11:60.
- Hamm, Patrick, Lawrence King, and D. y Stuckler (2010). "Post-Manichean Economics: Foreign Investment, State Capacity and Economic Development in Transition Economies." *Political Economy Research Institute*: 50.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE.
- Knutsen, Carl Henrik (2013). "Democracy, state capacity, and economic growth." *World development* 43 (2013): 1-18.
- Lin, Thung-Hong (2015). "Governing Natural Disasters: State Capacity, Democracy, and Human Vulnerability." *Social Forces* 93(3): 1267–1300. doi:10.1093/sf/sou104.
- Lindvall, Johannes, and Jan Teorell (2016). *State capacity as power: a conceptual framework*. Department of Political Science, Lund University.
- López, Oswaldo. 2019. "2019, el año para rediseñar la arquitectura fiscal subnacional en Brasil." CAF, document de trabajo.
- Luna, Juan Pablo, y Hillel David Soifer (2017). "Capturing Sub-National Variation in State Capacity: A Survey-Based Approach." *American Behavioral Scientist* 61.8: 887-907.

Mazzuca, Sebastián (2012). "Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado." *Revista de ciencia política (Santiago)* 32.3: 545-560.

Mazzuca, Sebastián (2015). "Cadenas Causales y Mecanismos Institucionales." In Sebastián Mazzuca (ed.), *Economía Política del Crecimiento*, Buenos Aires, Corporación Andina de Fomento: 15-35.

Mazzuca, Sebastián (2024). "State Capacity: Conceptualization and Measurement," Manuscript.

Mijiyawa, Abdoul Ganiou, and Djoulassi K. Oloufadi (2019). "State Capacity, Agricultural Productivity and Poverty Reduction in African Countries." *Journal of Economic Development* 44(1): 39–67.

Müller-Crepon, Carl, Philipp Hunziker, and Lars-Erik Cederman (2021). "Roads to Rule, Roads to Rebel: Relational State Capacity and Conflict in Africa." *Journal of Conflict Resolution* 65(2–3): 563–90. doi:10.1177/0022002720963674.

OECD and Korea Institute of Public Finance (2020). "Local Public Finance and Capacity Building in Asia. Issues and Challenges". <https://doi.org/10.1787/a944b17e-en>

OCDE (2024). Income Inequality (indicator). <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

Radics, A., di Gresia, L., Braun, M. (2021). "Eficiencia y calidad de los gastos subnacionales en América Latina". X Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local (AIFIL).

Radics, A. y H. Eguino (2018). "Next Steps for Decentralization and Subnational Governments In Latin America and the Caribbean", IDB paper. <http://dx.doi.org/10.18235/0001376>.

UNU-WIDER (2024) World Income Inequality Database (WIID4) <https://www4.wider.unu.edu/>

Williams, Martin J (2021). "Beyond state capacity: bureaucratic performance, policy implementation and reform." *Journal of Institutional Economics* 17.2: 339-357.

Young, Joseph (2009). "State Capacity, Democracy, and the Violation of Personal Integrity Rights." *Journal of Human Rights* 8(4): 283–300. doi:10.1080/14754830903324712.