

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Política Comparada

La respuesta de la estructura estatal en América Latina al shock externo ocasionado por el Covid-

19

Patricio Sebastián Rosas Villagómez

Asesora: Carolina Curvale

Lectores: Sofía Cordero y Juan Caicedo

Quito, noviembre de 2023

Dedicatoria

A los pueblos del mundo que luchan por mejorar sus estructuras estatales.

Epígrafe

Solía identificarse la política con la lucha por el poder y, en consecuencia, se la veía como algo que separaba a las personas. Esta descripción es correcta pero incompleta, porque hace hincapié en el aspecto litigioso de la política a expensas del gobierno. La administración de un sistema social cualquiera —casa, empresa, escuela, toda la nación o la comunidad internacional— origina conflictos de poder, pero también requiere de la unión en torno a la organización y del esfuerzo mancomunado, por lo que supone coordinación y negociación, además de disputa.

—Mario Bunge.

Índice de contenidos

Resumen	9
Agradecimientos.....	11
Introducción	12
Capítulo 1. Marco teórico.....	15
1.1 Descripción del objeto de estudio.....	15
1.1.1. Construcción del problema.....	18
1.2. Variables independientes de interés	22
1.2.1 Centralismo	22
1.2.2. Descentralización.....	24
1.2.3. La descentralización y atención en salud en América Latina	26
1.2.4. Capacidad Estatal.....	29
1.3. La relación entre el régimen político y la respuesta al Covid-19.....	32
1.3.1. Respuesta estatal al shock externo en diferentes regiones del mundo.....	32
Capítulo 2. Metodología de estudio	38
2.1. Modelo de efectos aleatorios para data panel entre estructura y respuesta estatal	38
2.1.1. Efectos aleatorios para datos de panel	38
2.1.2. Operacionalización de las variables.....	40
2.1.3. Construcción del índice descentralización total.....	44
2.2. Respuesta estatal al shock externo.....	46
2.2.1. Elección de las variables para el índice de respuesta estatal	46
2.2.2. IDH como índice de respuesta estatal.....	47
2.2.3. Variables omitidas y posibles sesgos teóricos	50
2.3. Resultados esperados	55

Capítulo 3. Descentralización en América Latina.....	57
3.1. El estado de la descentralización en la región	57
3.2. Descentralización en Centro América	59
3.3. Descentralización en el Cono Sur y respuesta al Covid-19.....	64
Capítulo 4. Capacidad económica y estatal en América Latina	72
4.1. Explicaciones sobre la capacidad económica en América Latina	72
4.2. Explicaciones acerca de la Capacidad estatal en América Latina	76
Capítulo 5. Diseño Institucional en América Latina	82
5.1. El efecto del diseño institucional sobre la descentralización en la región.....	82
5.2. México	84
5.3. Colombia	88
Capítulo 6. El control de la corrupción y el Índice de respuesta estatal	93
6.1. Evolución de la regulación de la corrupción en América Latina	93
6.2. La gestión sanitaria del COVID-19 en Ecuador. La búsqueda de legitimidad política a través de las instituciones informales.	97
Capítulo 7. Modelo de efectos aleatorios	104
7.1. Especificación del modelo de efectos aleatorios	104
7.2. Modelo seleccionado	105
7.3. Análisis del modelo de efectos aleatorios.....	110
7.4. Corrección del modelo.....	113
7.4.1. Corrección por Método Prais-Winsten (Prais-Winsten and Cochrane – Orcutt regression).....	115
Conclusiones	120
Referencias	123
Anexos.....	131

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 1. 1. Cantidad total de acciones llevadas a cabo por los gobiernos latinoamericanos en respuesta a la pandemia.....	16
Gráfico 1. 2. Porcentaje de la población con inmunización completa (2 dosis de la vacuna contra el Covid-19).....	16
Gráfico 1. 3. Esquema de relación entre las variables centralización del poder y capacidad estatal para Mao Yexin (2021)	34
Gráfico 3. 1. Descentralización total para América Latina de 2010 a 2020.....	59
Gráfico 3. 2. Relación entre variables en el caso de Guatemala	62
Gráfico 3. 3. Capacidad estatal en Guatemala en los últimos años.....	63
Gráfico 3. 4. Control de corrupción en Guatemala en los últimos años	63
Gráfico 3. 5. Autonomía impositiva en América Latina de 2010 a 2020	65
Gráfico 3. 6. Control de la corrupción en Argentina entre 2010 y 2020.....	68
Gráfico 3. 7. Capacidad estatal de Argentina entre 2010 y 2020.....	68
Gráfico 4. 1. Evolución de la estabilidad política en América Latina desde 1996 hasta 2020.....	77
Gráfico 4. 2. Evolución del IDH en el periodo 2010-2020	78
Gráfico 4. 3. Índice de respuesta Chile	79
Gráfico 4. 4. Índice de respuesta Perú.....	80
Gráfico 5. 1. Evolución de control de corrupción en México para el periodo de estudio.....	86
Gráfico 5. 2. Evolución de capacidad estatal en México para el periodo de estudio	87
Gráfico 5. 3. Correlación entre variables de estudio para México	88
Gráfico 5. 4. Descentralización en Colombia	89
Gráfico 5. 5. Control de corrupción en Colombia.....	90

Gráfico 6. 1. Control de la corrupción en América Latina.....	94
Gráfico 6. 2. Evolución del Covid-19 en Ecuador	98
Gráfico 7. 1. Análisis de los residuos (Test de correcta especificación.....	108
Gráfico 7. 2. Residuos por país	108
Gráfico 7. 3. Prueba Bp.....	109
Gráfico 7. 4. Índice de Desarrollo Humano	112

Mapas

Mapa 6. 1. Mapa de calor sobre la regulación de la corrupción	95
---	----

Tablas

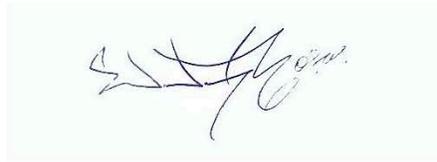
Tabla 2. 1. Operacionalización de las variables de estudio.....	42
Tabla 2. 2. Descripción de las bases y topes de las dimensiones	48
Tabla 5. 1. Ranking de países latinoamericanos en función de la respuesta estatal.....	83
Tabla 6. 1. La estructura estatal en Moreno y en Lasso.....	100

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Patricio Sebastián Rosas Villagómez, autor de la tesis titulada “La respuesta de la estructura estatal en América Latina al shock externo ocasionado por el Covid-19” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Política Comparada concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, noviembre de 2023.



Firma

Patricio Sebastián Rosas Villagómez

Resumen

El surgimiento del Covid-19 dio lugar a varios estudios acerca de las estructuras estatales en América Latina y su respuesta a una pandemia de dimensiones no vistas en los últimos cien años. Siendo esta región una de las más desiguales del mundo se esperaba un clima de respuestas débiles en varios Estados pues esta región presenta políticas públicas deficientes en el campo social, económico y político hace varias décadas. Precisamente uno de los temas descuidados cuando se estudia el desarrollo del continente latinoamericano suele ser el tema de la política, y la evolución de las instituciones públicas como apuntan Pinazo y Piqué (2011): “El análisis histórico hace emerger, inexorablemente, la ineludible importancia de la política en el marco del problema del desarrollo latinoamericano; la que en un contexto de profundas transformaciones ideológicas en la región pareció quedar relegada en los espacios del debate académico”.

Este estudio plantea desde la política comparada la siguiente hipótesis central: los Estados con la mejor respuesta al shock externo ocasionado por el Covid-19 son aquellos con las siguientes características: baja descentralización, alta capacidad estatal y buen control de la corrupción. Para contrastar esta hipótesis central se proponen dos herramientas metodológicas; la primera incluye un modelo de efectos aleatorios para datos de panel. Las variables dependientes para el modelo son: varios tipos de descentralización (autonomía de gasto, de deuda, impositiva, descentralización fiscal, política, transferencias intergubernamentales) que componen un índice total,¹ capacidad estatal y control de la corrupción. La variable dependiente del presente estudio es la calidad de la respuesta al shock externo ocasionado por el Covid-19 que muestra cada país de la región. Los tipos de descentralización requieren un capítulo propio pues ayudan a comprender cómo el diseño institucional de un Estado afecta su eficiencia.²

¹ Se construye un índice de descentralización o descentralización total con análisis factorial en SPSS.

² El presente trabajo aborda el tema del diseño institucional de los Estados desde el diseño de la descentralización; más no aborda el tema del diseño de la capacidad estatal pues requeriría un esfuerzo y un espacio que superan las metas de este estudio. Sería muy interesante llevar a cabo un estudio más amplio que dé cuenta de todo el diseño institucional.

La segunda herramienta a utilizar es un análisis histórico de la región en las diferentes variables para contrastar los resultados del modelo estadístico. En la medida en que el análisis histórico comparado permita interpretar la herramienta cuantitativa se enunciarán afirmaciones como resultado de un abordaje metodológico mixto.

Agradecimientos

A la sociedad latinoamericana por haber financiado mis estudios de posgrado.

Introducción

En América Latina existen gobiernos con distintas ideologías políticas, distintos niveles de descentralización fiscal y política, en su mayoría presidencialistas; pero ¿cómo se configuran los Estados en nuestra región?, cuáles son las partes que los componen y cuál estructura les permite desempeñarse con mayor o menor éxito, sobre todo de cara a las crisis de gran magnitud.

La sociedad latinoamericana es la región más desigual del mundo; según la PNUD (2019) en nuestro continente el 10% más rico concentra el 37% de los recursos, mientras que el 40% más pobre recibe apenas el 13%. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2020) pronosticó una contracción económica para la región del 5,3% en 2020; de tal modo que el desempleo aumentó 3,4%, pasando de 8,1% en 2019, a 11,5% en 2020.

El número de desempleados alcanza para el 2020 la cifra de 11,6 millones, pasando de 26,1 millones en 2019, a 37,7 millones, haciendo que la pobreza en el continente latinoamericano aumente 4,4%, es decir, 28,7 millones adicionales de personas en situación de pobreza con respecto a 2019, alcanzando para 2020 la cifra de 214,7 millones de personas, el 34,7% de toda la población de la región. Por su parte, la pobreza extrema llegaría a estar conformada por el 13,5% de población regional, aumentando en 2,6%, esto es, 15,9 millones de personas adicionales, con un total de 83,4 millones de personas. La CEPAL predijo para el 2020 además, que la desigualdad en la región podría ver un incremento en el coeficiente de GINI de entre el 0,5% al 0,6%.

Este trabajo propone entonces estudiar para la región de América Latina, los determinantes del tipo de respuesta estatal ante un shock externo tomando como explicativas las siguientes variables: descentralización fiscal entendida a través del diseño institucional, capacidad estatal y regulación de las instituciones superiores de gobierno.

Estas variables representan la estructura estatal debido a que los estados modernos «en los términos más elementales» organizan su capacidad de producción y distribución de riqueza mientras crean mecanismos para controlar las instituciones que sostienen dichas funciones. El modelo propone explicar en qué medida la distribución del poder político, la capacidad del

Estado y el diseño institucional propio en cada caso determinan la calidad de la respuesta de los países latinoamericanos a una crisis de gran magnitud.

América Latina es una región caracterizada por el centralismo político pese a los diferentes intentos descentralizadores que ha tenido. Signos de ello son el presidencialismo latinoamericano (Negretto 2018) y lo personalista de sus gobiernos y sistema político en general (Kouba 2015), Karvonen (2010). Según Véliz (1980) esto obedece a la ausencia de condiciones que desataron las grandes revoluciones sociales en Europa mismas que configuraron su actual sistema político. Este autor afirma que América Latina no aprovechó la revolución industrial ni tuvo una revolución social del tamaño de la francesa, por citar un ejemplo; es más, la conformación de nuestras instituciones no ha cambiado en lo sustancial desde la colonia.

La revolución industrial en Europa y América del norte daría lugar a un proceso de transformación social en la medida en que la burguesía industrial generaba el proletariado industrial; para el caso latinoamericano esta relación no se dio de la misma forma ni en la misma medida. La dependencia de la trayectoria demuestra que la política latinoamericana se ha visto condicionada sobremedida por la ausencia histórica de una institucionalización que les permita estabilidad política y mejores niveles de desarrollo.

En otras palabras, Veliz (1980) sostiene que Latinoamérica está tan acostumbrada al centralismo del poder político que habría de aprender a configurar Estados fuertes con estas características y lo seguirá haciendo. Los países latinoamericanos líderes hasta el momento en sus planes de vacunación (noviembre 2021) son Estados con altos índices de centralismo político como es el caso de Chile, Uruguay y El Salvador.

Para el caso de América Latina, los datos de la CEPAL indican que el centralismo lidera los planes de inmunización efectivos, por tanto, se propone a los bajos niveles de descentralización fiscal, una alta capacidad estatal sumada a la independencia de entidades reguladoras como las condiciones para una respuesta estatal más efectiva al shock externo.

La pandemia por Covid-19 representa un shock externo, es una crisis que da muestras de gran impacto social, económico y político en medio de problemas previos que se ven agravados por una emergencia sanitaria que se diseminó en el mundo sin previo aviso. Este estudio pretende ser

un aporte a la academia con un tema relativamente nuevo como aquellos relacionados con la pandemia que vivimos, y pretende ser, además, un aporte a la sociedad pues analiza con un modelo econométrico una de sus problemáticas acuciantes.

La pregunta principal de este estudio es: ¿cuál es la estructura estatal de América Latina que mejor responde al shock externo ocasionado por el Covid-19?

Las preguntas secundarias que guían este estudio son:

1. ¿Existe un componente en la estructura estatal que predomine sobre el resto y merezca especial atención?
2. La capacidad estatal ¿es un indicador que da cuenta por sí solo de la eficiencia de un Estado?
3. El centralismo político ¿sigue siendo generalizado en América Latina, o existen Estados con una clara tendencia descentralizadora?
4. ¿Qué importancia presenta la independencia de las entidades reguladoras superiores en la respuesta ante el shock externo, es la corrupción un obstáculo para la recuperación económico-social en la región?
5. De las estructuras estatales latinoamericanas ¿cuáles muestran las mejores respuestas e índices de recuperación ante el shock externo ocasionado por el Covid-19?

En base a las preguntas de investigación se plantea una hipótesis central; esta sostiene que:

La estructura estatal que mejor respuesta presenta ante el shock externo ocasionado por el Covid-19 estará compuesta por una baja descentralización, fuerte capacidad estatal y un alto nivel de independencia de los organismos superiores de regulación.

Capítulo 1. Marco teórico

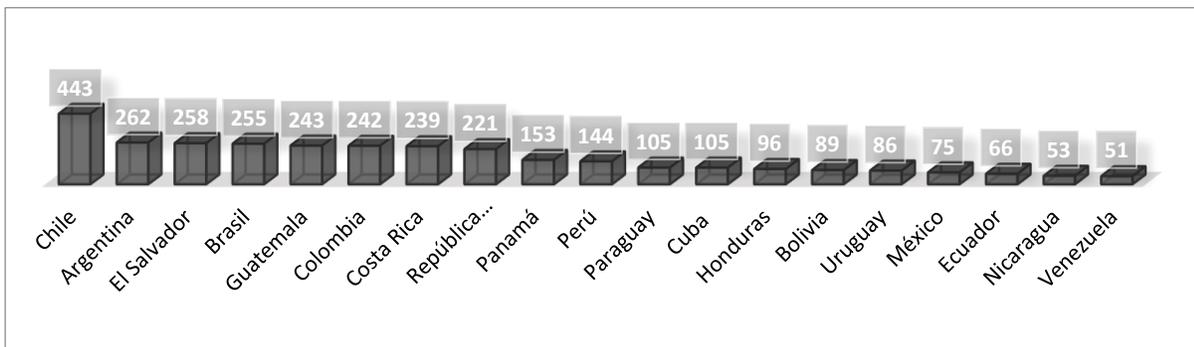
1.1 Descripción del objeto de estudio

La pandemia por Covid-19 evidenció la fragilidad de los diferentes Estados de la región para responder de forma adecuada ante la emergencia sanitaria. La pandemia no solo afectó el ritmo de desarrollo de la sociedad latinoamericana, sino que, además, empeoró las condiciones previas de la mayoría de estos países. Al respecto los organismos regionales reconocen que los efectos de la pandemia aún están gestándose y fueron mucho más allá del aspecto social sanitario:

La crisis provocada por la enfermedad del COVID-19 ha evidenciado y magnificado los problemas estructurales del modelo de desarrollo en la región caracterizado por desigualdades entrecruzadas, bajo crecimiento, baja productividad, insuficiente diversificación de exportaciones, poco espacio fiscal y deterioro ambiental creciente (CEPAL 2021).

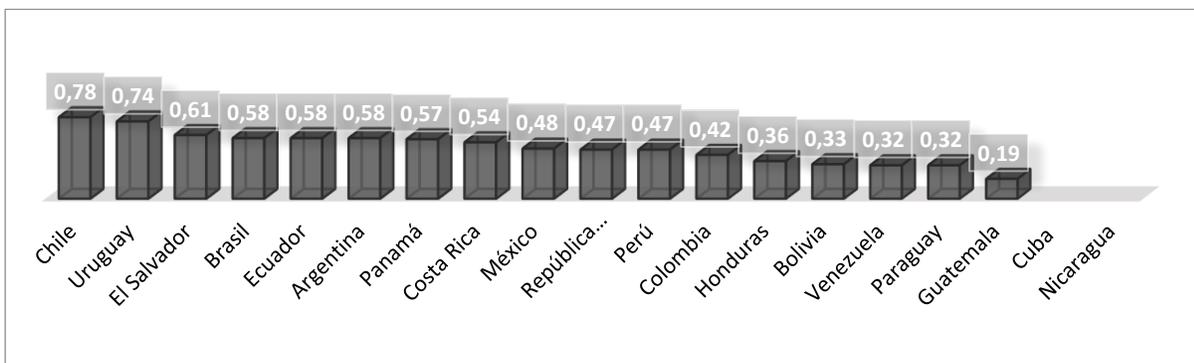
“Las amenazas contra la estabilidad social requieren el establecimiento de un bienestar modesto pero eficiente “(Boyer 2014, 143). ¿Cómo podría ser posible esta afirmación en una región en la que no se han alcanzado indicadores mínimos de desarrollo como la alfabetización completa en la población adulta? Pese a lo contingente de muchas variables hubo países que estuvieron más preparados que otros para responder e ir reponiéndose de la crisis. El caso Latinoamericano presenta resultados esperados; los gobiernos que encabezan las listas en la cantidad de acciones llevadas a cabo por el gobierno en el contexto de pandemia son aquellos con planes de inmunización más amplios, a su vez, hay países con pocas pero efectivas acciones como Uruguay. En los gráficos 1.1 y 1.2 podemos ver la relación entre la respuesta de los Estados (total de acciones llevadas a cabo por los gobiernos) y el éxito de sus planes de inmunización, en base al anexo 1. Si bien la suma total de acciones tomadas por los diferentes Estados no implica una relación causal con la efectividad de los planes de inmunización nos ayuda a tener una idea general de cómo han ido respondiendo los estados de la región al shock externo.

Gráfico 1. 1. Cantidad total de acciones llevadas a cabo por los gobiernos latinoamericanos en respuesta a la pandemia



Fuente: CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social (2021).

Gráfico 1. 2. Porcentaje de la población con inmunización completa (2 dosis de la vacuna contra el Covid-19)



Fuente: CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social (2021).

Al aplicar el test de Pearson para las variables cantidad de acciones de respuesta estatal e inmunización completa de la población, se obtiene un valor de 0,9185 con un porcentaje de significancia sobre el 99%. Esto indica que la cantidad total de acciones de respuesta estatal en el área de inmunización en la región hasta noviembre de 2021 se asocia positivamente con la eficacia de los planes de vacunación.

En los casos de Chile, El Salvador, Brasil y Argentina parece coincidir el esfuerzo del gobierno por direccionar toda su capacidad institucional para enfrentar la pandemia con su nivel de control alcanzado, mientras en el resto de países esta relación es menos clara. Uruguay por ejemplo, según CEPAL (2021) realizó hasta la fecha (noviembre 2021) 86 acciones, aún así es el segundo país de la región por inmunización completa de sus habitantes.

Otro caso es el ecuatoriano, cuyo gobierno, siendo el tercero en la región por menor cantidad de acciones (CEPAL 2021) ocupa el sexto lugar en el porcentaje de inmunizados. Pese al anterior análisis hay que reconocer que el corte mira los resultados más actuales sin considerar todas las muertes en exceso o los niveles actuales y previos de desempleo. Para el caso uruguayo por ejemplo, es claro desde el inicio de la pandemia que su Estado ha respondido de forma constante, mientras que Ecuador pese a ser uno de los primeros países en detectar un contagio pasó más de un año sin un plan de vacunación, sin dar además, una respuesta clara por parte del gobierno que justifique la falta de acciones.

El caso uruguayo podría explicarse por la calidad previa de sus instituciones, la cercanía de la población al sector de la salud y la gran concentración de la población en la capital.³ No obstante, la pandemia no ha terminado y el relajamiento podría generar retrocesos en los importantes avances que han conseguido los países con mejores respuestas estatales.⁴

Cabe entonces la pregunta de ¿cuáles son las estructuras estatales que han permitido a países como Chile, Uruguay y El Salvador una gestión de respuesta al shock externo con mejores resultados que el resto? Se hace necesario también construir un índice de respuesta estatal más completo, que contemple muertes en exceso, recuperación económica, niveles de desempleo y retrocesos en educación.

Una respuesta aproximada nos hace a recurrir a Maquiavelo, la conducción óptima de las sociedades sostiene este pensador, no reside tanto en el conocer acerca del pasado y la historia sino en comprender los verdaderos componentes y naturaleza de los hechos que le han dado

³ <https://www.paho.org/es/historias/cercania-clave-uruguay-para-encarar-pandemia-poblacion-mas-vulnerable>. Consultado en diciembre del 2021.

⁴ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56412203>. Consultado en diciembre del 2021.

forma. Así, se puede aseverar que los países líderes en la respuesta estatal ante el shock externo son más efectivos dado que su gobierno e instituciones han sido mejor pensados que las del resto.

Entre otras ciudades, así fueron fundadas Atenas y Venecia. Aquella, por motivos idénticos a los expresados, la edificaron los habitantes dispersos que bajo su autoridad reunió Teseo; ésta por haberse reunido en islotes situados en el extremo del mar Adriático muchos pueblos que huían de las guerras casi continuas que las invasiones de los bárbaros, durante la decadencia del imperio romano, ocasionaban en Italia. Estos refugiados comenzaron a regirse por las leyes que juzgaban más a propósito para organizar el estado, sin tener príncipe alguno que los gobernara; y su suerte fue feliz, gracias a la larga paz que la naturaleza del sitio ocupado les permitió gozar (Maquiavelo, Discursos sobre la primera década de Tito Livio 1531, 6-7).

1.1.1. Construcción del problema

Maquiavelo sostenía que todos los estados y dominaciones que han ejercido soberanía sobre los hombres han sido repúblicas o principados;⁵ esto es, instituciones legítimas con total poder de tutela y coerción sobre la sociedad. John Locke defendió la idea de que una sociedad civil aparece cuando un grupo de hombres dejan el estado de naturaleza y renuncian a su poder ejecutivo endilgándolo al poder público; se conforma entonces un cuerpo político bajo un gobierno supremo. Locke defiende la idea de que el pueblo tiene la soberanía, y que el mismo legislativo «poder a quien Locke le atribuía los más altos poderes políticos» debería cejar en sus empeños de probársele arbitrariedad en sus funciones. Los primeros contractualistas que estudian al Estado con un enfoque estructuralista son los autores de Los Papeles Federales. En esta obra hallamos varias referencias a estructuras en el sistema político: “De esta revisión de los poderes concretos del poder judicial federal, tal como los especifica la Constitución, se desprende que

⁵ Maquiavelo, El Príncipe (1973). Más adelante el autor sostiene que el Duque de Ferrara pudo contener los ataques venecianos de 1484 y los del papa Julio en 1510 por motivos de la antigüedad de su soberanía sobre el dominio. En esta parte la soberanía está representando la legitimidad política de los gobernantes. Hartley et al. (2021) utilizan el concepto de capacidad de gobernanza y capacidad política para caracterizar en qué medida el dominio, control o coerción de los gobernantes hacia la ciudadanía son una función del nivel de obediencia que la población le retribuye al gobierno en la medida en que aquellos confían en este último. Las repúblicas o principados como menciona Maquiavelo en El Príncipe se basaban en uno de los tipos de legitimidad al que Weber describe como tradicional; arraigada en el tiempo y las costumbres. No obstante, la calidad de su efectividad tiene una dependencia directa con un costumbrismo fortalecido en el pueblo por la fuerza del tiempo y las tradiciones.

todos ellos se apegan a los principios que debían normar la estructura de ese departamento y que eran necesarios para la perfección del sistema”. (El Federalista, LXXVII - Hamilton).

Madison hace lo propio cuando argumenta a favor de la descentralización propia del federalismo: “Entre las numerosas ventajas que ofrece una Unión bien estructurada, ninguna merece ser desarrollada con más precisión que su tendencia a suavizar y dominar la violencia del espíritu de partido”. (El Federalista, X - Madison)

En efecto, para Madison la forma de acabar con el espíritu de partido era distribuyendo el poder político entre los representantes de los Estados de modo que la mayoría siempre sofocara las facciones. Weber también utiliza el concepto de estructura para estudiar al Estado, este autor sostenía que la legitimidad política constituía un elemento fundante de las estructuras de dominación, al igual que Maquiavelo argumenta en favor de la importancia de la legitimidad política de la estructura de coerción.

Sobre el desarrollo de los Estados europeos entre el siglo XI y el siglo XX Tilly (1990) afirma lo siguiente:

La existencia de un intenso comercio rural-urbano ofrecía a los gobernantes la oportunidad de recaudar impuestos mediante derechos de aduana y alcabalas, mientras que una economía relativamente comercializada facilitaba también a los monarcas poder prescindir de los grandes terratenientes al extender el poder real sobre pueblos y aldeas. (...) Las posibilidades de imponer tributos, el poder de los terratenientes y el abastecimiento de tropas influyeron profundamente en la configuración de los Estados (Tilly 1990, 84).

Podemos notar que al referirse a configuración estatal Tilly (1990) enfatiza en tres aspectos: capacidad tributaria, concentración del poder político y capacidad militar. Los factores implícitos son el diseño institucional y los mecanismos de control sobre las instituciones; pues para consolidar los Estados el mundo entero debió innovar en sus aparatos de control institucional.⁶

⁶ Tejerizo y cols. (2017) demuestran en su estudio que los legisladores de la ciudad de Buenos Aires entre 2008 y 2017 mostraban más alta experticia (alcanzaron un índice de profesionalización más alto) cuando tenían como profesión abogado o politólogo. Alcántara (2013) demuestra que la calidad de los políticos afecta a la calidad de la política. Pese a que como sostienen Rincón y Barragán (2014); si bien el Neoinstitucionalismo ha mostrado como las decisiones y acciones de los políticos afectan al funcionamiento de las instituciones y condicionan el funcionamiento

El estructuralismo estatal aparece en la literatura contemporánea principalmente con Theda Skocpol (2014), Michael Mann (2006) e Immanuel Wallerstein (2005). Pese a que estos tres autores muestran claras diferencias en sus desarrollos teóricos los tres coinciden en la necesidad del enfoque estructuralista para el estudio del Estado. En Skocpol (2014) se defiende la idea de que los Estados son configuraciones de organización y acción que influyen en los significados y métodos de la política para todos los grupos y clases de la sociedad. Para esta autora se debe reconocer la relación entre la historia de los Estados, la estructura social y la relación de los Estados con el mundo.

Para Michael Mann (2006) la oscilación entre los imperios patrimoniales y el feudalismo se relacionaba con los niveles de distribución de la renta y la centralización del poder en los distintos territorios. Para este autor el poder puede ser de dos tipos, despótico, cuando una élite gobierna sobre la mayoría, e infra estructural, cuando el poder de turno desarrolla toda una logística administrativa para sostener el poder. Para Wallerstein (2005), al estudiar al Estado debemos considerar su historia, las relaciones de producción a través del desarrollo capitalista, la crisis del capital, fenómenos de explotación, etc. Este autor toma elementos del marxismo, la historia y los diferentes conflictos sociales para explorar el concepto de Estado.

Como podemos notar, la literatura contemporánea sobre el Estado al menos en estos tres autores de relevante trayectoria enfatiza en la autonomía ejecutora del Estado, la estructura interna del mismo, la centralización del poder y la relación de este con muchos otros fenómenos del poder político como explotación, efectos socioeconómicos del modo de producción, relaciones de producción, etc.

Según la UNRISD (2010) las tres estrategias para construir un Estado de forma exitosa son: buena gobernanza, nueva gestión pública y descentralización. Para graficar la fórmula propuesta por esta entidad se muestra la conformación de Mauricio durante el siglo XIX y parte del XX. El gobierno de este país en sus primeros años de conformación consigue tres cosas: legitimidad política mediante el sentido público de equidad y solidaridad, todo esto luego de que el gobierno

de dichas funciones no existe mucha evidencia del impacto de la profesionalización en la calidad y eficiencia institucional.

redistribuyera la renta por impuestos a exportaciones de azúcar entre la población. Segundo, crea infraestructura para investigación, desarrollo y producción. Tercero, genera varias capacidades estatales entre ellas la capacidad para gobernar, solventar problemas de acción colectiva y promover el Estado de derecho.

En el caso de Latinoamérica según Bates y cols. (2007) los componentes que sobresalen en su estructura estatal post independencia fueron: capacidad estatal débil, fragmentación fiscal y violencia extendida. Es a finales del siglo XIX que la región empieza a experimentar un desarrollo más sostenido que en los primeros años de independencia; medidas como la abolición de la esclavitud vendrían acompañadas de la distribución de tierras y el fin de ciertos monopolios, lo que facilitó mejores condiciones sociales y crecimiento de las economías. Estas ventajas no resolvieron todo ya que aún hoy Latinoamérica es una de las regiones más desiguales del mundo.

Entre los casos contemporáneos más notable de formación de Estados tenemos a Bosnia, Timor Oriental y Sierra Leona. Se los considera *neo tutelajes* por haber sido gobernados en los últimos años por fuerzas externas (Bosnia aún está bajo la tutela de la Unión Europea) debido a su incapacidad para hacerlo por sí mismos. En el caso de Timor Oriental la necesidad de tutela obedece a la invasión de Indonesia; Sierra Leona por su parte ha tenido muchos conflictos internos de carácter étnico y en el caso de Bosnia desde su separación de Yugoslavia no ha visto una independencia plena como nación soberana. En estos casos, según Dobbins (2007) y Stewart Knaus (2012) las intervenciones externas como aspecto positivo representaban un fortalecimiento de las capacidades estatales, mientras que el aspecto negativo se manifestó cuando las intervenciones duraron mucho tiempo y la centralización del poder no permitió gobernar a autoridades locales obstaculizando una representación política efectiva.

Al igual que en los estudios mentados de Tilly (1990), en el caso de Mauricio y los casos de neo tutelaje, se construyen instituciones para recaudar impuestos y distribuirlos entre la población o hacer fuerte al país frente a amenazas externas. A primera vista las estructuras notables del Estado en formación serían, capacidad estatal, descentralización de la renta, centralización del poder y regulación de las instituciones para gobernar. Pese a que el presente estudio no versa

sobre la conformación de los Estados, las ideas precedentes permiten entender la importancia de instituciones caracterizadas por el centralismo o distintas capacidades en la estructura estatal.

Así, mientras Jaramillo (2010) confirma la vigencia e importancia del centralismo al demostrar que la descentralización aplicada en América Latina en los últimos años no ha generado mayor incidencia en la política pública, Burki y cols. (1999) demuestran que la aspiración descentralizadora en la región no ha tenido el efecto esperado debido a que no se ha diseñado para un sector particular sino con aspiraciones democráticas más amplias.

Por su parte Repetto (2004), Tobelem (1992), Sikkink (1993) defienden la tesis de que la capacidad estatal es un requisito indiscutible para mejorar la política social en la región. Es de esperar entonces que estas variables independientes permitan comprender mejor los niveles de respuesta que presentan los Estados ante el shock externo en la pandemia; en el caso del centralismo por lo generalizado de su estructura en la región y en el caso de la capacidad estatal por la importancia de su rol en la eficiencia del Estado.

1.2. Variables independientes de interés

1.2.1 Centralismo

El centralismo es una forma de diseño político institucional muy extendido en el mundo, de hecho, es el tipo de diseño más usado desde la edad antigua. Desde el paleolítico los cazadores, recolectores, pescadores, pastores y agricultores notaron que la estructura central de poder es necesaria para la supervivencia. Hoy entendemos que para organizar los instintos poco educados de la mayoría se requiere de una estructura de poder central como eje de la vida de los pueblos. “Para sobrevivir un hombre debe, por una parte, absorber con un mínimo de regularidad alimentos y agua en cantidades suficientes y, por otra, estar en condiciones de proteger su cuerpo contra determinados agentes exteriores capaces de perjudicarles” (Harroy 1973, 79).

Más adelante Harroy (1973) dirá que los excedentes de producción por lo general emergen en y se destinan a causas políticas; este aspecto reviste dos cuestiones de importancia. En la primera las personas deben al líder o al poder central una tasa o tributo para guerras o épocas de crisis, en el segundo el excedente sirve para pagar multas por saltarse la norma socialmente aceptada. Todo esto garantizaría en el individuo la necesaria previsión para cumplir con las normas establecidas y

el respeto hacia la autoridad central. Esto viene dándose desde hace miles de años; este tipo de organización política sigue siendo generalizada con la clara excepción de varios países del norte global. La descentralización del norte global merece una extensa explicación, sin embargo, en este trabajo sostengo que la estructura estatal europea y latinoamericana, como argumentan Veliz (1980), Przeworski y Curvale (2006) tienen raíces en la dependencia histórica de sus instituciones. Esto es, Latinoamérica presenta una tendencia al centralismo por condicionantes históricas y con Europa sucede lo propio con la descentralización.

Vásquez (1993) sostiene que la confrontación centralismo-federalismo no ha sido suficientemente revisada. Este autor argumenta que al centralismo se lo asocia necesariamente con el conservadurismo de la iglesia y el ejército, pero se omite el hecho de que el liberalismo europeo fue por lo general centralista y que ambas formas de diseño están muy lejos de ser monolíticas. En este sentido no puede hablarse de un centralismo total pero sí de estructuras con una clara tendencia hacia este tipo de configuración estatal.

A inicios del presente siglo el estudio de Sánchez (2001) mostraba en un análisis del caso ruso la preocupación de la academia de entonces porque los cambios introducidos por el primer ministro ruso «en el sentido de la recentralización» se veían como reforma política incoherente. En los primeros años de gobierno de Vladimir Putin se notaba un gran interés por fortalecer el poder del Estado que durante los años 90 perdió todo tipo de legitimidad. Para Sánchez era previsto la aplicación de esta reforma —es decir, él la veía necesaria—, pues tal transición apuntaba a políticas que recompongan la capacidad de decisión del Estado y les permita luchar contra la corrupción.

La descentralización del poder político en Europa ha abierto la posibilidad a la deliberación e inclusión política, pero también podemos ver en el caso del país más grande del mundo y una de las mayores potencias político-económicas de la actualidad la importancia del centralismo político para la conformación de estructuras estatales que promueven el desarrollo.

Para el centralismo francés la explicación de su éxito entre constantes tensiones también debe recurrir a la historia. Como sostiene Thiesse (2006) Francia muestra un centralismo extremo mientras otorga gran valor a las diversidades regionales. Esta característica notable se explica por la dependencia de la trayectoria, en el ámbito político la revolución acentuó el centralismo. Como

pasó con el resto de Europa la identidad nacional es una, pero muestra variantes al interior del país. En Francia confluyen el jacobinismo, varias prerrogativas descentralizadoras y el regionalismo endémico; a esto se suma la europeización y globalización conduciendo al país europeo a ciertas contradicciones en política, cultura y economía entre los niveles regional y nacional, siempre desde un fuerte centralismo. El caso ruso y francés demuestran que el centralismo no es en términos amplios totalmente arbitrario o intemporal, sino que sigue condicionantes históricos y que cada caso merece consideraciones particulares.

1.2.2. Descentralización

La descentralización puede entenderse en términos de una estructura con cierto nivel de distribución del poder político, ya que no le resta al gobierno central solo capacidad administrativa, sino que al repartirla por todos los subniveles de gobierno distribuye el poder en la toma de decisiones.

Acercas de la descentralización hay varios cuerpos de literatura y campos de especialización. Un grupo de autores como el de Shah (1998), Kessler y cols. (2011), Pinilla y cols. (2004), Reyes y cols. (2010) afirman que la descentralización fiscal es el camino hacia el progreso. Para otros autores como Prud'homme (1995), Tanzi, (1996), Stein, (1999) la descentralización está sobrevalorada y se requiere hacer varias revisiones para aplicarla de forma adecuada. Estos autores llegan a afirmar que la descentralización hace más mal que bien, sobre todo aquella que ha sido aplicada sin mayor criterio técnico.

En el caso chileno y uruguayo el ejercicio de instituciones informales sería la causa según Eaton (2004) del mal funcionamiento de la descentralización que se intentó en estos Estados. Este autor muestra que la concentración de poderes por parte de las autoridades subnacionales de Chile y Uruguay no se relacionan únicamente con sus niveles de profesionalización, sino que, además, están insertos en una lucha por los recursos fiscales. En este mismo trabajo Eaton muestra que la descentralización del poder político, de manera evidente, contribuyó a incrementar los desequilibrios fiscales en estas naciones para mediados de los 80's e inicios de los 90's, generando profundas crisis económicas.

Desde el retorno a la democracia se pudo ver una tendencia regional hacia reformas descentralizadoras en América Latina, al punto que hoy en día la ciencia política cuenta con suficiente literatura para plantear diagnósticos basados en evidencia sobre los rendimientos de estos procesos de descentralización. Según Eaton y Wibbels (2001) en los años recientes la dispersión natural de la descentralización en la región ha sido vista con un aire de inevitabilidad, inserta como una tendencia más amplia hacia modelos democráticos y modelos de economía liberal. Sin embargo, como muestran en su estudio Eaton y Dickovick (2004), más que ser una reforma silente e irreversible hacia la descentralización, para una mejor comprensión, hay que verla como un giro que predispone la lucha entre las autoridades nacionales y subnacionales sobre la distribución del poder en los distintos niveles de gobierno.

Para aclarar los efectos de la descentralización en la política, el desarrollo y otros temas habría que ampliar las herramientas de estudio y los conceptos e indicadores. Tal como lo mencionan Pranab (1998), Rodden (2004) y Liberati y cols. (2013), el estudio de la descentralización requiere que se considere el tipo o diseño de descentralización en cada país; para llevar a cabo estudios de este tipo hay que considerar variables como la dependencia de las transferencias o la independencia fiscal a nivel de gobiernos locales, es decir, comprender la financiación de la descentralización.⁷ Estos tres estudios mencionados aluden además a la necesidad de idear nuevas herramientas para la investigación de estas variables, ya sean a nivel de nuevos datos o de metodología más robusta.

Eaton (2021) coincide con lo anterior, él demuestra que los estudios latinoamericanos sobre descentralización exigen con mayor frecuencia la herramienta del método comparativo a nivel subnacional. Por otra parte, innova al centrar su atención en los límites y alcances que tiene la interdependencia en los niveles subnacionales de gobierno proponiendo fijar la atención en estos factores: las causas nacionales de la variación subnacional, la relación entre gobierno subnacional y transnacionales, y las dinámicas de competitividad y autonomía entre niveles subnacionales de gobierno.

⁷ Pranab (1998), Rodden (2004) y Liberati y cols. (2013) muestran evidencia a favor de que, el financiamiento autónomo de los subniveles de gobierno a través de bases impositivas manejadas localmente hace más efectiva la descentralización.

La dinámica entre los centros políticos y las zonas marginales son otro tema de preocupación para la academia. Los hallazgos de Falletti (2010) defienden la idea de que es necesario poner atención sobre las relaciones centro-periferia considerando todo tipo de relaciones intergubernamentales que se puedan estudiar en relación a la agregación de intereses y su relación con la economía nacional, la construcción del Estado, la resolución de conflictos étnicos y la estabilidad de los gobiernos. Falletti advierte además sobre temas recurrentes que deberían superarse en el estudio de la descentralización como incentivos e ideología de los actores sociales y políticos.

Junto con los anteriores temas es necesario comprender la calidad en el desempeño de autoridades políticas indistintamente su lugar en la jerarquía del sistema político. En este sentido Garman y cols. (2011) hacen énfasis en la responsabilidad política de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno y llegan a la conclusión de que a mayor responsabilidad de los políticos del nivel central ante sus pares subnacionales mayor es el grado de descentralización. La incorporación de estas variables por parte de los autores, ayudan a estudiar, además, temas como crisis de deuda subnacional y desajustes entre responsabilidades y recursos.

Una de las premisas de este estudio es que la descentralización fiscal, que es una forma de arreglo o diseño institucional se asocia con el desempeño de instituciones que ejercen la política y su capacidad estatal agregada; de tal forma que ambas variables junto al *accountability* permiten explicar el funcionamiento de diferentes sistemas políticos como es el caso de los Estados de la región. A continuación, revisamos la literatura sobre capacidad estatal en el contexto de nuestra pregunta de investigación.

1.2.3. La descentralización y atención en salud en América Latina

Otro de los enfoques que permiten contrastar el complejo fenómeno de la descentralización son sus avances o retrocesos en uno de las áreas sensibles de la región –la salud–, para comprender mejor si se acerca a la solución o a la desatención de problemas de gran complejidad.

Siguiendo a Carrión (2013) podemos notar que los sistemas sociales suelen mostrar una clara oposición al cambio, dentro de estos sistemas encontramos, individuos, agentes sociales e instituciones. Esta oposición es palpable al momento en que un docente de una institución

pública está en contra de la descentralización pues según él este diseño político dividirá sus intereses y a su organización. Esto es evidente también cuando los servidores municipales no promueven la coparticipación con la ciudadanía.

El centralismo por su parte está en contra de la descentralización debido a que los agentes políticos inmersos en esta dinámica pueden ver reducidos sus privilegios pues para estos burócratas los gobiernos subcentrales no cuentan con la capacidad suficiente para asumir las responsabilidades que implica el nuevo diseño institucional. Alegan también que la distribución de recursos dificulta la regulación. La vieja usanza del municipalismo característico de países como el Ecuador funciona como un algoritmo para perennizar elites locales y demás estructuras jerárquicas totalmente estáticas.

Por tanto, es posible hallar el fallo principal del municipalismo en su interés sobre la distribución económica más no sobre las relaciones jerárquicas y estáticas de poder. El maniqueísmo en el que se ha inscrito la discusión entre municipalismo y unilateralismo sesga la visión nacional del proceso descentralizador obviando lo cardinal de los gobiernos intermedios. Un patrón que nota Carrión (2013) en su estudio es el hecho de los municipios exigiendo cada vez más recursos, buscan aumentar las transferencias intergubernamentales reduciendo de manera permanente su capacidad de autogestión, así como su autonomía de gobierno.

Del estudio de Finot (2007) se puede colegir que los procesos descentralizadores políticos en la región muestran un avance pese a los retos pendientes en el campo. Un escollo presente en estos procesos es la semejanza entre las transferencias territoriales y sociales, esto ha conducido que el municipio se vea supeditado al gobierno nacional.

A pesar de que se ha logrado descentralizar el poder político, esto no ha implicado una modificación en el ordenamiento territorial político-administrativo, lo que dificulta el avance de los procesos bajo condiciones de eficiencia. Además, la débil capacidad del nivel municipal para contar con aportes ciudadanos y la heterogeneidad municipal han generado una desigualdad en términos de autonomía efectiva.

Para profundizar la descentralización, se propone la transferencia de la provisión de bienes públicos a los correspondientes gobiernos subnacionales, diferenciando claramente entre aquello

que tales gobiernos podrán decidir autónomamente y aquello que ejecutarán como agentes del gobierno nacional. También se sugiere modificar los sistemas electorales en los gobiernos municipales y sub municipales, para incentivar la participación ciudadana y el autogobierno. Finalmente, se destaca la necesidad de aumentar la competitividad económica a través del desarrollo local y de situar a todas las localidades en igualdad de oportunidades para acometerlo, lo que podría representar una oportunidad histórica para profundizar la descentralización bajo mejores condiciones de eficiencia y equidad. En resumen, se requiere una visión renovada sobre las transferencias intergubernamentales, que parta del principio de igualdad jurídica del ciudadano y garantice un nivel mínimo de provisión de bienes sociales.

Las indagaciones de la Organización Panamericana de la Salud (2006) nos muestran que la descentralización es una cuestión política y una modalidad que se está imponiendo en todo el mundo, y por eso cada país ha de buscar su propia forma operativa, adecuada, aplicable y aceptable a su situación particular, en lo que se refiere al control de la enfermedad de Chagas. La cooperación de donantes externos será generalmente un factor temporario que ayudará a superar las instancias de caos originadas por la descentralización, sobre todo cuando se necesite un control masivo de las enfermedades emergentes.

La descentralización se ha convertido en una práctica política cada vez más extendida a nivel global, y cada nación debe encontrar su propia forma adecuada de implementarla en el manejo de enfermedades infecciosas. En ocasiones, puede ser necesario contar con la ayuda de donantes externos para superar los desafíos que la descentralización pueda plantear, especialmente cuando se trata de hacer frente a enfermedades que surgen de manera imprevista. Para que cualquier modelo descentralizado funcione de manera efectiva, es esencial fortalecer el respaldo político y dar prioridad al control de epidemias, asegurando así que se disponga de los recursos necesarios para llevar a cabo el Plan Nacional correspondiente.

Para Pérez, Betancourt y Suárez. (2006) en el ámbito de la salud, resulta fundamental poseer una sólida capacidad de gestión y una administración eficiente, aspecto que cobra una importancia aún mayor cuando se trata del Seguro Popular de Salud (SPS) y su política de gastos catastróficos, dado que involucra el acceso a atención médica costosa para enfermedades graves.

La descentralización puede servir como un estímulo para mejorar la eficiencia administrativa y agilizar los procedimientos. Aunque se observaron tiempos más cortos en los Hospitales de Especialidad (HE) y los Organismos Públicos Descentralizados (OPD), esto no garantiza necesariamente la máxima eficiencia. Por lo tanto, es crucial continuar trabajando en la mejora de la eficiencia y la gestión de los recursos en las instituciones de salud, con el fin de asegurar una atención médica adecuada para enfermedades de alto costo.

Ávila (2010) sostiene que en general, en América Latina, los modelos de descentralización tienden a seguir siendo influenciados por el nivel central, lo que afecta la autonomía de las entidades subnacionales. A pesar de que Argentina, Brasil y Colombia disfrutaban de cierto grado de autonomía financiera en la gestión de los recursos, la participación ciudadana no ha aprovechado plenamente las oportunidades que la descentralización ofrece en términos de eficiencia social. En Nicaragua, Brasil y Bolivia, se han observado algunos casos de participación ciudadana, aunque en menor medida. La información sobre la evolución de la eficiencia técnica en los países estudiados es limitada, con la excepción de México, donde se han observado algunos indicadores a lo largo de varios años.

En lo que respecta a la distribución de recursos y gastos, se ha utilizado como indicador de equidad en las distintas áreas geográficas, pero solo se ha visto información comparativa en Argentina, Brasil y México, donde se ha registrado una mejora en la calidad de los servicios. Es necesario perfeccionar los procesos de descentralización en el ámbito de la salud en América Latina, lo que incluye una mayor coordinación tanto vertical como horizontal, con el fin de mejorar tanto la eficiencia como la equidad en la prestación de servicios de salud.

1.2.4. Capacidad Estatal

Se debe partir del hecho de que todos los Estados tienen una configuración única y esto los lleva a fortalecer ciertas capacidades más que otras. Habría que hablar de cuán institucionalizados están los países de América Latina o en su defecto qué arreglo institucional hay detrás de la capacidad estatal en cada caso. El aparato estatal y su capacidad dependen de varios factores; calidad del ejecutivo en el gobierno, la fortaleza de las legislaturas, centralización del poder político, la fortaleza de su economía, geopolítica, historia de cada país, etc. Por tanto, en esta

investigación se propone una medida general de la capacidad estatal de modo que pueda agrupar a varios tipos de capacidades.

El presente estudio considera que la capacidad estatal es un concepto actual muy importante, y es un indicador objetivo sobre el desempeño del sistema político estatal. Autores como Tilly (1990) atribuyen a la guerra un papel de gran importancia en el origen de las capacidades estatales; para él, la guerra inicia un proceso de recaudación de impuestos que daría lugar a la creación de varias instituciones con el fin de hacer de la recaudación una política de Estado.

Sobre la evolución de los sistemas modernos de la reforma fiscal, Besley y cols. (2009) defienden la idea de que la guerra brinda interesantes datos sobre su conformación reciente. Gran Bretaña introduce un impuesto sobre la renta por el año de 1798; para ese entonces atravesaba un conflicto de gran escala contra Francia. Estados Unidos hace lo propio para el año de 1861 durante la guerra civil, de hecho, el Servicio de Impuestos Internos (IRS) tiene su origen en esta etapa con la ley de ingresos en 1862. Estas dos naciones, para la época de la primera y segunda guerra mundial extenderían su capacidad de recaudación de impuestos sobre la renta; en Gran Bretaña al final de la segunda guerra mundial empieza a funcionar el método de recaudación de impuestos de pago según el salario.

Suecia mantiene desde el siglo XIII un sistema de tributación de la tierra y temporal sobre la riqueza. Los suecos introdujeron para 1861 un impuesto general a la renta y un impuesto progresivo de renta que se amplía en 1903, en ambas ocasiones se buscaba financiar y potenciar los gastos militares. En este estudio de Besley y cols. se acentúa la importancia de la tributación en relación a la guerra en el origen de la capacidad estatal debido a que la relación entre estos dos elementos representa y defiende los intereses de toda la población.

La mayor parte de autores coinciden en que la capacidad estatal es básicamente lo que un Estado puede o no hacer. Enríquez y Centeno (2012) mencionan que la literatura política y sociológica alude al Estado por lo general, haciendo referencia a su poder de decisión y a la capacidad de sus instituciones. Para estos autores el concepto de capacidad estatal ha existido por décadas, de hecho, ha sido utilizado, durante gran parte de los dos últimos siglos en la teoría social alemana, tomando fuerza para el resto del mundo occidental a partir de los 80's del siglo pasado. Para O'

Donnell y cols. (2015) por ejemplo, las capacidades estatales serían: fiscal, organizacional, administrativa, burocrática y coercitiva.

Como se sabe, la capacidad fiscal es la encargada de configurar el presupuesto estatal, el gasto público y los impuestos para mantener la estabilidad económica. La capacidad administrativa se encarga de la infraestructura del Estado con el fin de contar con medios para hacer llegar la política a todos los rincones de un país. La capacidad organizacional se relaciona con la implementación de la reforma política, la capacidad burocrática con la eficiencia del servicio público y la coercitiva con el establecimiento del orden social.

Es probable que exista un grupo de capacidades que aparezcan con mayor frecuencia que otras o que exista un conjunto de capacidades que sean representativas de la mayoría. En Besley y cols. (2010) el estudio hace énfasis en dos capacidades estatales, la capacidad legal y la capacidad fiscal. La primera capacidad, mencionan, es clave en el estímulo hacia la economía, ya que, de presentar niveles disminuidos, en el peor de los casos se puede llegar incluso a la guerra civil. La capacidad fiscal por su parte sería determinante en los niveles de ingreso de una sociedad.

Los autores además recalcan la necesidad de estudiar la complementariedad de estas dos capacidades ya que ambas son cardinales al momento de analizar si un estado persigue metas de intereses comunes o si busca la redistribución en el ingreso. Estudian, además, el por qué las conmociones externas e internas presentan diferentes tipos de incentivos para invertir en capacidades estatales. Otro asunto de suma importancia, resaltan los autores, es el por qué los estados con baja capacidad presentan bajos niveles de ingreso.

Los debates sobre capacidades estatales se acentúan alrededor de las crisis financieras y crisis sobre los presupuestos del Estado pues las contracciones económicas dejan ver que la reforma económica y fiscal puede generar efectos a corto, mediano y largo plazo, dejando a las diferentes sociedades con instituciones que responden o dejarlas sin las mismas por un plazo indefinido.

Pero las capacidades estatales son muchas más. Rani et al. (2012) y Block y Mills (2003) por ejemplo, nos hablan de capacidad de gobernanza, misma que se muestra débil en países de ingresos medios que para el caso de América Latina sería la mayor parte de países. Hartley y cols. (2021) mencionan que para poder responder adecuadamente ante el shock externo se

requiere sobre todo una alta capacidad para procesar los datos de forma efectiva y recalibrar la política; para el caso de esta pandemia dicha capacidad ha sido de gran importancia.

En Hartley y cols. (2020) aparece la capacidad de legitimación; esta capacidad indica el nivel de obediencia y aceptación en la ciudadanía que puede generar un gobierno, esta capacidad también muestra distintas facetas en cada país de la región y el mundo dando cuenta de los diferentes arreglos institucionales que existen. En este último estudio aparece también la capacidad comunitaria, esta emerge cuando la ciudadanía debe gestionar sus propios arreglos para conseguir adaptarse, sin una adecuada asistencia del gobierno.

1.3. La relación entre el régimen político y la respuesta al Covid-19

1.3.1. Respuesta estatal al shock externo en diferentes regiones del mundo

El estudio científico de los efectos del Covid-19 se desarrolla hoy en día en todos los campos de la ciencia, para el caso de la ciencia política no es diferente; actualmente existen cientos de investigaciones alrededor del mundo que analizan el impacto del Covid-19 en los sistemas políticos. ¿Cuáles han sido los sistemas más frágiles?, ¿cuáles respondieron mejor?, ¿quiénes inmunizaron más rápido a su población?, etc., siendo todos estos temas de gran importancia para el presente y futuro de las sociedades, el presente trabajo agrupa dos variables independientes de interés, descentralización fiscal y capacidad estatal, y dos variables de control, diseño institucional y regulación de instituciones de control.

La variable dependiente del presente estudio es la calidad de la respuesta al shock externo ocasionado por el Covid-19 que muestra cada país de la región. Podemos aproximarnos al tipo de respuesta que tuvo cada país en función de índices como el aumento del desempleo, pobreza, exceso de muertes, retrocesos en educación, niveles de crecimiento; así, siguiendo a CEPAL (2021) se puede apreciar el mecanismo que describe los efectos del shock externo:⁸

El crecimiento casi nulo antes de la crisis, unido a la contracción de 2020 y a la debilidad del Estado de bienestar y los sistemas de salud y protección social, se tradujeron en aumentos sin

⁸ Para describir la respuesta de cada país ante el shock externo se recurre al Índice de Desarrollo Humano pues este es construido con aquellas variables que dan cuenta de avances y retrocesos en los campos considerados por la CEPAL, escolaridad, desempleo y crecimiento económico.

precedentes del desempleo, caídas de los ingresos e incrementos de la pobreza y la desigualdad que exacerbaban los problemas estructurales. La contracción de 2020 también dio lugar a un gran número de cierres de microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes) y a la destrucción de capacidades productivas y humanas. (CEPAL 2021)

En el contexto del manejo de la pandemia por parte de los Estados, hay un estudio que muestra una asociación entre el nivel de centralización del gobierno en función del régimen político y el tipo de capacidad estatal de dos países asiáticos. Yexin Mao (2021) hace un análisis completo para el caso chino y sur coreano; en esta investigación el autor compara la sociedad china con la sur coreana y analiza el desempeño de las capacidades estatales para controlar la pandemia desde el tipo de régimen que tienen ambos países, regímenes por supuesto muy contrarios.

En China fue más efectiva la capacidad estatal coercitiva por su tipo de autoridad política altamente centralizada. En este país las ordenes y toma de decisiones muestran una verticalidad total, no obstante, una debilidad que caracteriza a este Estado es la endeble capacidad de información. Un régimen como China centraliza los sistemas de información⁹ y comunicación, esto interrumpe el libre tránsito de los datos y la implementación de estrategias en los niveles subnacionales y gobiernos regionales, así como en los distintos ministerios y demás dependencias de salud y otros sectores estratégicos.

Por su parte, Corea muestra una descentralización en la toma de decisiones, misma que reduce la capacidad estatal coercitiva, la de imponer ordenes generales de emergencia como confinamientos o evitar concentraciones masivas a nivel nacional. A pesar de dicha endeblez, Corea muestra una alta capacidad de información, los datos pudieron circular a grandes velocidades por todo el territorio facilitando la toma de decisiones en todas las instituciones, y aunque los subniveles de gobierno no puedan articularse de manera inmediata por la descentralización del poder característico de este tipo de régimen político esta sociedad muestra

⁹ En los regímenes autoritarios, la escasa capacidad de información puede dificultar la respuesta oportuna a las crisis en la fase inicial. Sin embargo, el gobierno tiende a poseer una fuerte capacidad coercitiva, toma de decisiones centralizada y capacidad de implementación impulsada por mandatos, capacidad de movilización y cooperación dirigida por el estado en la gestión de crisis (Mao, Yexin, 2021).

otras capacidades estatales que permitieron a este país enfrentar a la pandemia con cierto nivel de éxito.

Un tipo de capacidad estatal muy importante que permite comprender bien lo que pasó en Corea es la capacidad de legitimación. Esta capacidad es la que genera la confianza de la ciudadanía en el gobierno permitiéndole este último hacer recomendaciones y mandatos que son obedecidos por la gente en función de la confianza en las autoridades. Esto no pasa en China, en este último el gobierno debe ejercer con fuerza la coerción para lograr obediencia por parte de la gente. En Corea del sur esta tarea es más fácil, aunque Yexin Mao (2021) asegura que las democracias por su propia constitución pueden verse imposibilitadas a ejercer la coerción con fuerza suficiente para proteger a las personas debido a lo amplio de las libertades ciudadanas.

Según Mao Yexin la relación de las tres variables que estudian en los casos chino y coreano podría representarse con el esquema planteado en el siguiente gráfico:

Gráfico 1. 3. Esquema de relación entre las variables centralización del poder y capacidad estatal para Mao Yexin (2021)



Elaborado por el autor con base en Mao Yexin (2021).

De Yexin Mao se puede extraer ideas muy importantes para el estudio sobre América Latina, ya que, si bien en dicha región no existen regímenes políticos fuertes o muy rígidos se advierte una tendencia hacia la institucionalización desde finales del siglo XX en toda la región. Esto permitiría estudiar las variables propuestas en una muestra versátil con patrones en común como el centralismo político, presidencialismo, niveles de pobreza, factores que predisponen cierto tipo de arreglo institucional en los gobiernos latinoamericanos.

América Latina ha pasado en los últimos años por una serie de procesos descentralizadores y re centralizadores a partir del retorno a la democracia, así lo sostienen Eaton (2004), Eaton y cols. (2004), Eaton (2012); por tanto, en cada país las variables del presente estudio pueden mostrar

interacciones distintas. Esto último haría que se encuentren variaciones importantes en las respuestas de los diferentes países de la región ante el shock externo.

Otro estudio que relaciona a la descentralización política y la capacidad estatal es el de Petersen (2020). Su estudio analiza cómo las democracias en distintos regímenes políticos no reflejan una gestión en pandemia como se esperaría; de hecho, aparece en sus hallazgos que hubo regímenes autoritarios que aplicaron las pruebas PCR de forma más efectiva que varias democracias. El primer hallazgo de Petersen es que la rendición democrática de cuentas es insuficiente para que el gobierno lleve a cabo un control adecuado de la pandemia. El hecho de ser democracias, pese a que aumenta la probabilidad de gestión efectiva en comparación a los regímenes autoritarios, no permite afirmar que se garantice una política efectiva de gestión en un contexto de crisis social.

Su segundo hallazgo es que los regímenes autoritarios sí pueden configurar planes de acción que gestionen la pandemia de forma adecuada. El ejemplo más notorio se observa en Estados rentistas en los cuales el gobierno puede disponer de amplias arcas de donde obtener el financiamiento requerido; según el autor lo hacen con la finalidad de mantener la estabilidad sociopolítica y poder llevar un control efectivo de la velocidad del contagio.

Este estudio demuestra que los regímenes políticos no se ven asociados de una forma específica a la capacidad de testeo de los gobiernos. Aquí se extrae una conclusión un tanto distinta a la del estudio anterior. Petersen halló que la relación entre democracia y manejo de la pandemia para una muestra de 85 países no seguía un patrón lineal o directo, de hecho, tal relación es descrita con una curva; para la muestra del estudio se encontró niveles altos y bajos de democracia asociados a una masificación de pruebas PCR en el inicio de la pandemia por Covid-19. El autor halló además que ciertas democracias disminuidas o tibias «*anocracias* en el estudio de Petersen» muestran niveles medios en la gestión llevada a cabo durante esta crisis social.

Petersen explica que los niveles de centralización del poder (nivel de democracia) guardan una relación con la respuesta ante la crisis que puede ser graficada como una u muy abierta; es decir hay buenos niveles de gestión tanto en autocracias como en democracias. Los países con los peores niveles de respuesta ante la crisis son representados por democracias *tibias* o *anocracias*.

Estos resultados difieren en cierta medida de los de Mao Yexin (2021) ya que pese a que coinciden en la importancia del diseño institucional como factor determinante de la respuesta ante el Covid-19, difieren del resultado que señala al nivel de centralización política como causante directo de la capacidad estatal. Sin embargo, hay que precisar que el estudio de Mao Yexin (2021) utiliza una muestra de dos Estados asiáticos apenas, el estudio de Petersen se basa en una muestra de todos los países del mundo mediante la plataforma ourworldindata.org (2021), y finalmente ninguno de los dos estudios se basa específicamente en América Latina, siendo probable entonces que para nuestra región los resultados varíen.

En Petersen se encontró que regímenes democráticos y autocráticos tienen excelentes niveles de respuesta lo que deja fuera de la ecuación al régimen político, disociando además a la descentralización política de la efectividad gubernamental (un índice de capacidad estatal). Para Petersen lo que determina el nivel de respuesta de un país ante la crisis ocasionada por la pandemia es un diseño institucional que no resulta específico pero que contiene instituciones con capacidad de adelantarse a los hechos mediante la prevención, disponibilidad y gestión de recursos.

Los organismos multilaterales - sobre todo las grandes corporaciones financieras - han venido estudiando la descentralización fiscal y sus efectos desde hace algunas décadas; en el trabajo de Robalino et al. (2001) se defiende la idea de que la descentralización fiscal tiene cierto efecto positivo sobre las capacidades estatales en el área de salud; resulta más efectiva en países pobres y dichas capacidades están asociadas a niveles de institucionalización con fuerte énfasis en el Estado de derecho. Además, la descentralización fiscal es más efectiva en países con altos niveles de corrupción y menos efectiva en países con alta fraccionalización etnolingüística.

A todo esto, los autores añaden 3 conclusiones más generales; la primera dice que la condición previa más apropiada para una descentralización efectiva es una apropiada capacidad institucional. Esta conclusión afirma que la capacidad institucional sería la base para el buen funcionamiento de los arreglos institucionales provistos por la descentralización. Este punto en particular disiente de los dos estudios anteriores en cuanto a la relación causal descentralización-capacidad estatal. La segunda de estas tres conclusiones más amplias enfatiza en la necesidad de

la capacidad administrativa y organizacional y finalmente concluye en lo necesario de un liderazgo fuerte que guíe los procesos descentralizadores.

Con base en la literatura revisada sobre la interacción de las variables de interés se puede colegir que cada estudio presenta una interacción específica en función de los objetivos de estudio planteados; sin embargo, en todos estos estudios se hallan patrones que resaltan ciertas semejanzas. El patrón más evidente es el reconocimiento por parte de estos autores sobre la importancia que representa la calidad institucional para un Estado. El segundo elemento que permite comparar estos estudios es que para los tres en el fondo está el Estado o el aparato que coordina a todas las instituciones de gobierno, mismas que permiten garantizar el bienestar y el desarrollo social. La tercera semejanza es que en los tres estudios el nivel de centralización del poder político y la capacidad estatal son las variables que intentan dar cuenta de las respuestas o el desempeño de un Estado a través de las acciones tomadas por su gobierno.

Capítulo 2. Metodología de estudio

2.1. Modelo de efectos aleatorios para data panel entre estructura y respuesta estatal

2.1.1. Efectos aleatorios para datos de panel

En ciencias sociales se hace cada vez más usual el uso de data panel debido a las facilidades que presta para el análisis tanto de cortes transversales como de series de tiempo. Con ello se obtiene mayor potencial para contrastar hipótesis y teorías; no sorprende, en consecuencia, que haya incrementado su uso en la ciencia política. (Pignataro 2018). Al describir la dinámica de ciertas variables explicativas de la política de un país con una variable de respuesta y medir esta interacción en varios periodos de tiempo puede verse en qué medida cambia o se mantiene la interacción entre las variables independientes y la variable dependiente a un nivel mucho más amplio que si solo se realiza a nivel estructural (a nivel de la unidad individual de estudio) o si se lo hace mirando el patrón que siguen las observaciones a manera de tendencia.

El panel de datos permite estudiar los componentes de una estructura de información sobre ciertos aspectos que no necesariamente son evidentes a simple vista como al estudiar al Estado debido a que este puede experimentar grandes transformaciones sociales o mantener instituciones públicas uniformes a lo largo de muchos años. La aplicación de esta metodología permite analizar dos aspectos de suma importancia cuando se trabaja con este tipo de información y que forman parte de la heterogeneidad no observable: i) los efectos individuales específicos y ii) los efectos temporales (Mayorga, Muñoz 2000).

Según Burdisso (1997) la estimación de componentes latentes es una de las fortalezas de este modelo debido a que existen efectos individuales específicos en cada país que están contenidos en la serie temporal que no se pueden identificar a simple vista; sin embargo, las series temporales presentan la ventaja de que superan en este sentido a las estructuras temporales de los cortes transversales los cuales no controlan e incluso no identifican tales efectos por unidad de observación. Aquellos efectos individuales específicos a los que hacer referencia Burdisso para el presente estudio pueden estar representados por variaciones económicas muy puntuales, derrocamientos presidenciales, inflación y otros indicadores macroeconómicos que afectan a la estructura de formas que no son tan fáciles de caracterizar.

La especificación de un modelo de data panel sigue la siguiente especificación en términos generales:

$$Y_{it} = \alpha_{it} + X_{it}\beta + u_{it} \quad (1)$$

$$\text{Con } i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T$$

Donde i representa a la unidad de estudio (país), t representa a la dimensión en el tiempo, α es un vector de interceptos en n parámetros, β es un vector de K parámetros y X_{it} es la i -ésima observación al momento t para las K variables explicativas. La muestra total de las observaciones estaría dada por $N \times T$.

En base a este modelo general con modificaciones sobre los parámetros previamente delineados se pueden especificar modelos diferentes que se ajusten a una u otra realidad de estudio en cuestión. En contraste al modelo de efectos fijos, el modelo de efectos aleatorios sostiene que los efectos individuales no son independientes entre sí, estos están distribuidos de forma aleatoria alrededor de cierto valor en el modelo. Dentro del análisis de regresión es usual asumir que la mayoría de factores que afectan a la variable dependiente pero que no se incluyen dentro de las especificaciones en variables explicativas pueden ser representadas mediante el concepto de perturbación aleatoria. Para el modelo de efectos aleatorios la asunción principal afirma que tanto las variables explicativas como las características particulares de cada estructura estatal son distintas. El modelo entonces, puede ser caracterizado algebraicamente como sigue:

$$Y_{it} = (\alpha + \mu_i) + \beta'X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Siendo μ_i la perturbación aleatoria que permite distinguir el efecto de cada individuo en el panel de datos. Con la finalidad de hacer estimaciones se agrupan los componentes estocásticos obteniendo la siguiente relación:

$$Y_{it} = \alpha + \beta'X_{it} + U_{it} \quad (3)$$

El modelo de efectos fijos se ve como un caso en que el investigador hace inferencia condicionada a los efectos que ve en la muestra. El de efectos aleatorios se considera un modelo en el cual el investigador hace inferencia condicional o marginal respecto a una población. Se

deja al investigador que decida si hace inferencia con respecto a las características de una población o solo respecto a los efectos que están en la muestra (Mayorga, Muñoz 2000).

Bell & Jones (2015) sostienen que el modelo de efectos aleatorios es mejor que el de efectos fijos debido a que el segundo asume que la heterogeneidad no explicada es de poca importancia. Los autores que utilizan el modelo de efectos fijos intentan comprender el mundo eliminando mucho de lo que está generando cambios, miran solo a un efecto general en los fenómenos y controlan las diferencias en aspectos de nivel superior. Bell & Jones defienden la idea de que los modelos intermedios de efectos aleatorios no son perfectos, pero hacen hincapié sobre el hecho de considerar variables omitidas y correlacionar la causalidad atribuida a las variables desde una discusión teórica robusta. En suma, hacen notar que se oponen al predominio del modelo de efectos fijos en varias disciplinas de las ciencias sociales por la endeblez que atribuyen a sus supuestos.

A continuación, se detalla la especificación del modelo de efectos aleatorios que se utilizará para contrastar la hipótesis de estudio.

$$Y_{it} = [\beta_0 + \beta_1 (\text{autonomía subcentral de gasto}) + \beta_2 (\text{autonomía impositiva}) + \beta_3 (\text{autonomía subcentral de deuda}) + \beta_4 (\text{ingreso público subcentral}) + \beta_5 (\text{transferencias intergubernamentales}) + \beta_6 (\text{descentralización política}) + \beta_7 (\text{capacidad estatal}) + \beta_8 (\text{regulación institucional}) + v_{it}]^{10} \quad (5).$$

2.1.2. Operacionalización de las variables

Como se describe a continuación, las variables de este estudio pertenecen a dimensiones o grandes campos de estudio dentro de la ciencia política. El campo del estructuralismo estatal está

¹⁰ Las fuentes de información de donde se han extraído los datos para la construcción para la base de datos se detallan en el anexo 2, así como las herramientas utilizadas para proyección de datos que no se hallaron en entidades gubernamentales de los Estados latinoamericanos ni en otras fuentes. Cabe mencionar que se excluye del estudio a Venezuela por no haberse encontrado información sobre muchos indicadores incluso en fuentes oficiales del país sudamericano o en organismos multinacionales, haciéndose imposible incluso la proyección de los datos con herramientas estadísticas. La especificación en la elaboración de los subtipos de descentralización se encuentra en la tabla 6.1. de fuentes de información. Autonomía de gasto, autonomía de deuda, descentralización fiscal (ingreso público subcentral), autonomía impositiva, descentralización política (única variable que no está en la metodología del Banco Mundial y consiste en la representación de la presencia del Estado en el territorio; se calcula dividiendo la cantidad de administraciones subcentrales por el total de la población).

representado por una variable que da cuenta del avance o retroceso social a través del desarrollo. Para caracterizar a la respuesta de la estructura estatal se recurre al Índice de Desarrollo Humano; que además es la variable dependiente dentro del modelo estadístico. Dentro del diseño institucional como campo especializado de la ciencia política la descentralización representa la primera variable independiente. Para representar esta idea la descentralización se subdivide en varios tipos de descentralización bajo la premisa de que los distintos tipos de descentralización pueden generar diversas respuestas estatales. La descentralización está subdividida en varios índices como: autonomía subcentral de gasto, autonomía impositiva, autonomía subcentral de deuda, índice de ingreso público subcentral, transferencia intergubernamental y descentralización política. El siguiente campo de la ciencia política son las capacidades estatales. Siendo esta variable la más difícil de rastrear por lo amplio del concepto se recurre a un indicador indirecto de la capacidad estatal; este es el índice de gobernabilidad. La gobernabilidad es un estilo de gobierno caracterizado por un grado mayor de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales. Basabe (2021). La posibilidad según Basabe de tener un adecuado funcionamiento del sistema político y por ende el estatal sería si y solo sí la relación del Estado y los actores no estatales es óptima. Más adelante en el mismo manuscrito el autor sostiene que el obstáculo principal para el gobierno es diezmar los conflictos entre los diversos sectores de la sociedad. Para tal fin sostiene Basabe es primordial la redistribución del ingreso estatal. Finalmente se requiere que mejore el empleo desde el sector privado mientras disminuye de forma ordenada desde lo público. Finalmente, la regulación institucional de la corrupción compone el tercer factor parte de la estructura estatal. La corrupción es un elemento tan representativo de la vida política de la región, llega a configurar instituciones informales de tal nivel que merece atención independiente. la regulación de la corrupción es el indicador, la regulación institucional es la variable y la dimensión que se ocupa de estos dos últimos conceptos es la independencia de los poderes del Estado.

Para Echeverría (2011) la sociedad expresa sus retos y respuestas mediante la elaboración de conceptos que resumen los elementos anhelados que la sociedad y los actores sociales proyectan. Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza se refieren a la creación de las condiciones óptimas para lograr un buen gobierno, entendido a este último como aquel que aumenta la

capacidad de toma de decisiones de la sociedad para alcanzar el bienestar a nivel individual y colectivo. Las problemáticas alrededor del gobierno han estado presentes a lo largo de nuestra historia, siendo política, ciudad y democracia conceptos que han servido de referentes en la construcción de las estructuras sociales. Las sociedades necesitan ser gobernadas y, para ello, tienden a establecer estructuras que garanticen su existencia en el tiempo. Los conceptos contribuyen a la formación de estas estructuras, que se materializan en instituciones que regulan las interacciones sociales.

Para Echeverría varios procesos que solían ser responsabilidad del Estado central han sido descentralizados hacia ámbitos locales de gestión. Esta descentralización permite una mayor proximidad entre los usuarios o beneficiarios de las políticas y los servicios sociales, lo cual mejora la eficiencia de la política pública. Esta transformación institucional, que en gran medida fue resultado de la puesta en marcha de políticas de ajuste estructural, ha llevado a un debilitamiento relativo de la orientación y de la capacidad regulatoria y estratégica Estatal.

Como se observa en esta discusión la gobernabilidad da cuenta de lo óptimo de los procesos de la política pública y la reducción del conflicto social en función de ciertas estructuras, instituciones e interacción entre agentes estatales y privados. Por ende, se considera que la capacidad estatal o lo bien que un gobierno puede hacer su trabajo en un Estado republicano puede ser caracterizado por el índice de gobernabilidad. La técnica y el instrumento procesan de igual forma todas las variables.

Tabla 2. 1. Operacionalización de las variables de estudio

Dimensión	Variable	Indicador	Técnica	Instrumento
Estructura Estatal	Respuesta de la estructura Estatal	Índice de Desarrollo humano	Regresión lineal múltiple en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	R Studio
Diseño institucional	Descentralización	Índice de autonomía subcentral de gasto	Regresión lineal múltiple	R Studio

	en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	
Índice de autonomía impositiva	Regresión lineal múltiple en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	R Studio
Índice de autonomía subcentral de deuda	Regresión lineal múltiple en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	R Studio
Índice de ingreso público subcentral	Regresión lineal múltiple en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	R Studio
Índice de transferencias intergubernamentales	Regresión lineal múltiple en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	R Studio
Índice de descentralización política	Regresión lineal múltiple en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	R Studio

Capacidad Estatal	Capacidad del gobierno	Índice de gobernabilidad	Regresión lineal múltiple en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	R Studio
Independencia de los poderes del Estado.	Regulación institucional (accountability)	Control de la corrupción	Regresión lineal múltiple en data panel. Modelo de efectos aleatorios.	R Studio

Elaborado por el autor.

Siendo Y_{it} el Índice de desarrollo Humano; $v_{it} = a_{it} + u_{it}$, donde a_{it} es a la heterogeneidad no observada misma que en el estudio es atribuida a la estructura estatal porque esta característica no varía significativamente entre los diferentes periodos de tiempo. Mientras que u_{it} es el error idiosincrático.

2.1.3. Construcción del índice descentralización total

La construcción de este índice sigue la técnica de reducción de datos conocida como análisis factorial. Para representar la idea de efectividad de las medidas tomadas por el gobierno de los distintos países latinoamericanos se realiza un índice compuesto por las variables: autonomía de gasto, autonomía de deuda, descentralización fiscal, descentralización política y transferencias intergubernamentales para los últimos 12 años en la región. La herramienta metodológica que se utilizará es componentes principales con SPSS. Según Aldás Uriel (2017) es conveniente aclarar que la extracción de componentes principales es un caso característico de auto valores y auto vectores de una matriz simétrica.

Para obtener la primera componente tomemos como referencia la colección de países latinoamericanos en una población de tamaño N con p variables: X_1, X_2, \dots, X_p ; siendo, además, las observaciones expresadas como variables tipificadas (variables sometidas a alguna forma de

estandarización). El componente principal puede expresarse como la combinación lineal de las variables ya mencionadas. La expresión de dicho arreglo se expresaría de la siguiente forma:

$$Z_{1i} = u_{11}X_{1i} + u_{12}X_{2i} + \dots + u_{1p}X_{pi} \quad (1)$$

La matriz de las observaciones expresadas en la ecuación (1) pueden expresarse mediante una matriz, como a continuación:

$$\begin{bmatrix} Z_{11} \\ Z_{12} \\ \vdots \\ Z_{1n} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} X_{11} & X_{21} & \dots & X_{p1} \\ X_{12} & X_{22} & \dots & X_{p2} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ X_{1n} & X_{2n} & \dots & X_{pn} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} u_{11} \\ u_{12} \\ \vdots \\ u_{1p} \end{bmatrix} \quad (2)$$

La matriz (2) expresada de manera compacta sería: $Z_1 = X u_1$ (3)

El primer componente es obtenido mientras se maximiza su varianza con la restricción de que la suma de los pesos u_{1j} al cuadrado sea igual a 1. La varianza en el primer componente Z_1 , considerando que su media es 0, está dada por:

$$var(Z_1) = \frac{\sum_{i=1}^n Z_{1i}^2}{n} = \frac{1}{n} Z_1' Z_1 = u_1' R u_1 = u_1' [R] u_1 \quad (4)$$

Siendo R la matriz de correlaciones representada más adelante como V.

Luego de incorporar los pesos de los u_{1j} se forma el siguiente lagrangiano:¹¹

$$L = u_1' V u_1 - \lambda(u_1' u_1 - 1) \quad (5)$$

Luego de derivar con respecto a u_1 e igualar a 0, se obtiene:

$$|V - \lambda I| = 0 \quad (6)$$

Al resolver la ecuación (6) se extraen los p autovalores. Al tomar la raíz referencial más grande (λ_1), se puede determinar el autovector asociado a u_1 . La normalización está dada por:¹²

¹¹ Un lagrangiano es una función escalar que permite estudiar la evolución, principios de conservación y otras características de sistemas complejos.

¹² La normalización tiene como objeto transformar una función de probabilidad en una función de densidad de probabilidad de tal manera que la probabilidad total sea uno.

$$\sum_{j=1}^p u_{1i}^2 = u'1u1 = 1 \quad (7)$$

Por tanto, el vector que permite hacer ponderaciones a las variables de este índice para conseguir el primer componente principal es el autovector relacionado al mayor auto valor de la matriz V. Es decir, la varianza representada en el índice proviene de la varianza de las variables componentes; cada variable aporta un porcentaje de la varianza total del índice. A la varianza proveniente de una variable en particular se denomina *comunalidad*, y la varianza total que logre captar el índice de respuesta estatal será una función de las cargas individuales. Este estudio trabajará solo con un componente principal.

2.2. Respuesta estatal al shock externo

2.2.1. Elección de las variables para el índice de respuesta estatal

En el contexto del Covid-19 la CEPAL (2020) recomienda que: “hacer viable la estrategia de salud requiere instrumentar una estrategia económica y social que permita el aislamiento físico para los grupos de ingresos bajos y sectores vulnerables”. La CEPAL sostiene que si las mayorías vulnerables se aíslan físicamente no pueden trabajar y a falta de un colchón financiero verán su subsistencia en apuros exponiéndose al contagio necesariamente por tener algún ingreso. De ahí la necesidad de extender a la población menos favorecida algún tipo de subsidio con la finalidad de sostener la demanda agregada y por tanto el empleo.

En este sentido el presente estudio considera 3 grandes áreas asociadas a las variables que componen el índice de respuesta estatal sabiendo que hay 3 áreas muy sensibles de la sociedad donde, además, los efectos se registran con regularidad. La salud, educación y el crecimiento económico del país son las variables que dan cuenta del tipo de respuesta estudiada de una forma bastante aproximada.

La atención en salud es muy importante y para esta área se utilizará el índice de esperanza de vida, de esta forma se podrá captar la reducción del nivel de bienestar por año para dar cuenta de lo eficiente de los esfuerzos de cada gobierno en esta área. La educación por su parte permite comprender cuán afectada ha sido, principalmente la infancia y adolescencia uno de los derechos

más importantes de la edad contemporánea, el acceso a la instrucción formal, uno de los pocos mecanismos con los que cuentan los sectores más vulnerables para salir de la pobreza.

Finalmente se considera que el crecimiento económico de un país (medido a través del PIB) puede reflejar que tan efectiva ha sido la respuesta de un gobierno al shock en la economía local en términos generales.

2.2.2. IDH como índice de respuesta estatal

La respuesta estatal a la pandemia por Covid-19 es una función de la estructura estatal de cada país y las condiciones sistemáticas previas que han ido estableciendo capacidades de reacción ante crisis sociales o naturales con distintos niveles de magnitud a través del diseño específico de las instituciones públicas en cada caso.

Benítez *et al* (2020) afirma que pese a la implementación de fuertes medidas para frenar la pandemia son las condiciones previas a la pandemia como alta informalidad en el empleo y las desigualdades sociales las que constituyeron un serio problema en la eficacia de las respuestas de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Estos autores, además, consideran que las medidas económicas de apoyo que fueron implementadas fueron muy tímidas y tardías para estos países. Por último, la ausencia de una estrategia integral para implementar y la falta de seguimiento del proceso contribuyeron a que sea más difícil aún contener la propagación del virus.

Para este trabajo se recurre al Índice de Desarrollo Humano (IDH) debido a que este capta los efectos del shock externo ocasionados por la pandemia en varias áreas de la sociedad. Estas áreas son educación, salud y economía. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo define el desarrollo como: “Una medida resumida del logro promedio en dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable, estar bien informado y tener un nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de los índices normalizados para cada una de las tres dimensiones” (PNUD 2022).

La salud estará representada por la esperanza de vida el momento de nacer, la educación es medida por los años de escolaridad con que cuenta un adulto de 25 años y más, así como por los años esperados de escolaridad para la niñez al momento de ingresar a la escuela. La dimensión del nivel de vida está representada por el ingreso nacional bruto per cápita. Asimismo, el IDH

recurre al logaritmo de los ingresos para mostrar la disminución de la influencia de los ingresos a medida que aumenta el INB. Los valores de los tres índices de las dimensiones del IDH son agregadas posteriormente en un índice compuesto utilizando la media geométrica.

La PNUD en términos generales sigue dos pasos para crear el IDH. El primer paso es establecer los valores mínimos y máximos que pueden tener cada una de las dimensiones. Todas las medidas serán normalizadas de tal manera que se manejen valores únicamente desde una base de 0 hasta un tope posible de 1, que representaría los valores más altos. Se establecen por tanto los siguientes valores:

Tabla 2. 2. Descripción de las bases y topes de las dimensiones

Dimensión	Indicador	Mínimo	Máximo
Salud	Esperanza de vida	20	85
Educación	Años esperados de escolaridad	0	18
	Media de años de escolaridad	0	15
Estándar de vida	GNI per cápita	100	75000

Fuente: Human Development Report (2020).

La base de 20 años en esperanza de vida está fundamentada en estudios de (Maddison 2010; Oeppen y Vaupel 2002; Riley 2005) en los que muestran que ningún país del mundo tenía una esperanza de vida menor durante el siglo XX. El tope de 85 años proviene de aspiraciones en varios países alrededor del mundo, objetivos propuestos por varios gobiernos en los últimos 30 años. Varios países desarrollados han logrado cifras cercanas mediante avances de la medicina y la mejora en las condiciones de vida. En el área de la educación se considera el 0 como base debido a que las sociedades humanas pueden subsistir sin educación mientras que el tope de 18 años se debe a que esta cifra es un tiempo máximo estimado para la mayoría de países en el que se alcanza el nivel de maestría. Los 15 años se consideran el promedio proyectado para este indicador para 2025.

El mínimo valor del Ingreso Nacional Bruto (INB) es \$100 por habitante y está respaldado por proyecciones a partir de producciones de no mercado que no se recogen en datos oficiales. El máximo se ha fijado a su vez en \$75000 por habitante. Actualmente solo existen 3 países donde se puede exceder el tope máximo de INB, estos son Liechtenstein, Qatar y Singapur. Una vez establecidos los valores base y máximos se calculan los índices en cada dimensión con esta fórmula:

$$Dimension\ index = \frac{actual\ value - minimum\ value}{maximum - minimum\ value} \quad (1)$$

En el caso de la educación la ecuación 1 es aplicada previamente a los dos indicadores, posteriormente se usa el estadístico de la media aritmética de los dos índices obtenidos. Debido a que cada índice de dimensión es una aproximación de las capacidades de la correspondiente dimensión, la función de transformación desde los ingresos a las capacidades probablemente sea cóncava (Arand y Sen 2000), esto es, por cada dólar adicional de ingresos el efecto ralentiza el incremento de las capacidades. Por tanto, se utiliza el logaritmo natural para los valores mínimo y máximo en el ingreso.

En segundo lugar, se agregan los índices. El Índice de Desarrollo Humano es la media geométrica de tres índices dimensionales:

$$HDI = (I_{Health} \cdot I_{Educación} \cdot I_{Ingreso})^{\frac{1}{3}}$$

Existe además la posibilidad de estudiar con el uso de este índice en agregados de países; estas agregaciones pueden seguir varios criterios como nivel de desarrollo o región. Dichos agregados son calculados mediante la fórmula del IDH con los promedios grupales ponderados de los componentes. El INB y la esperanza de vida están ponderados en función de la población total, la escolaridad esperada está ponderada en la población de 5 a 24 años y la escolaridad promedio por la población de 25 años en adelante. La tasa de crecimiento real está implícita en la relación entre el crecimiento nominal del INB per cápita en términos de moneda local actual al PIB deflactor (PNUD, 2020).

2.2.3. Variables omitidas y posibles sesgos teóricos

Tanto en el índice de respuesta estatal como en las variables independientes seleccionadas cabe la posibilidad de sesgos teóricos y metodológicos. En el índice de respuesta estatal por ejemplo se recurre al campo de la salud, educación y crecimiento económico; sin embargo, al respecto existen otros indicadores con una disponibilidad semejante que podrían representar el concepto en cuestión.

La principal duda que aparece cuando se habla de desarrollo es que el desarrollo se orienta principalmente al de tipo económico en lugar del desarrollo integral o personal de los individuos. La ilusión de varios pensadores ha sido que el crecimiento económico aumenta el bienestar. Por tal razón en 1989 la ONU propuso una nueva forma de medir el desarrollo. Estos autores superaron considerar únicamente el PIB ideando un índice compuesto sumando al Producto Interno Bruto la esperanza de vida y el nivel de educación.

Significó un cambio de paradigma pues se demostró que la correlación entre el PIB y el IDH era realmente bajo. Mario Bunge (2012) sostiene que el IDH también resulta corto cuando se trata de abordar el desarrollo integral de los individuos, más aún cuando se asume que este índice permite una medida cercana al bienestar real de las personas. El autor propone entonces el índice de civilización. Este seguiría la siguiente especificación:

$$C = (1/5) (H + K + ES + D + S)$$

Siendo H la esperanza de vida, K alfabetización de adultos e inscripción escolar, ES seguridad económica (construido con el producto del PIB y la tasa de empleo), D, el índice de desarrollo democrático y S, índice de desarrollo ambiental sostenible. El índice de civilización profundiza en aspectos del bienestar humano donde otros índices no han llegado aún.

Es una preocupación actual de varias sociedades el retraso en políticas ambientales debido a que el deterioro del medio ambiente también mina los derechos fundamentales de muchas sociedades en el planeta.

El 4 de marzo,¹³ 24 países de América Latina y el Caribe dieron un paso histórico que trae esperanza a la protección de los defensores del medio ambiente: adoptaron el primer acuerdo vinculante del mundo sobre democracia ambiental. Esta es una oportunidad para otorgar a los derechos ambientales la misma posición legal que tienen los derechos humanos a nivel mundial (ONU 2018).

Todo esto a la luz de toda la contaminación y sus efectos en la salud de las personas, así como de los 197 asesinatos de defensores del medio ambiente en el año 2017. Lo llamativo de los asesinatos es que el 60% de ellos sucedieron en América Latina, una de las regiones más desiguales del mundo.

En el índice de civilización aparece también el factor de la seguridad económica un tema muy poco discutido, pero de gran importancia en la actualidad. El gobierno español por ejemplo con la Ley 19/2021 el 20 de diciembre establece el ingreso mínimo vital considerado uno de los mayores avances sociales en el país ibérico desde la ley de Dependencia (Gobierno de España 2022).¹⁴ El gobierno la considera una victoria para la gente y un avance crucial para la sociedad española en materia de justicia social.

Para el año 2017 la Organización Internacional del Trabajo reconocía la falta de políticas efectivas en el manejo de la seguridad social y económica que permita mejorar los sistemas de protección social y laboral en el mundo para mejorar los derechos de las personas.

En muchos países, ha surgido un número de programas en los últimos años que proporcionan cierto grado de protección, pero carecen de una base jurídica. No se puede considerar que dichos programas ofrezcan el mismo grado y alcance de la protección como programas fundamentados en la ley, ya que no establecen prerrogativas legales ni derechos exigibles (OIT 2017).

Con estas dos dimensiones se puede observar que existen muchas áreas de la sociedad humana donde siguen faltando políticas amplias que permitan cubrir necesidades elementales para la

¹³ El artículo es del año 2018.

¹⁴ Gobierno de España. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

<https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/ingresoMinVital/home.htm> Consultado en junio de 2022.

protección de las libertades fundamentales. Las cifras durante la pandemia dejan en evidencia que en el tema de políticas públicas América Latina es una región con muchas deudas sociales las cuales están lejos de ser cumplidas.

El COVID-19 arribó a una serie de países que arrastran una serie de problemáticas que los volvían mucho más frágiles frente a esa pandemia, si se les compara con China o con las naciones europeas. La combinación entre reformas neoliberales, élites egoístas acostumbradas a no pagar impuestos, el desarrollo de la desigualdad, la incapacidad en la lucha contra la pobreza, el autoritarismo y la generalización de otros males como la violencia y la delincuencia, han convertido a Centroamérica en una zona con graves carencias estructurales previas al COVID-19, que no permiten tener buenos augurios con respecto al futuro cercano posterior a esta enfermedad (Arias y Viales 2021).

No obstante, para este trabajo se hace uso del índice de IDH por la disponibilidad actualizada de la información y porque está construido a partir de tres áreas sensibles de la sociedad donde se puede visibilizar de forma directa los avances y retrocesos en materia de bienestar social. A continuación, se discute la pertinencia de estos tres campos para medir la respuesta estatal: la educación, la salud y el crecimiento económico.

Para estudiar el impacto en la salud de la población en el contexto de pandemia se puede utilizar conceptos como mortalidad, exceso de muertes, índice de contagios, casos comprobados de Covid-19, velocidad de contagio, mortalidad por edad, etc. En este campo se podrían estar dejando de lado indicadores mucho más reveladores al utilizar solo el índice de mortalidad.

Los indicadores de salud constituyen una excelente forma de medir, de monitorear el estado de salud de la población, siempre y cuando ellos se construyan a partir de datos verídicos, de fuentes de información válidas. Actualmente son de gran utilidad para evaluar la gestión de los servicios de salud, pues ellos dan cuenta del desempeño de los planes, programas y metas. Si bien éstos comenzaron a construirse a partir de datos numéricos, es decir, atendiendo a los procesos cuantitativos, hoy se abren a la medición cualitativa dando cuenta de la calidad de atención, de la calidad de vida, entre otros (Valenzuela 2005).

En cuanto a la escolaridad el caso se complejiza aún más. Los niños y adolescentes a través de los cuales se pretende captar las dinámicas de acceso a la educación, pese a que siguen estudiando no

lo harán en el mismo horario como si lo hacían de manera presencial. Pese a que los estudiantes siguen asistiendo a clase la calidad de su aprendizaje se ve mermado por los fallos que presenta la conectividad propia de sociedades como la latinoamericana. De lo anterior se puede colegir que para rastrear los retrocesos en educación en la región es insuficientes el índice de escolaridad.

Más de 1300 millones de estudiantes que se encontraban cursando su proceso educativo a nivel mundial se han visto afectados por la pandemia COVID-19, la educación mundial y ecuatoriana enfrenta varios retos, porque de un momento a otro todo el entorno educativo cambió por completo, los decretos de gobierno para detener el brote de propagación determinaron cerrar los establecimientos educativos, marcando una brecha significativa en la educación (Bonilla 2020).

El crecimiento económico presenta un sesgo particular debido a que si bien el crecimiento es una medida general de la evolución económica de un país es insuficiente para comprender la brecha social o el desarrollo. En este estudio se ha elegido el índice de crecimiento para capturar la tasa de cambio general de la economía de los Estados, sin embargo, mientras hubo empresas que quebraron hubo otras tantas que emergieron; esto dificulta la comprensión ya que al traslaparse las cifras no podemos ver de manera específica cuáles son los sectores más golpeados y qué innovaciones experimentan un repunte de sus rendimientos.

El crecimiento económico es una de las metas más importantes de toda sociedad, implica un incremento notable de los ingresos y de la forma de vida de todos los individuos de una sociedad. Existen muchas maneras de cómo se mide el crecimiento de una sociedad, se podría tomar como ejes de medición la inversión, las tasas de interés, el nivel de consumo, las políticas gubernamentales, o las políticas de fomento al ahorro; todas estas variables son herramientas que se utilizan para medir este crecimiento. Este crecimiento requiere de una medición para establecer qué tan lejos o qué tan cerca estamos del desarrollo (Guillen *et al.* 2015).

En cuanto a las variables independientes del estudio cabe señalar que la idea de estructura podría caracterizarse con otros conceptos. Para la presente investigación se ha recurrido a dos ideas principales, el estructuralismo propio de la teoría política más clásica y conceptos como el centralismo muy presente en las discusiones teóricas de más larga data en ciencia política y el concepto de capacidad estatal muy de moda en los círculos académicos más modernos.

Estas dos fuentes de indagación teórica permiten dar cuenta del concepto de estructura estatal asumiendo que las ideas de concentración de poder político y capacidad del Estado principalmente permiten caracterizar de forma inequívoca el nivel de funcionamiento que tienen los Estados en la región. No obstante, existen otros conceptos que podrían graficar el concepto de estructura estatal al punto que los anteriores sean fácilmente reemplazados.

La estructura estatal podría estudiarse, además, mediante el nivel de institucionalización de un Estado; este último es un concepto propio del campo de los sistemas de partidos que da razón del nivel de funcionamiento de un sistema de partidos en un Estado. A través de la institucionalización se puede observar que tan saludable es un sistema político.

El índice de institucionalización combina en su definición elementos relativos a la estabilidad de los patrones de competencia interpartidista; la existencia de vínculos entre la sociedad y los partidos; la legitimidad de estos como agentes intermediarios con el Estado; y la presencia de estructuras organizativas sólidas y estables. Esta herramienta mide el grado de rutinización de las reglas y patrones de competencia partidista de un sistema de partidos (Ruíz y Otero 2013, 168).

Podría añadirse a este concepto la legitimidad política, concepto que da cuenta del nivel de aceptación que tienen los gobernantes en la sociedad. La aprobación de un gobierno por parte de la ciudadanía permite predecir que tan bien cumplirá su rol el Estado a través de sus diferentes poderes. Al respecto Hartley y cols. (2020) sostienen lo siguiente:

Este artículo ha tratado de ampliar los conocimientos adquiridos sobre el papel de la capacidad de legitimación en el apoyo a los esfuerzos políticos para gestionar crisis y problemas políticos complejos de manera más general. Un supuesto canónico es que las dimensiones estándar de la capacidad política (es decir, analítica, gerencial y política a través de los niveles individual, organizacional y sistémico) abarcan las múltiples características y complejidades del estado. Desde entonces, se ha introducido el concepto de capacidad de legitimación para enriquecer la noción de capacidad político-sistémica al dar cuenta de la confianza pública en las instituciones gubernamentales; Las características administrativas del Estado ya no son el único determinante de su eficacia. El reconocimiento de una dialéctica Estado-sociedad, aunque lejos de ser novedoso en los estudios de políticas, se debió a una introducción a las teorías sobre la capacidad política específicamente, y la capacidad de legitimación llenó esa necesidad (Hartley y cols. 2020, 414).

Otra idea que podría graficar la calidad de respuesta estatal es la democracia; este concepto, si bien no representa fielmente la estructura estatal podría caracterizar los niveles de eficiencia en la respuesta ya que si un Estado atravesado por una crisis no garantiza el Estado de derecho «por poner un ejemplo» redundaría en fallos estructurales. Es así que se exhorta a las futuras indagaciones en este respecto a completar o mejorar las pretensiones teóricas del caso con ideas alternativas o más completas que las del presente estudio.

Siguiendo a Pachano (2021) se observa que el sistema político es un concepto alternativo, que si bien no habla directamente de estructuras permite estudiar la dinámica de todos los componentes del entorno de la política. Estos, al dar forma a dinámicas más o menos saludables de la vida política podrían presentar una opción totalmente válida para comprender que tan bien responden los actores del sistema como conjunto, es decir, permitiría dar cuenta de la respuesta de un Estado. “Estos cambios han llevado a que el análisis de lo político –y, con esto, la consideración del sistema político como objeto de estudio– se concentre en las interacciones y los cálculos de los actores, en las instituciones (ejecutivos, legislativos, partidos, entre otras) y en las políticas públicas” (Pachano 2021, 52).

Dejando de lado otras variables que podrían caracterizar la idea del Estado como conjunto desde el estudio de sus componentes, se asume con cierto grado de arbitrariedad la elección de las variables seleccionadas para el presente estudio. Se espera por ende que en estudios posteriores se alcance mejores niveles de precisión y desarrollo teórico, con modelos y alternativas capaces de hacer valer sus propias premisas al punto de mejorar las de este trabajo.

2.3. Resultados esperados

Los resultados que se esperan luego de la aplicación del modelo de efectos aleatorios es que los gobiernos latinoamericanos que mejor respuesta al shock externo presenten sean los Estados menos descentralizados, con capacidades estatales fuertes y alta regulación institucional o lo que es lo mismo, con bajos niveles de corrupción. El gráfico 1.1 y 1.2 del capítulo 1 muestran que existen estados altamente centralizados como Nicaragua o Ecuador con bajos niveles de inmunización, lo que indicaría que el centralismo no es suficiente para tener una buena respuesta estatal ante el shock externo.

Asimismo, en los primeros gráficos del capítulo I encontramos países con importantes niveles de descentralización como Brasil y Argentina que si bien no encabezan la lista de inmunización se encuentran en el cuarto y sexto lugar. Si el centralismo no puede explicar los niveles de inmunización en Brasil y Argentina deberá determinarse si su relativa efectividad obedece a la regulación institucional o a sus capacidades estatales, mismas que serían compatibles con su nivel de descentralización. Se requiere entonces de una combinación concreta de condiciones para que la respuesta estatal se considere efectiva.

El caso de Ecuador también llama la atención ya que pese a ser un Estado centralizado y ocupar actualmente el quinto lugar en inmunización completa es un Estado que tardó más de un año y medio en contar con un plan de vacunación. Si el centralismo no explica la diferencia entre la respuesta actual del Ecuador y su inacción en el primer año y medio de respuesta a la pandemia, y además, sus capacidades estatales dan cuenta de una respuesta adecuada a día de hoy (noviembre 2021), cabría revisar su regulación institucional sobre todo a la luz de la corrupción que empañó la baja respuesta inicial del gobierno ecuatoriano tal como refiere Periodismo de Investigación (2019) dentro de la trama *El reparto de los hospitales*.¹⁵

¹⁵ El hospital desahuciado por la corrupción. Periodismo de Investigación 2019.
<https://periodismodeinvestigacion.com/2019/10/30/el-hospital-desahuciado-por-la-corrupcion/>

Capítulo 3. Descentralización en América Latina

3.1. El estado de la descentralización en la región

La descentralización surge en América Latina con fuerza a finales del siglo XX con el objetivo de superar algunos déficits característicos del centralismo en la región (Willis *et al.* 1999), (Veliz 1980). Pero no solo emerge en América Latina, en Asia y en gran parte de África aparece como una tendencia pronunciada (Garman *et al.*, 2001). Acerca del estado mismo del concepto descentralización el estudio de Montecinos (2005) afirma que la descentralización es comprendida con atributos y características específicas en función del campo académico o científico usado como sistema de referencia. Sin embargo, la descentralización más allá del enfoque con que se la vea es un proceso que aparece en varias regiones del mundo vista como una tendencia democratizadora.

Para el año de 1999 la mayor parte de países de América Latina había pasado por procesos de descentralización con excepción de Panamá y República Dominicana. En Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, y Venezuela estos procesos sirvieron para reforzar el gobierno estatal y municipal; mientras que para Chile, Perú y Nicaragua estas reformas fortalecieron entidades regionales logrando consolidar poderes políticos reducidos en comparación a los gobiernos provinciales o estatales (Willis *et al.* 1999).

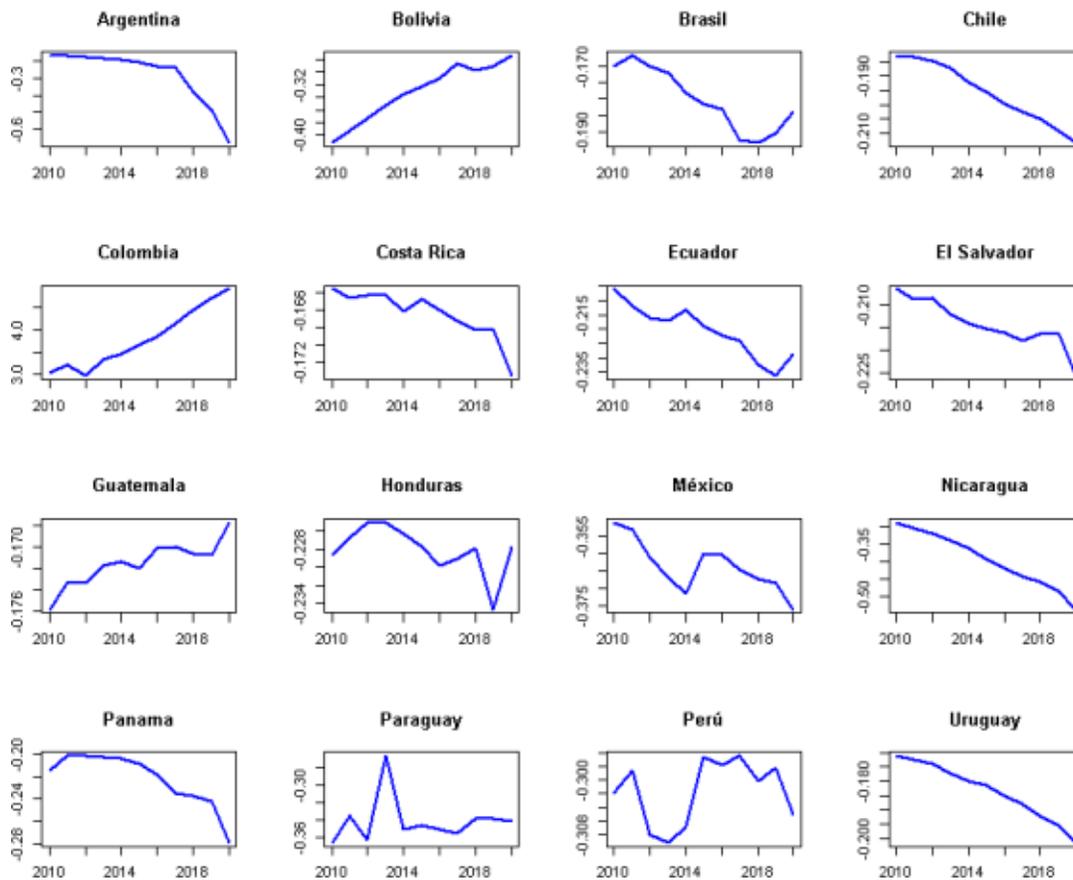
La descentralización para finales del siglo XX fue uno de los temas más importantes en política. Estuvo caracterizada por la lucha entre los estados más ricos y los más pobres; los estados más ricos y amplios se inclinan por reglas que les permitan quedarse con la mayor parte de los ingresos que generan mientras los más pobres apuntan a la redistribución de los recursos excedentes en estados más grandes. La idea de cómo desarrollar una descentralización efectiva será otra de las grandes preocupaciones que sigue en la mira de los estudios políticos y económicos hasta la actualidad.

Los hallazgos de Garman *et al.* (2001) demuestran que los sistemas de partidos con mayor centralismo producen procesos de descentralización más graduales y limitados; además, cuando aumenta la importancia de los políticos subnacionales dentro de los partidos se ejerce mayor presión sobre la legislatura para que se descentalice el Estado. Estos resultados sugieren que la

descentralización fiscal es una función de la forma en que se organizan los partidos políticos, además, que la función ejecutiva y legislativa buscan conseguir favores políticos mediante las transferencias gubernamentales. Es así que la descentralización fiscal en América Latina¹⁶ no es efecto solo del diseño inefectivo de tal fin, sino que obedece a la negociación entre los niveles de gobierno siendo la negociación una función del sistema político en cada Estado. En el gráfico 3.1. se observa que para el periodo de tiempo en estudio el 56% de países muestran una clara tendencia a la centralización, el 38% de la muestra una clara tendencia descentralizadora y Paraguay no muestra cambios notables en esta dimensión desde 2014. No puede hablarse de una tendencia descentralizadora en la región pues la mayoría de estados descentralizados siguen presentando fallos en la eficiencia de sus instituciones y los centralizados buscan mejorar las instituciones con las que cuentan. La siguiente gráfica ilustra la evolución de esta variable en la región.

¹⁶ Para este estudio: “Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases”. Garman *et al.* utilizan una muestral de cinco países; Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y México. Los autores, sin embargo, sostienen que sus hallazgos son generalizables para una muestra más grande de países de la región.

Gráfico 3. 1. Descentralización total para América Latina de 2010 a 2020



Elaborado por el autor.

En la mayor parte de la región se ve una tendencia hacia el centralismo del poder político. Inclusive los federados con excepción de Brasil muestran también una tendencia de los poderes políticos hacia el centro. Existen 3 países para este periodo de estudio con una clara tendencia descentralizadora; estos son: Bolivia, Colombia y Guatemala.

3.2. Descentralización en Centro América

Para inicios de siglo ya había estudios sobre las preferencias ciudadanas entre la gestión local y la nacional en la mayor parte de países centroamericanos (González *et al.* 2003). Córdova y Seligson (2001). sostienen que existen 3 obstáculos para una completa revalorización de los gobiernos municipales en América Central:

Hoy en día, si consideramos los cinco países tradicionales de Centroamérica y Panamá, tenemos que la región cuenta con 1,187 municipios.¹⁷ Una segunda limitante está referida a la persistencia de las debilidades en la capacidad de gestión de las municipalidades, La tercera limitante se refiere a la persistencia de las dificultades para el ejercicio efectivo de la autonomía municipal (Córdova y Seligson 2001).

Es decir, a inicios de siglo Centro América presentaba problemas en su descentralización debido al centralismo político de los municipios y a la baja capacidad municipal. Estos dos argumentos son las dos caras de un centralismo que no alcanzaba a reunir todos los intereses de la población peor representarlos, pero contra el que esas sociedades decidieron emprender un cambio que probablemente no arroja hoy en día los resultados que se esperaba.

Por último, Córdova y Seligson (2001) señalan que no hay duda de que las administraciones en toda la región de América Central han adquirido un protagonismo significativo y se los reconoce como jurisdicciones que efectivamente recuperaron algunos niveles de autonomía política pese a que estos espacios ganados no alcanzan consistencia en lo referente a la autonomía económica, financiera y carecen aún de adecuadas capacidades técnicas de gestión.

Unos años más tarde Rivera (2005) van a decir que la descentralización no existe en América Central, que estas instituciones solo son una frazada para ocultar las tradicionales prácticas viciadas características del centralismo:

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la descentralización ha venido a constituirse en la necesaria envoltura textual de un conjunto de propuestas y acciones que se pretenden diferentes e innovadoras, pero que, en la práctica, con mucha frecuencia, no son más que nuevas formas del viejo esquema centralista de gestión local. En ese sentido, la re-territorialización de la política pública es vista como una estrategia de "modernización" de la gestión pública que, sin embargo, no necesariamente mejora los indicadores de democracia local (Rivera 2005).

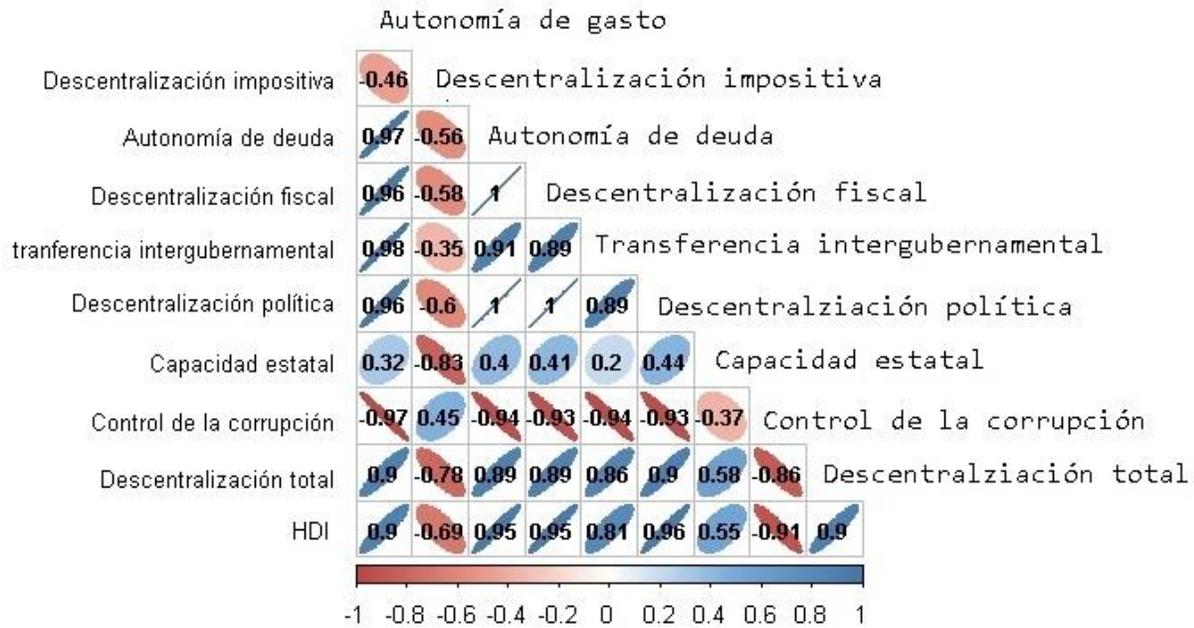
Para el 2016 el PNUD arrojaba entre otros los siguientes datos sobre el estado del desarrollo en Guatemala:

¹⁷ Los autores hacen alusión a la alta concentración de poder político en los municipios.

- Aproximadamente el 30% de la población ocupada pertenece al sector agrícola con ingresos inferiores a la media nacional. De este grupo el 90% trabaja en la informalidad, sin cobertura de la seguridad social o algún otro beneficio laboral.
- Casi seis de cada diez adultos no terminó la primaria y uno de cada cinco niños tiene altas probabilidades de no concluirla.
- Cinco de cada 10 niños menores de cinco años sufren desnutrición crónica (49.8%) afectando ésta a ocho de cada diez niños indígenas.
- Según la Encuesta de Condiciones de Vida 2014, el 53% de la población no alcanzaba a cubrir el costo de una canasta básica alimentaria, y el 76% no contaba con ingresos para adquirir una canasta de bienes y servicios básicos para el hogar.

Al verse imposibilitado de cumplir un Estado las obligaciones elementales como es el tema de nutrición infantil y la educación se advierte con facilidad las fragilidades estructurales de este Estado. El tema de la baja capacidad estatal que se revisa más adelante permiten comprender o a l menos conjeturar que el diseño inconsistente de la descentralización no ha trascendido los meros protocolos de la norma constitucional. La gráfica 3.5. realiza un análisis de correlaciones sobre las variables del Estado de Guatemala.

Gráfico 3. 2. Relación entre variables en el caso de Guatemala

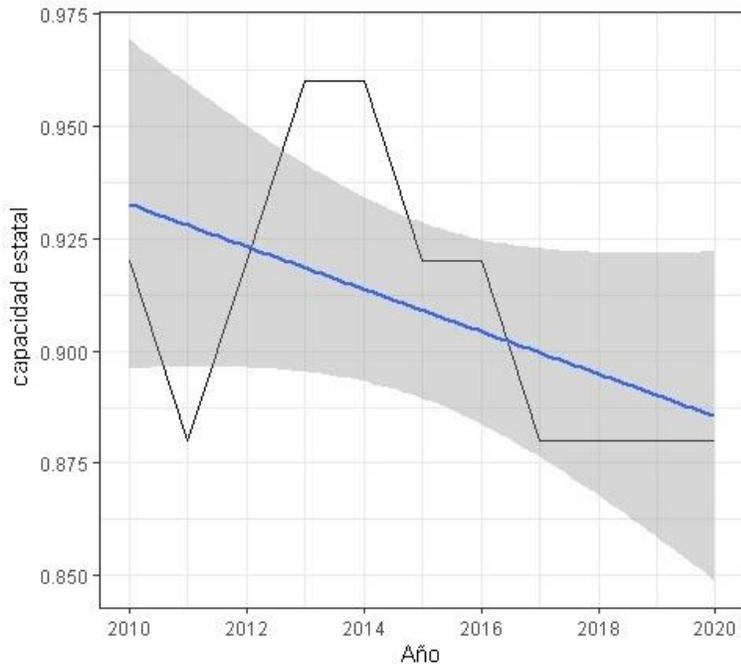


Elaborado por el autor.

La gráfica de correlaciones de Guatemala permite ver por ejemplo que la descentralización total está muy relacionada con el nivel de respuesta, es decir que para el caso guatemalteco este diseño institucional probablemente determine mucho de la efectividad de la política pública. Siendo Guatemala el centroamericano más descentralizado no es de sorprender que todos los subtipos de descentralización estén muy relacionados con el IDH. La capacidad estatal no parece afectar demasiado, con estas cifras podría incluso conjeturarse que su capacidad estatal no parece estar aportando a la respuesta. Por otra parte, parece que la descentralización sí se correlaciona con el índice de respuesta y también la regulación de la corrupción.

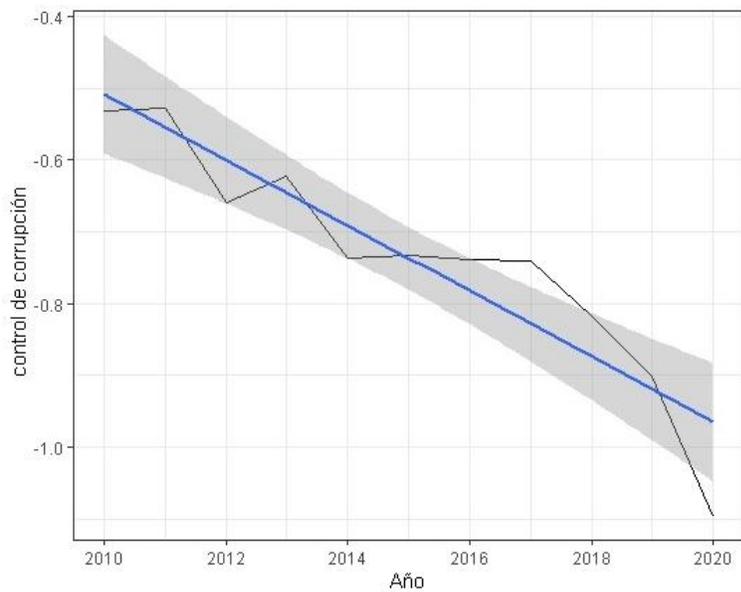
Guatemala es uno de los Estados mayormente dotados de instituciones públicas para la descentralización; pese a la creciente descentralización del centroamericano es innegable que este último carece de estructuras estatales para promover un desarrollo sostenido. Uno de los hallazgos del PNUD (2016) citados arriba indica que no han podido eliminar la desnutrición crónica, mantiene altos niveles de informalidad en el mercado laboral y cada seis de diez adultos no concluyó la primaria ni lo hará.

Gráfico 3. 3. Capacidad estatal en Guatemala en los últimos años



Elaborado por el autor.

Gráfico 3. 4. Control de corrupción en Guatemala en los últimos años



Elaborado por el autor.

Es evidente que si el Estado más descentralizado de América Central no ha podido desempeñar adecuadamente la descentralización para otros centroamericanos puede ser más difícil aún.

Lo que sí es evidente es el hecho de que Guatemala cumple con el perfil del resto de Estados latinoamericanos; muestra evolución positiva en un campo, pero muestra involución en otro; este comportamiento de las instituciones políticas y las estructuras estatales parece ser el responsable de su bajo rendimiento en pandemia. Esta forma de operar de las instituciones en América Latina podría caracterizarse como errático o irregular. Las razones que no permiten a la región alcanzar un alto nivel de respuesta en función de su desempeño interno parece estar relacionado con este tipo de inconsistencias estructurales.

Esta nación centroamericana depende de su diseño institucional con respecto al centralismo del poder político; sin embargo, además de mostrar puntajes medios en descentralización presentan bajos puntajes en capacidad estatal y control de la corrupción.

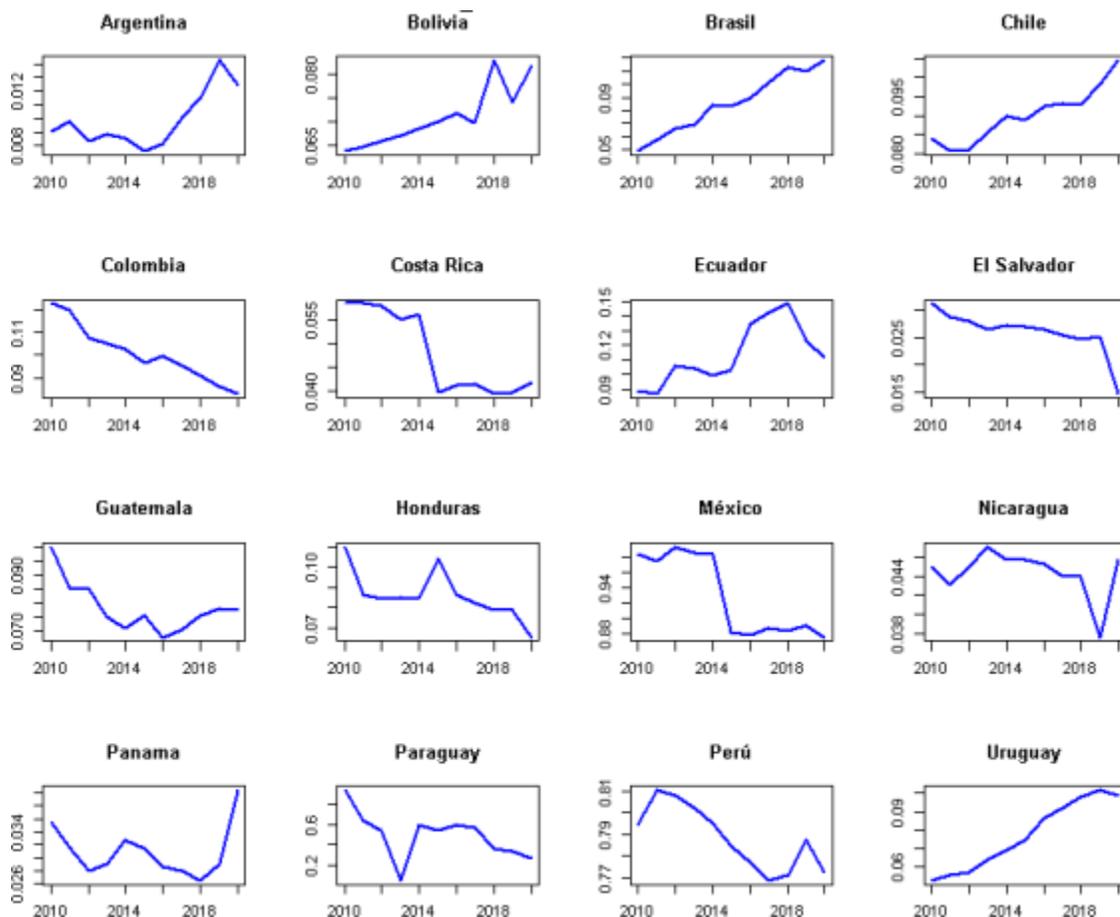
3.3. Descentralización en el Cono Sur y respuesta al Covid-19

Santamarina y Leal (2021) al comparar los casos de federalismo entre Brasil y Argentina en respuesta al Covid-19 argumentan que Alberto Fernández pudo haber hecho un mejor trabajo si generaba condiciones de toma de decisión más unitarias para cada una de las provincias ya que de esta forma las regiones menos afectadas se habrían recuperado en menor tiempo y la reactivación económica empezaba antes. Para el caso de Brasil, estos autores describen las actuaciones de Bolsonaro como decisiones erráticas debido a disputas políticas que retrasaron la aplicación de medidas eficaces por parte de los Estados federados, políticas que no permitieron ganar tiempo convirtiendo a la nación sudamericana en el epicentro del contagio en la región. Es así como Santamarina y Leal defienden la idea de que el federalismo en el caso de estos dos Estados se vio impedido de utilizar la descentralización característica de su sistema de gobierno en favor de la sociedad y la pronta recuperación.

Cabe preguntarse si es la autonomía de gasto, endeudamiento o simplemente la descentralización política la que ralentiza la reacción de los Estados federados. Los Estados que financian su descentralización con autonomía siempre carecen de verdadera legislación para autonomía en regulación de impuestos. Es claro que hay fallos en la descentralización, de hecho, esta forma de

sistema político no parece estar satisfaciendo sus propias expectativas; lo que puede estar sucediendo es que el diseño institucional está a mitad de camino de su desarrollo. A continuación, la figura 3.8. arroja una idea sobre la evolución de la autonomía impositiva para la región en los últimos años:

Gráfico 3. 5. Autonomía impositiva en América Latina de 2010 a 2020



Elaborado por el autor.

Cerca del 56% de los Estados de la región muestran una tendencia a la baja en esta área tan importante para un tipo de descentralización que brinde más autonomía a los Estados que eligen este sistema político. Lo curioso es notar que los 5 países con mejor respuesta estatal a excepción de Costa Rica muestran una evolución positiva de este tipo de descentralización, por ende, es posible afirmar que los países centralizados podrían estar reforzando su forma de financiamiento

intergubernamental de los gobiernos subnacionales y adjudicándoles mayor libertad de administración fiscal. Es decir, los Estados con este tipo de tendencia en la distribución del poder – como en este caso la libertad para administrar la política impositiva – estarían transitando hacia la descentralización en algunos espacios de poder político subcentral. Este no es un hallazgo extraño, de hecho, hay una tendencia general en todos los países hacia la descentralización de ciertas zonas por la necesidad de atender a poblaciones cada vez más densamente pobladas, aunque en los indicadores más amplios o en política pública esa descentralización específica o la general incluso no se ven claramente reflejadas.

Chile, Argentina, Uruguay, Costa Rica y Panamá muestran tendencias similares en varios tipos de descentralización: autonomía de gasto, deuda, impositiva, fiscal; en descentralización política todas menos Argentina, en transferencia intergubernamental todas menos Uruguay, en autonomía impositiva todas menos Costa Rica. Probablemente el mejor funcionamiento de los países centralizados requiera de descentralizar también ciertos eslabones de mando con la finalidad de mejorar la coordinación y aún la regulación de la política.

Sobre el diseño de la descentralización en su conjunto para América Latina los especialistas afirman:

En estos países,¹⁸ pero también en otros de América Latina, los gobiernos locales supuestamente han asumido mayores responsabilidades de gasto, pero muy poca autonomía en el lado de los ingresos. La mayor parte del gasto se sigue financiando con transferencias del gobierno central. Este mecanismo no desarrolla la iniciativa impositiva local y debilita el esfuerzo fiscal local, aun cuando las fórmulas de transferencias intenten motivarlos mediante algunas condiciones en los criterios de distribución. En este sentido, las reformas de descentralización pueden estar incrementando la dependencia de los gobiernos locales en vez de desarrollar su autonomía fiscal (Arze, Martínez 2004).

Lo más llamativo no es que sean resultados similares a los de hoy siendo un estudio de hace casi 20 años, resalta más el hecho de que la región no ha avanzado pese a la descentralización. Probablemente el problema del desarrollo en la región no tiene que ver únicamente con la

¹⁸ Los países son: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua.

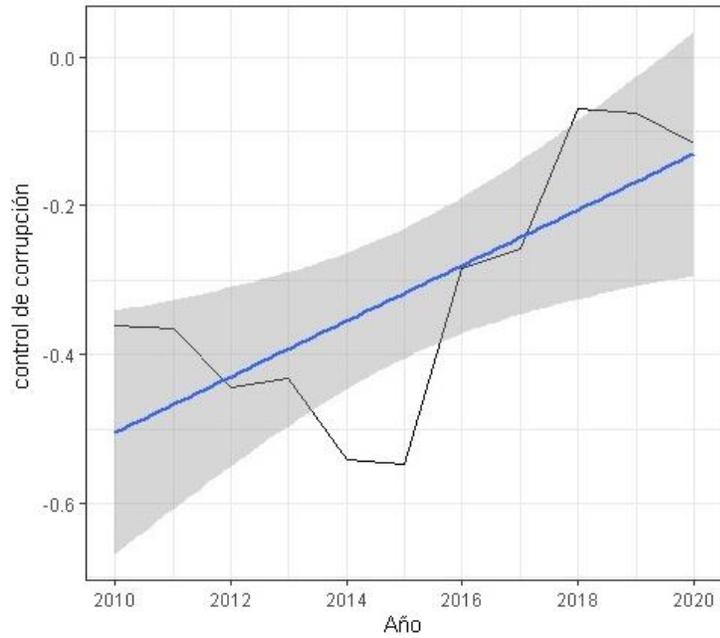
centralidad del poder político y sean la corrupción o la baja capacidad del Estado las que están frenando el desarrollo de las sociedades latinoamericanas.

Otra opción que puede explicar estos fallos puede ser representada como falta de coordinación entre los subniveles de gobierno. La facilidad para coordinar la política entre instituciones públicas necesariamente atraviesa por un nivel de capacidad, sin embargo, el nivel de descentralización determinará en qué medida la toma de decisiones en cada subregión tiene mayor o menor autonomía y como corolario en qué medida esa autonomía genera respuestas efectivas.

En el caso argentino, el Estado descentralizado con la mejor respuesta, indica también que existen fallos en su descentralización. En Argentina los sectores más descentralizados son la salud y la educación, pero las instituciones para tal fin olvidaron delimitar ciertas dinámicas de desequilibrio en la competitividad de las provincias y los municipios.

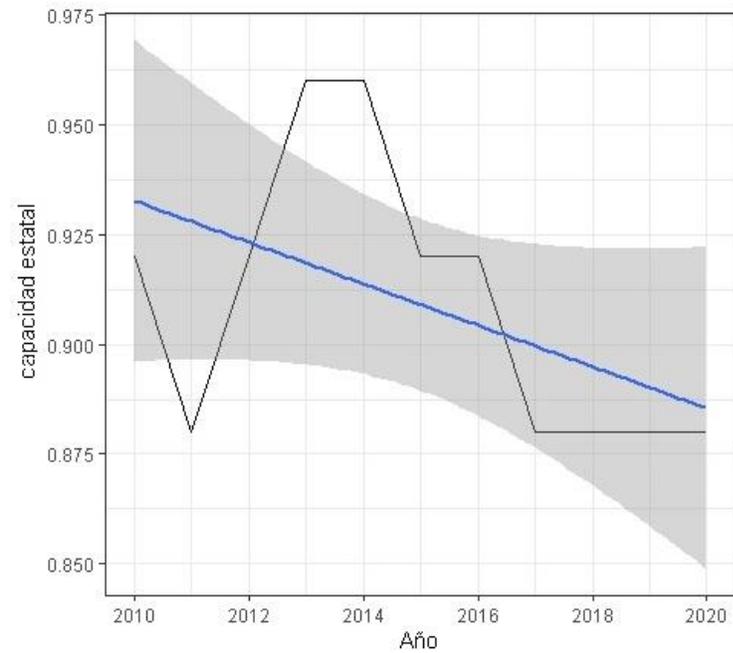
Por otro, existen importantes razones para rechazar la idea de que cada jurisdicción se haga cargo de manera totalmente independiente de la educación pública y la cobertura sanitaria de sus propios habitantes, ya que se observan significativas disparidades entre las necesidades y los recursos en muchas de ellas. Se requiere, entonces, de políticas compensatorias regionales que apunten a garantizar niveles de cobertura y equidad, claramente diseñadas y decididamente instrumentadas (Centrángolo y Gatto 2002).

Gráfico 3. 6. Control de la corrupción en Argentina entre 2010 y 2020



Elaborado por el autor.

Gráfico 3. 7. Capacidad estatal de Argentina entre 2010 y 2020



Elaborado por el autor con información del trabajo de campo.

Como se observa en las anteriores dos gráficas sobre la evolución de las instituciones en Argentina el control de la corrupción habría mejorado en los últimos años mientras que las capacidades del Estado habrían visto un retroceso en los últimos años. Aminahuel (2020) describe de forma muy clara como los presupuestos en Argentina dependen no solo de cómo se manejan los presupuestos de la descentralización, sino que además el financiamiento subcentral puede depender de la discrecionalidad y el favoritismo:

Esta lógica de funcionamiento de la estructura financiera federal, en la práctica conlleva a una gran capacidad de disciplinamiento presupuestario que tiene el Estado Nacional para con las demás unidades federativas. Ello puede devenir en un elemento a favor o en contra para el desarrollo armónico y equilibrado de las provincias y los Municipios, particularmente de acuerdo a la orientación política del gobierno nacional: o bien implica una capacidad -margen de maniobra- redistribucionista del gobierno nacional en favor de aquellos territorios que así lo requieren. O bien implica una discrecionalidad para favorecer aquellos distritos que electoralmente resultan beneficiosos al gobierno nacional de turno (Aminahuel 2020).

El caso argentino deja ver que la capacidad de las estructuras depende mucho de la forma de financiamiento de la descentralización, de las externalidades propias de un diseño con desequilibrios internos entre la competitividad de las provincias, de la discrecionalidad en la rendición de cuentas y de los favoritismos. Una gran cantidad de factores que pese a la reducción de capacidades estatales de los últimos años dejan ver una de las mejores respuestas estatales de la región.

Uruguay es un caso para el estudio sobre controles efectivos a la dispersión de la enfermedad en un país sin mayores recursos. Desde la situación que vive América Latina, Uruguay es el cuarto país en lo que atañe a pruebas per cápita de COVID-19; además de las menores tasas de contagio y muerte en el año 2021. Para lograr este cometido, el Uruguay no recurrió a medidas usuales en la región como el cierre de escuelas y otros espacios de la ciudadanía. Factores en que aventaja a este país son su baja densidad demográfica, su legislación laboral, misma que mantiene la informalidad del trabajo en los menores niveles de la región; además de la fortaleza de sus instituciones públicas. El sistema de salud había atravesado por procesos de transformación y

mejoras en de los últimos años, sobre todo en la titularidad del frente amplio, lo que les permitió indicadores de confianza muy altos en el gobierno.

El caso uruguayo marca sin lugar a dudas un punto de inflexión en la región latinoamericana debido a varias características únicas de esta nación y sus políticas, sobre todo aquellas implementadas en años previos al gobierno del Frente Amplio; según Preciado (2021) Uruguay tiene una menor densidad poblacional que el resto de países latinoamericanos y ha desarrollado una infraestructura en el sector de la salud a un nivel que le permitió atender los casos de COVID-19 con toda la solvencia del caso. El desarrollo institucional de Uruguay habría generado -según este autor-, la legitimidad política necesaria para que la ciudadanía confíe totalmente en sus gobernantes y la aplicación de las medidas tomadas fueran efectivas. A todo esto, hay que sumar que la legislación laboral les permitió a los uruguayos contar con un bajo nivel de trabajo informal lo que habría garantizado mejores niveles de subsistencia en la población en los periodos de cuarentena y confinamiento.

En el estudio de Acosta (2020) mediante la utilización del índice de rigor de Oxford se concluye que los países latinoamericanos con los peores indicadores en cuanto a la mortalidad son dos países con gobiernos federales.

El análisis de regresión Joinpoint indica que el mayor crecimiento en el número de casos se observa en Brasil (11,3%) y la mayor velocidad de crecimiento en la TCM¹⁹ en México (16,2%). El análisis de correspondencia múltiple identificó que la TCM se asocia con la población total, el índice de rigor, el nivel de urbanización, la proporción de la población que vive con menos de un dólar al día, la prevalencia de diabetes y el número de camas hospitalarias (Acosta 2020).

Puede afirmarse que hasta el año 2020 el único país de los federalistas que estaba respondiendo de manera eficiente a la pandemia por COVID-19 fue Argentina. El caso de Argentina podría comprobar la importancia de la capacidad estatal y la regulación de las instituciones debido a que pese a ser descentralizado ocupa los primeros lugares de respuesta estatal para 2020. Al respecto la evidencia muestra que los niveles de autonomía de los gobiernos subcentrales son eficientes. Este es un caso excepcional en la región, pero da cuenta de la posibilidad de un funcionamiento

¹⁹ Tasa de mortalidad.

adecuado de la descentralización cuando esta última se financia de manera autónoma si y solo si la estructura muestra una regulación adecuada de la corrupción y cuenta con las capacidades necesarias.

Capítulo 4. Capacidad económica y estatal en América Latina

4.1. Explicaciones sobre la capacidad económica en América Latina

Los países en América Latina presentan una gran diversidad en cuanto a capacidad estatal se refiere; en esta región puede encontrarse países con capacidad fuerte como los casos de Uruguay o Chile y países con capacidad media como Perú y Bolivia (Urteaga 2017). Llama la atención que, pese a que todos los países de la región guardan ciertos elementos históricos comunes como el pasado colonial o niveles semejantes de dependencia de productos de exportación como combustibles fósiles, cada uno de estos Estados ha llevado una trayectoria histórica particular que les permite alcanzar a día de hoy diferentes niveles de capacidad estatal.

Con respecto a la legitimidad política García *et al* (2020) afirma que parte del fracaso en la efectividad de las medidas aplicadas por los gobiernos en América Latina estaban relacionados con la desobediencia civil en las distintas sociedades por la falta de confianza que han generado los gobernantes debido a que se ven envueltos en casos de corrupción o que sus gobiernos son señalados por escándalos de este tipo. Esto desalentaría la confianza de la población en la forma en la que la administración pública intentó dirigir las acciones de prevención para frenar de alguna forma el impacto de la pandemia.

El enfoque que mejor permite explicar los resultados que ofrecen las capacidades de los Estados actuales de América Latina en el desarrollo económico es aquella que encuentra los determinantes en la configuración histórica de las instituciones económicas y políticas. Autores como Acemoglu *et al.* (2001, 2002), Coatsworth, (2012, 2017), Przeworski & Curvale (2006), Kurtz (2013), Saylor (2014) y Soifer (2015, 2016) sostienen que para comprender las diferencias entre configuraciones estatales y su capacidad se debe recurrir a la historia y a la dependencia de la trayectoria que dichas estructuras han establecido en las diferentes sociedades. Autores como Engerman y Sokoloff (1994) explicarán estas capacidades mediante los modos de producción de estos territorios en la época colonial y el determinismo de las dotaciones históricas a nivel geográfico de la región. Acemoglu *et al.* (2001, 2002) proponen la tesis de la dotación geográfica inicial y el modo en el que la colonización concentró la riqueza y cómo esta fue protegida por instituciones de poder. Coatsworth (2012) hace converger ambas posturas haciendo más énfasis

en la importancia de las instituciones en estrecha relación con la dinámica económica regional e internacional para configurar una perspectiva casi completa de las razones que determinan los niveles de capacidad estatal de los Estados de América con todas sus diferencias.

Estos autores nos permiten comprender la importancia de la capacidad económica en América Latina, pero sobre todo cuáles son los determinantes más importantes de la configuración de la capacidad estatal para dar lugar a estructuras que en la actualidad juegan un importante rol en la respuesta frente a la pandemia. Para el presente estudio es importante rastrear no solo su evolución hasta nuestros días desde la fundación de los Estados latinoamericanos sino también el funcionamiento de esta importante variable en relación con la respuesta estatal.

Los estudios de Engerman y Sokoloff (1994) sostienen que la diferencia entre los desarrollos económicos de Norteamérica y Latinoamérica se debe al modo de producción caracterizado en el trópico americano por la creación de plantaciones agrícolas con mano de obra esclava y producción pecuaria para varias regiones del cono sur. Para estos autores los diferentes niveles en la desigualdad de la riqueza, capital humano y poder político que alcanzan las regiones de Norte América en relación con Latinoamérica obedecen a las dotaciones geográficas de cada región. Según estas investigaciones la mano de obra de nativos americanos y la facilidad para ciertos cultivos fomentaron la conformación de élites relativamente pequeñas de descendientes de europeos que concentraban ingentes cantidades de riqueza y poder político a través del cual dominaron a las masas locales. Según las formulaciones de estos dos autores algo que habría mejorado la situación de competitividad para América Latina pudo haber sido el permitir a los estratos más bajos desarrollarse individualmente para que puedan capitalizar sus ideas de alguna forma.

Contrario a lo que postulan Engerman y Sokoloff, el crecimiento económico no requería instituciones que hiciesen posible que los pobres inventaran e invirtieran. Requería de instituciones que hiciesen posible a personas adineradas realizarlas a través de una reducción de los costos de transacción y disminución de los riesgos. La modernización institucional sí coincidió con las demandas populares cuando los movimientos liberales se enfrentaron al sistema de castas y esclavitud, o cuando movilizaron el apoyo de los agricultores o de los artesanos por medio de concesiones reversibles (Coatsworth 2012, 217).

Coatsworth llama la atención sobre la probable mejor forma que tenían aquellas nacientes repúblicas ex colonias para desarrollar sus economías. La idea del autor reside en la protección de las ideas y la propiedad de una parte importante de la élite económica quienes pudieron haber desarrollado industrias de haber tenido instituciones que faculten ese desarrollo.

Por su parte Acemoglu *et al.* (2001) en base a la relación inversa entre PIB y tasas de mortalidad defienden la idea de que aquellas regiones con alto riesgo de muerte eran colonizadas por pequeños grupos de colonizadores quienes creaban instituciones extractivas que no permitían el crecimiento económico a largo plazo. Mientras que a las regiones con bajos índices de mortalidad arribaban gran cantidad de colonizadores europeos que de inmediato superaban en población a los indígenas nativos. Estos colonizadores apuntaron a la creación de instituciones que protegieran la propiedad privada.

En un segundo estudio llevado a cabo por Acemoglu *et al.* (2002) mediante índices de urbanización se afirma que los problemas con el desarrollo aparecen entre 1500 y el siglo XX en el mundo no europeo. Las zonas previamente desarrolladas fueron saqueadas y pobladas por colonizadores que crearon instituciones muy ineficientes; al mismo tiempo aquellas regiones con bajos niveles de desarrollo en 1500 alcanzarían altos niveles de desarrollo 500 años más tarde.

Al respecto de estos resultados de Acemoglu *et al.*, Coatsworth (2012) afirma que los argumentos no tienen la robustez necesaria; el contrargumento que presenta este teórico es el PIB de varios países de América Latina para 1800 donde se puede ver que la diferencia entre los países más ricos y más pobres es de 3 a 1. Esta es la misma proporción que guardan las economías más ricas en proporción con las más pobres del mundo para aquel entonces, lo que indicaría que en América Latina no se puede hablar de una trayectoria en el desarrollo económico con un patrón común en sentido estricto. Desde esta perspectiva no podría atribuirse a la hipótesis de la urbanización ni a los índices de mortalidad para la época de la colonia la capacidad de generalización que explique las diferencias en el desarrollo económico actual de América.

La obra de Przeworski, Curvale (2006) explica la brecha económica entre EE. UU y América Latina mediante la idea de que los conflictos sociales, políticos y económicos son una función del nivel de institucionalización de una sociedad: “Las economías latinoamericanas se desarrollaron

cuando los conflictos fueron procesados de acuerdo con las normas vigentes, que permitían el pluralismo político, aun cuando el sufragio estuviera sumamente limitado” (Przeworski, Curvale 2006).

Estos dos autores argumentan que las diferencias en el crecimiento entre Norteamérica y América Latina empiezan por la demora de los latinoamericanos en independizarse; a esto hay que sumar el caos político que sigue a la independencia de América Latina y sus implicaciones económicas e institucionales. A los conflictos post independencia cabe, según estos autores atribuirle como determinante el rompimiento de las instituciones coloniales, al desintegrarse nuestra región del imperio español los países de la región se quedan sin la capacidad institucional de tramitar los conflictos sociales, políticos y económicos. Lo que sucedería en la post independencia fueron golpes militares como única salida para neutralizar a las fuerzas políticas que se disputaban el poder en los primeros años posteriores a la independencia.

El militarismo tendría como defecto principal la exclusión de las mayorías; los caudillos buscaron concentrar todo el poder en sus manos. Aun así, mientras desarrollaban instituciones de gobierno para poder capitalizar el poder que detentaban fueron estableciendo varios signos de desarrollo ya sea mediante disputas ideológicas entre élites políticas y económicas o mediante creación de políticas más amplias como las de carácter fiscal.

Para varios de los autores mencionados en este apartado un aspecto que nunca fue del todo resuelto es la desigualdad económica, esta sería el resultado de la falta de estabilidad de varias instituciones pues la falta de representación política desmejora toda la estructura social; lo mismo con la creación de empleo para las capas sociales más bajas y lo propio con la competitividad de la sociedad entera. A todo esto, hay que señalar que a día de hoy los problemas siguen siendo similares Cuellar Llano y Cuellar Yaguara (2019), Saraví (2020); altos niveles de pobreza, trabajo informal, malas condiciones para los trabajadores rurales. Esto ocasiona que las economías de América Latina sean inestables creciendo así la inestabilidad política lo cual representa un ciclo permanente en nuestra región.

Luego de la revisión de esta variable a la luz de la literatura especializada expuesta en estas líneas se puede notar que muchas veces la capacidad económica es una función directa de la capacidad estatal.

4.2. Explicaciones acerca de la Capacidad estatal en América Latina

La capacidad estatal al estar formada por varios factores verá necesariamente mayor comunalidad en alguno de sus vectores componentes. Una de las capacidades estatales más importantes está asociada con el desempeño de la economía en el sector público y privado; mucho del desarrollo de la economía es atribuido al nivel de intervención y negociación con capitales externos que mantiene el Estado mientras protege la propiedad privada y garantiza a las mayorías un nivel adecuado de intervención en la economía local. Singh, Ovadia (2018) afirman que la capacidad estatal con frecuencia se ve asociada con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, legitimidad política y la construcción de la nación.

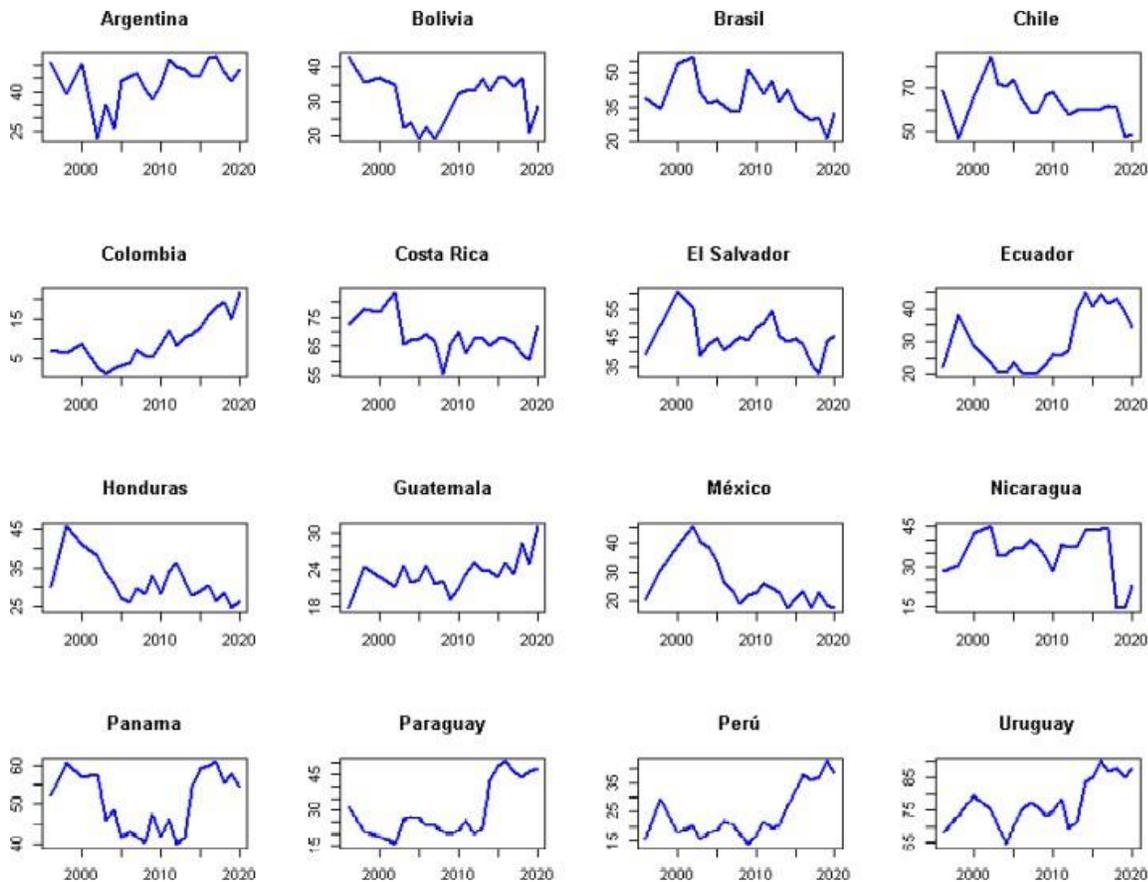
Development, often understood in economic terms as the structural transformation of the national economy, has been an elusive objective for many outside the advanced industrialized countries of the West. Despite the multitude of reforms rooted in the economic modernization paradigm of the 1950s, very few countries have succeeded in realizing sustained, rapid industrial development. The intellectual history of this debate stems from questions around which policies can deliver economic growth and why countries failed to take off and experience similar economic transition (Hirschman Albert 2018).

Acerca de la fortaleza de los Estados latinoamericanos a finales del anterior siglo Fukuyama (1992) afirmaba que el Estado –pese a la tercera ola de la democratización– había caído. La responsabilidad de este fenómeno sostenía el autor era la falta de legitimidad política. La legitimidad política es un tipo de capacidad estatal muy importante para la integridad política y para la institucionalidad de un Estado. Puede ser medida por varios caminos, en este apartado se revisa un índice de estabilidad política del Banco Mundial²⁰ para contrastar la tesis de que el desarrollo de un Estado dependa de un solo tipo de capacidad estatal. En el gráfico 4.1 se puede

²⁰ Banco Mundial 2022. Worldwide Governance Indicators.
<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?dsid=3&series=PV.PER.RNK#>

observar la evolución de la estabilidad política desde finales del siglo pasado con una tendencia a la baja.

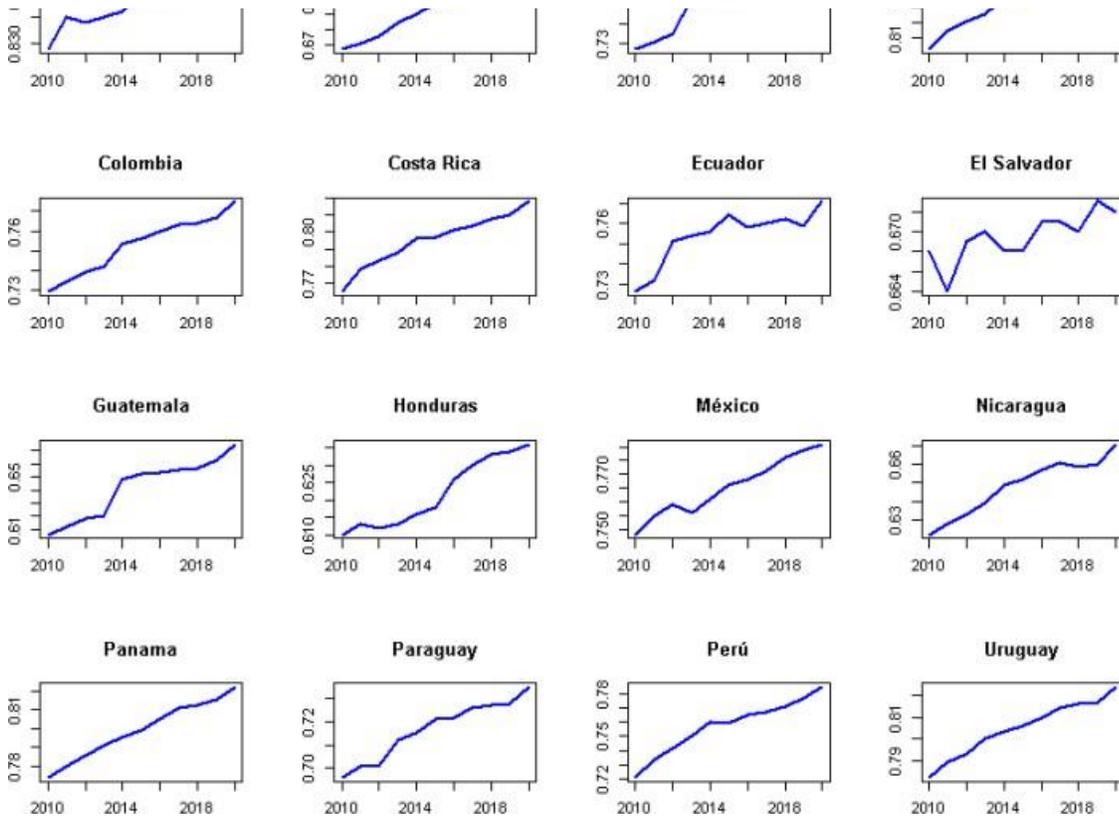
Gráfico 4. 1. Evolución de la estabilidad política en América Latina desde 1996 hasta 2020



Elaborado por el autor.

Un índice de desarrollo humano y unas capacidades estatales que han mejorado en las últimas décadas lleva a suponer que para que un Estado desarrolle varias capacidades se requiere de una amplia serie de factores. Vale decir además que la estabilidad política ha sido sumamente errática o inestable a lo largo de estas décadas, por tanto, la capacidad estatal estaría relacionada con otros factores, caso contrario el IDH tuviera niveles de correlación con la estabilidad política. El gráfico 4.2 muestra la evolución del IDH en las últimas dos décadas.

Gráfico 4. 2. Evolución del IDH en el periodo 2010-2020



Elaborado por el autor.

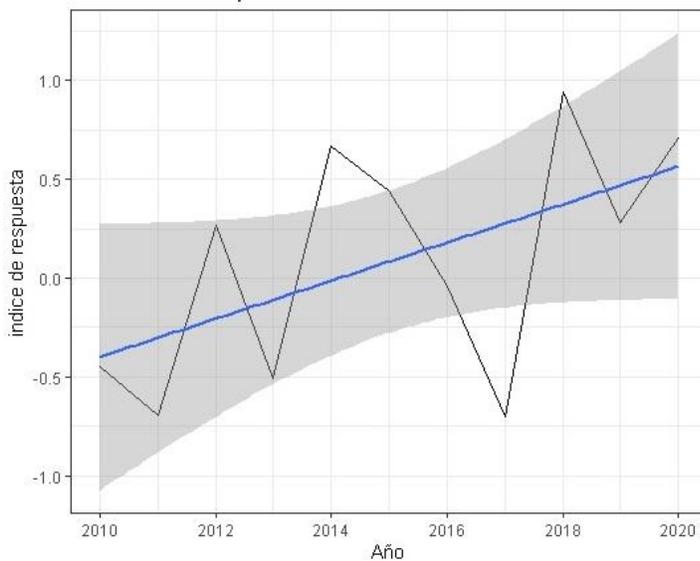
Como muestran las gráficas, en toda la región se ha mantenido –muy probablemente antes incluso del periodo en estudio– una tendencia hacia mejores indicadores de desarrollo. Puede establecerse que los resultados de Fukuyama (1992) obedecen a un contexto social específico y tales afirmaciones no pueden extrapolarse para las condiciones que presenta el desarrollo en la región en el siglo XXI. A continuación, se revisan los aportes de tres grandes teóricos a la capacidad estatal en nuestra región.

En un interesante trabajo Kurtz (2013) aborda los determinantes históricos de la capacidad estatal de Perú y Chile utilizando una variable muy novedosa, la mano de obra libre y la posibilidad de configurar instituciones políticas robustas en base a la interacción de ese tipo de fuerza laboral con el Estado. La premisa histórica indica que en Perú el imperio Incaico había tenido

instituciones muy complejas previo a la colonia, pero estas instituciones fueron usurpadas y de aquel desarrollo solo quedó una gigantesca mano de obra esclava a la que la élite criolla buscó sacarle el mayor provecho. Únicamente explotándola muy temerosa además de que pudiera independizarse o que se organizara y se revelara contra sus caudillos.

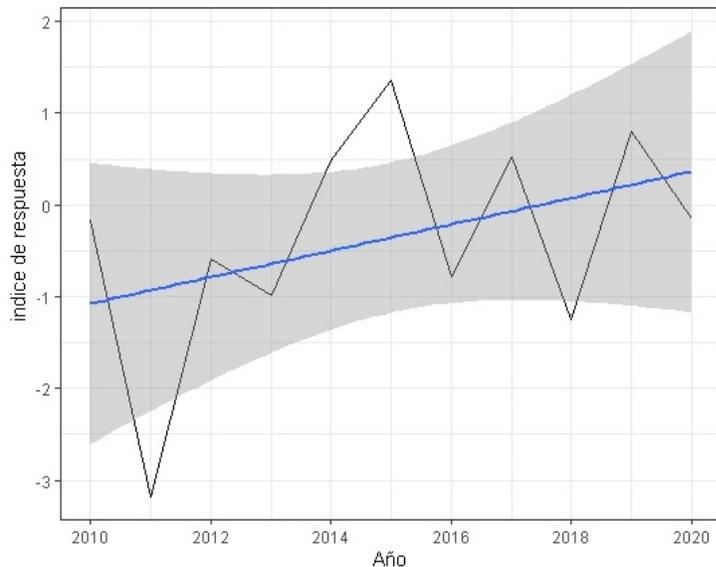
Urteaga (2017) explica que el escenario donde se pone a prueba esta hipótesis es en la Guerra del Pacífico, en la que Perú sostendría una alianza con Bolivia en contra de Chile. Mientras la élite peruana se caracterizaba por estar dividida en base a intereses particulares irreconciliables basados en la disputa por la abundante mano de obra indígena, los chilenos pudieron militarizar su mano de obra con mayor facilidad pues no tenían miedo de aumentar el capital social de sus obreros, no corrían el riesgo de que los obreros libres ascendieran de categoría en la escala social ni temían que poblaran espacios urbanos como retribución por servicios prestados al Estado. Para el caso peruano era ya imposible por el mismo temor de profesionalizar a una capa social que podría independizarse de sus amos de forma completa.

Gráfico 4. 3. Índice de respuesta Chile



Elaborado por el autor.

Gráfico 4. 4. Índice de respuesta Perú



Elaborado por el autor.

Como se puede ver en las gráficas previas Chile parte en 2010 con un índice de respuesta de -0,4 y llega a tener 0,6 en 2020 mientras que Perú parte en 2010 con un índice de -1,1 llegando en 2020 al 0,4. Estas gráficas guardan correlación con la hipótesis de Urteaga (2017), ambos Estados habrían marcado la trayectoria de su desarrollo hace varios años dependiendo del manejo de la sociedad por parte de las instituciones y los motivos para configurarlas como lo hicieron.

Tilly (1990) sostiene que la guerra es uno de los mejores motores para el desarrollo de capacidades estatales pues para ser competitivo en una guerra un territorio tiene que desarrollar infraestructura administrativa, coercitiva, en fin, una maquinaria extractiva gigantesca que permitirá que la estructura del Estado crezca de hecho más rápido que el mismo ejército, el origen de toda la transformación. En base a esta idea fundamental pudo conjeturarse que Perú perdería la guerra pues para poner en marcha una maquinaria de tal nivel no solo debía abandonar su miedo a profesionalizar sus capas sociales de base sino también centralizar el poder político que se hallaba dividido en varios frentes.

Chile y Perú muestran diferentes dinámicas hoy en día que bien podrían ser resultado de las políticas laborales manejadas por estos dos Estados en los dos siglos anteriores; sin embargo, la

estructura estatal es un concepto muy amplio y en esta corta revisión de los dos casos podrían estarse quedando otros tantos factores de interés como la coyuntura, las grandes crisis económicas, el mercado internacional, etc.

Beteta (2020) afirma que la pandemia hizo evidentes las fallas estructurales que se han venido sumando desde 1980, época de crisis de deuda económica en América Latina y se ven recrudecidas en estos últimos años. En el tiempo previo a la pandemia nuestra región se encontraba atravesando una creciente disputa en varios campos entre dos potencias mundiales, Estados Unidos y China mientras el comercio mundial decrecía. Beteta hace evidente la persistencia de los retos que enfrenta la política fiscal y la política de inversiones, mismas que contribuirían a la construcción de aparatos estatales con mejores capacidades para alcanzar la recuperación y el desarrollo en los países de la región. Este autor pone de relieve además la precariedad laboral generalizada característica de nuestra región, elemento que ha hecho imposible un confinamiento completo que permita controlar de forma efectiva a la sociedad y aplicar de manera óptima ciertas medidas necesarias para contener la propagación del virus.

Estas características mencionadas inhiben el desarrollo de mercados internos y la exportación en un punto de la historia en el que los mercados alrededor del mundo atraviesan una de las peores crisis. Se requiere por tanto recuperar al Estado reconfigurando las redes del contrato social, la política fiscal y el desarrollo productivo al punto que podamos dirigir nuestras sociedades hacia un modelo de desarrollo renovado.

Capítulo 5. Diseño Institucional en América Latina

5.1. El efecto del diseño institucional sobre la descentralización en la región

Los procesos de descentralización son un fenómeno político-económico que se populariza en los últimos años alrededor del mundo; no obstante, mucho del efecto que llega a tener la descentralización depende del diseño institucional con el que se configura y la forma en que se implementa. Un ejemplo claro de esta última idea son las competencias locales que el gobierno central atribuye constitucionalmente a los subcentrales y el financiamiento que les permite ciertos niveles de autonomía dando a cada Estado una configuración única. “Con algunas excepciones importantes se ha prestado mucha menos atención a explicar las causas: por qué los países se descentralizan como lo hacen” (Garman *et al.* 2001).

Los países alrededor del mundo independientemente del nivel de centralidad del poder político y la autonomía de gasto y deuda de sus gobiernos subcentrales se caracterizan por la cantidad de recursos que les asignan a estos últimos, así como por el grado de control que lleva el gobierno central sobre aquel presupuesto. “En ciertos países con gobiernos altamente centralizados caracterizados por regímenes políticos que tienden al autoritarismo el ejecutivo puede influir directamente en la dirección que los gobiernos subcentrales le dan a su presupuesto” (Garman *et al.* 2001).

La tabla 5.1. muestra cómo el diseño institucional basado en mayor o menor descentralización permite un mayor o menor índice de respuesta representado por Índice de Desarrollo Humano (IDH). Los países que se acercan más al rojo muestran menores cifras en el IDH, mientras que más cerca del azul significa mejor respuesta estatal. Se puede ver en esta tabla de ranking que los países con mayor descentralización muestran respuestas estatales bajas. La única excepción es Argentina pues al parecer su diseño descentralizado está basado en una descentralización más completa; su nivel de autonomía subcentral es de largo mucho más completa que el diseño descentralizador de América Central.

Tabla 5. 1. Ranking de países latinoamericanos en función de la respuesta estatal

Año	País	Autonomía _Deuda	Descentralización _fiscal	Transeferencia_in tergubernamental	Descentralización_ politica	Capacidad_ estatal	Control_de _corrupció n	Descentralización _total	HDI
2020	Argentina	4E+11	101120.5	363729	1699500	0.88	-0.12	-0.68	8E-01
2020	Bolivia	5E+09	5439774660	22165	1297003	0.56	-0.76	-0.27	7E-01
2020	Brasil	6E+11	7122179855	164092378873	7872571	0.76	-0.34	-0.18	8E-01
2020	Chile	8E+06	8234825.799	22110795	1216125	0.88	1.15	-0.21	9E-01
2020	Colombia	3E+13	3.14388E+16	3433231148000	1526424	0.56	-0.18	4.92	8E-01
2020	Costa Rica	8E+05	763791.4859	6771458	732571	0.96	0.78	-0.17	8E-01
2020	Ecuador	5E+03	4487.961254	3678	729625	0.72	-0.54	-0.23	8E-01
2020	El Salvador	2E+03	2035.42	988	463300	0.84	-0.59	-0.23	7E-01
2020	Guatemala	1E+10	12625820050	27446860049	817000	0.68	-1.10	-0.17	7E-01
2020	Honduras	2E+10	17719844224	150000000	450209	0.72	-0.86	-0.23	6E-01
2020	México	2E+06	3095603.537	814097	3993500	0.80	-0.85	-0.38	8E-01
2020	Nicaragua	7E+04	45858.01091	18387	382118	0.72	-1.25	-0.54	7E-01
2020	Panamá	5E+05	951776.62	2363800000	427900	0.88	-0.51	-0.28	8E-01
2020	Paraguay	3E+07	1471652	8986852	396252	0.68	-0.87	-0.34	7E-01
2020	Perú	3E+10	33472920478	5482616276	1359415	0.76	-0.49	-0.30	8E-01
2020	Uruguay	8E+10	53273373670	6844154	182828	0.92	1.42	-0.20	8E-01

Leyenda

	Mas bajo
	Mas alto

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo.

Sin embargo, en casi todos los sistemas descentralizados, las responsabilidades funcionales de los niveles inferiores de gobierno no se financian plenamente con sus propios ingresos fiscales. Ese es uno de los problemas más recurrentes, una descentralización incompleta puede ser vista como argumento para desestimar por completo la descentralización cuando lo que podría estar sucediendo es un diseño aplicado sin mayor planificación.

Siguiendo a Hagen *et al.* (1996) podemos ver que la idea de independencia en la administración en las estructuras descentralizadas implica ciertas complicaciones. Los controles sobre los niveles de autonomía se ven reducidos mediante la discrecionalidad en la regulación; esta discrecionalidad acude al gobierno central en ocasiones en la búsqueda de rescates cuando los presupuestos han sido insuficientes por ineficiencias en la administración. El problema con este tipo de discrecionalidad es que suele dar lugar al riesgo moral; elemento origen de la corrupción y el clientelismo que puede llevar a la descentralización a sortear más obstáculos que los previstos por un sistema político en condiciones normales. A continuación, se revisan Estados o regiones concretas para analizar similitudes y diferencias en cuanto al diseño institucional.

5.2. México

En un estudio llevado a cabo por Sovilla *et al.* (2018) del periodo 2004 al 2016 los autores demuestran que Chiapas habría sido fuertemente subsidiada y pese a esto no ha podido surgir económicamente; se evidencia un anhelo por recentralizar una serie de espacios y recursos públicos de Chiapas, mismos que han sido utilizados de la peor manera por los gobiernos de turno. Los autores del trabajo atribuyen tales fallos a factores como la corrupción, falta de rigidez en el sistema fiscal o blanda restricción presupuestaria en el ejercicio de los recursos públicos.

En México existe la descentralización como política de gobierno desde 1982 mediante el programa “descentralización de la vida nacional” el cual al inicio fue aplicado al sector de la salud y para el año de 1996 abarcaría al resto del país. Diez años después se firman nuevas políticas para la descentralización de la educación y este sector fue transferido a los Estados en pro de mejorar la calidad de este importante sector. Como resultado del proceso descentralizador el federalismo mexicano decantó en un nuevo fondo, en el año de 1998, se llamó “Fondo de Aportaciones Federales a Estados y Municipios” o más conocido como “Ramo 33”, y fue pensado para compensar los desequilibrios entre jurisdicciones de diferente capacidad productiva.

Según Transparencia Presupuestaria (2017) México ha desarrollado toda una estructura institucional para administrar el tema del federalismo fiscal. La distribución de los recursos en este sistema puede seguir cuatro canales. Las aportaciones federales corresponden a la rama 33, la cuota hacia entidades federativas y municipios corresponden a la rama 28, el tercer medio es el ramo 23 que se compone mayoritariamente de subsidios y en cuarto lugar protección social en salud y otros convenios de reasignación.

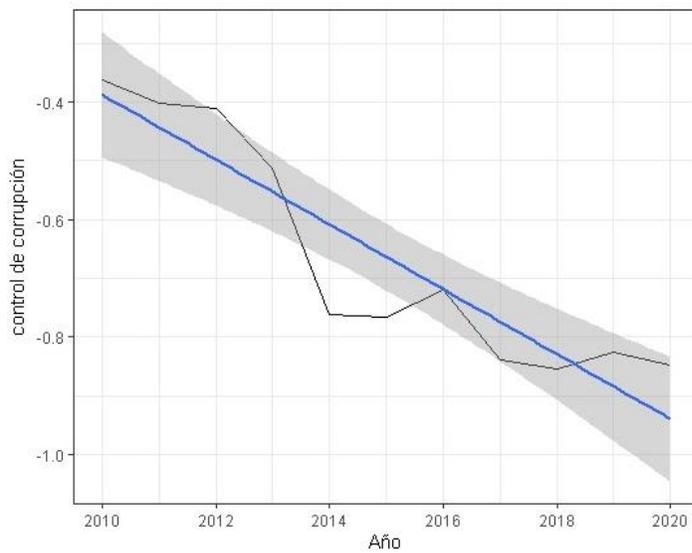
Según CONEVAL (2019) para el 2017 cerca del 90% de todos los medios disponibles dispuestos al gasto federalizado fueron provistos por la rama 28 y la rama 33. Estos canales de distribución se tornaron en plataformas de gran importancia en el tema de gasto federalizado y descentralización. Se reconoce además que el Ramo 33 es más importante en el aspecto programable del gasto mientras que el 28 no funciona con este mecanismo. El CONEVAL establece en este mismo estudio una conclusión de gran importancia sobre el trabajo que realizan las instituciones de la descentralización en México: “Se observa una correlación negativa (-0.24) entre la tasa de crecimiento de la actividad económica de las entidades federativas y el porcentaje de participación estatal de los recursos del Ramo 28” (2019).

Para un diseño que aumenta el presupuesto y el nivel de participación económica de las instituciones descentralizadoras esta correlación debe indicar problemas en la administración sin lugar a dudas. El porcentaje de participación (distribución de recursos del gasto federalizado) del Ramo 28 es del 48,7% mientras que para el Ramo 33 llega a 42,7%. Si la descentralización en México tiene una compleja infraestructura a su servicio, pero sus instituciones muestran correlación negativa con el crecimiento queda afirmar que el control de las instituciones en México podría ser uno de sus problemas estructurales más notables. Sobre el Ramo 33 las noticias son menos desalentadoras.

En primer lugar, la evolución de la asignación de todos los fondos de la rama 33 ha sido configurada en mayor medida por una proclividad al crecimiento de forma permanente y estimable; cosa que no sucedió con otras ramas. En segundo lugar, tal crecimiento no ha sido muy grande si lo comparamos con distintos componentes gastados por el gobierno federal. En tercer lugar, pese al crecimiento general en las asignaciones de la rama 33, este no alcanza a convertirse en la cuota mayoritaria de la asignación que se destina a los diversos campos de la política pública que encierran estos recursos, de hecho, son una fracción que disminuye con el tiempo. Para finalizar, este último análisis deja ver que la descentralización del gasto en la rama 33 acaece de forma heterogénea a lo largo del país y sus territorios.

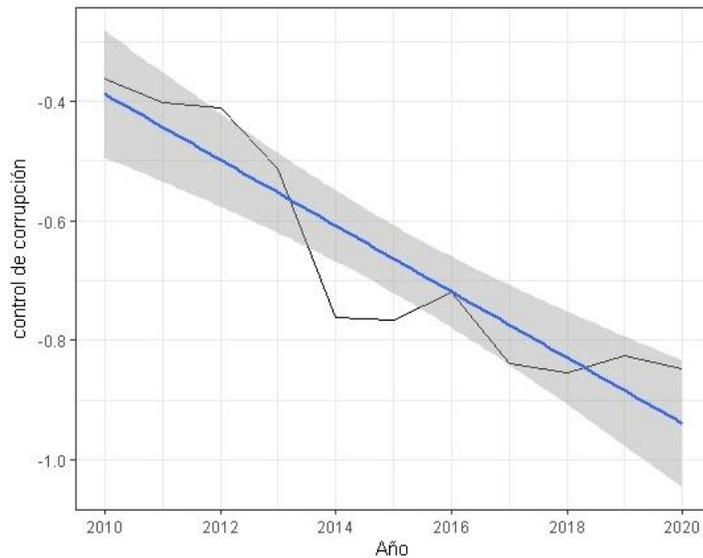
El estudio del CONEVAL (2019) demuestra que los resultados negativos que tiene la descentralización en México obedece además a bajas capacidades institucionales de los gobiernos subcentrales. No es llamativo que la única excepción en el tema de capacidad recaudadora sea la ciudad capital pues alcanza a recaudar el 45% de sus ingresos. Un punto de inflexión si se menciona que el resto de Estados no superan en recaudación el 10% de sus recursos entre 1997 y 2017.

Gráfico 5. 1. Evolución de control de corrupción en México para el periodo de estudio



Elaborado por el autor.

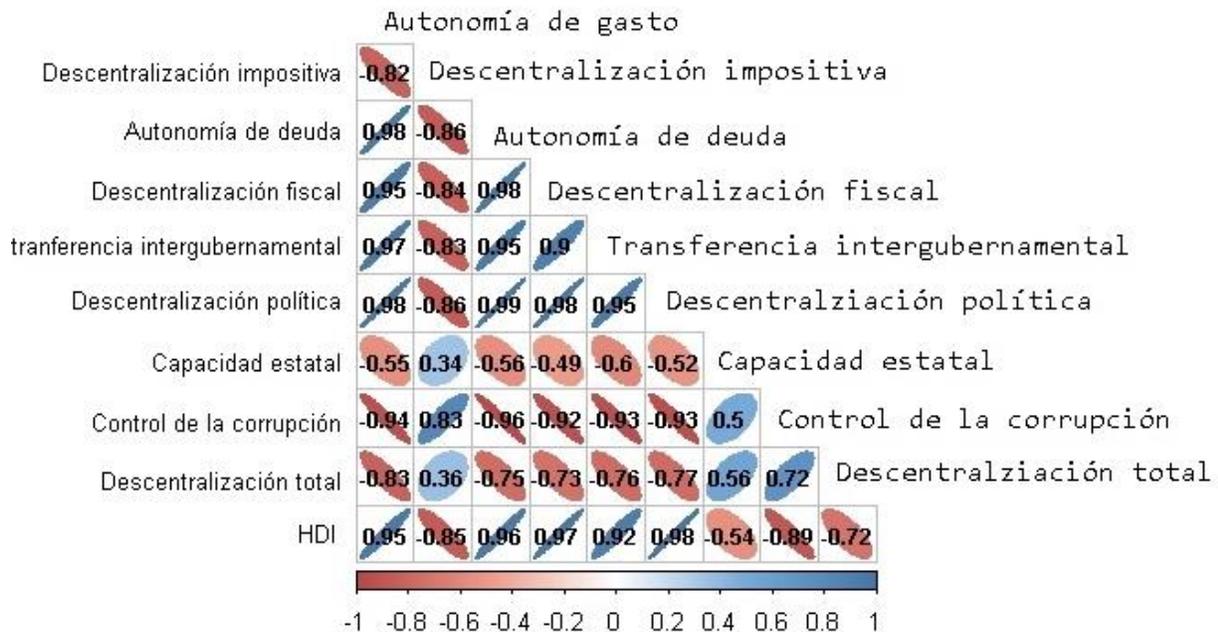
Gráfico 5. 2. Evolución de capacidad estatal en México para el periodo de estudio



Elaborado por el autor.

El diseño institucional de México para el periodo de la muestra confirma los hallazgos del CONEVAL (2019), las capacidades institucionales de este Estado probablemente sean el principal problema para presentar una respuesta estatal adecuada de frente a shocks externos. Un indicador de importancia es la corrupción la cual es mencionada con frecuencia en los estudios citados. En la gráfica sobre corrupción en México se puede ver un descuido completo de estas responsabilidades administrativas. Sabiendo además que la corrupción es significativa para la estructura estatal y su correspondiente respuesta se puede decir que en el caso mexicano hay varios factores que podrían mejorar su gestión del asunto público entre ellas la regulación de las instituciones y las capacidades estatales en general.

Gráfico 5. 3. Correlación entre variables de estudio para México



Elaborado por el autor.

Como se puede observar en el anterior gráfico la regulación de las instituciones para México tiene una alta correlación con el índice de respuesta. El índice control de corrupción da cuenta de cuan agravado está un Estado por la corrupción; para el gráfico de México se podría afirmar que a más corrupción menor es el Índice de Desarrollo Humano. Se puede contrastar el gráfico con la literatura sobre este país y encontrar varias semejanzas en el análisis.

5.3. Colombia

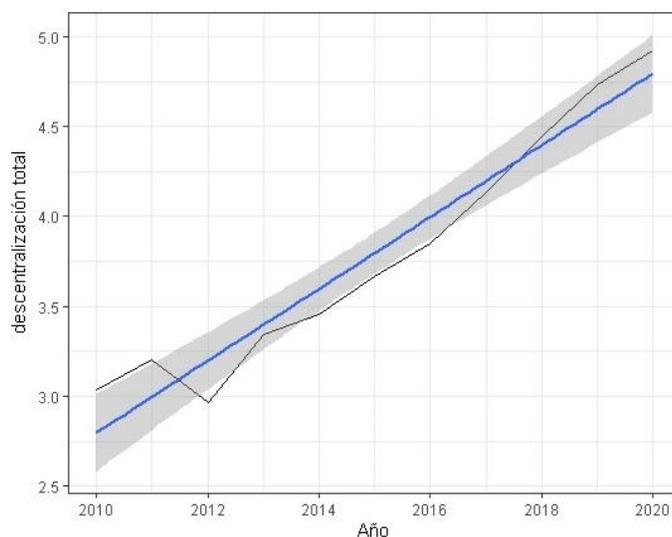
Al igual que en muchos Estados latinoamericanos luego de los ochenta empieza en Colombia, – un país tradicionalmente centralizado– una serie de cambios institucionales que darían cabida de forma particular a la descentralización. La descentralización fue pensada en Colombia para reducir el problema de legitimidad ya que el pueblo no confiaba en el gobierno ni se sentía representado por el mismo (Valencia, Karam 2013). En este país sudamericano el proceso estuvo caracterizado por la transición de responsabilidades desde el gobierno central hacia los municipios, se amplió la capacidad de política fiscal a nivel local. Esta nueva forma de

administración se ve reforzada para 1991 mediante la Constitución Política misma que facultó a la ciudadanía para elegir gobernadores y motivó la participación política de la gente.

Como sostiene Penning (2003): “estos procesos buscan una mayor autonomía local, aumentar la responsabilidad política de los elegidos frente a los electores, ampliar los espacios de participación democrática y contrarrestar la influencia guerrillera”, pues los grupos armados habían surgido con mucha fuerza en este país con una serie de causas alineadas a la oposición política contra gobiernos que no atendían las necesidades de las mayorías. En este sentido era necesario enfatizar en la protección de derechos para contrarrestar las disidencias y las guerrillas.

Para Velásquez (2010) la Constitución colombiana considera a la descentralización como un medio a través del cual las administraciones subcentrales contribuyan al diseño y ejercicio políticas que protejan a los más vulnerables. Los colombianos ven a la descentralización según este autor como un espacio para ejercer derechos políticos. Los caminos reconocidos para tal fin son elecciones populares y participación del ciudadano.

Gráfico 5. 4. Descentralización en Colombia

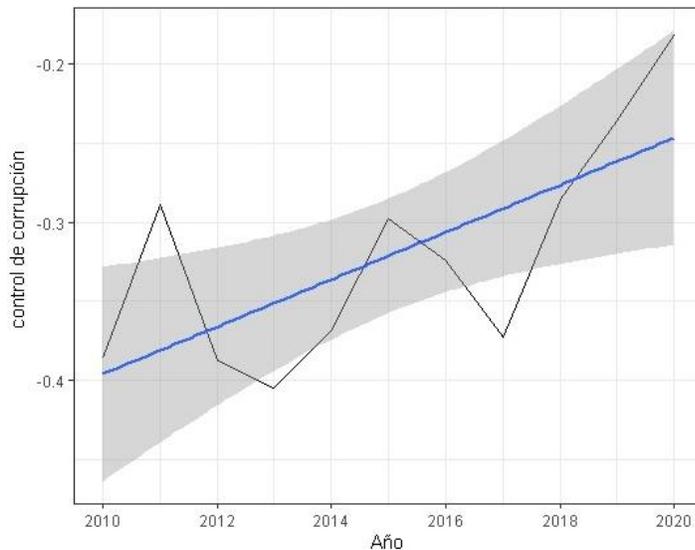


Elaborado por el autor.

Colombia es junto a Bolivia y Guatemala los únicos tres países de la región que muestran una clara tendencia de crecimiento en la descentralización, al igual que el resto de países con una

tendencia hacia la descentralización del poder político Colombia muestra incremento en todos los tipos de descentralización menos en el nivel de autonomía subcentral. Otro aspecto de la estructura donde este Estado ve una tendencia clara a la reducción es en su capacidad estatal. Esta variable podría estar jugando en contra de los esfuerzos descentralizadores que muestra Colombia.

Gráfico 5. 5. Control de corrupción en Colombia



Elaborado por el autor.

Es probable que Colombia haya favorecido más la descentralización del poder político que la capacidad estatal, esa sería una de las fallas de este Estado debido a que su corrupción muestra un aumento en los esfuerzos por regularla, un poco errático, pero con una tendencia positiva. Es probable que debido a esta combinación de condiciones Colombia no llegue a los primeros lugares de respuesta estatal, pero tampoco ocupa los últimos, de hecho, se ubica octavo. Una posibilidad extra para el caso colombiano es la existencia de diseños institucionales que no se han evidenciado con claridad pero que apuntan a perpetuar instituciones informales.

La descentralización en la década de los ochenta se quiso hacer de manera automática mediante la expedición de leyes que debían ser obedecidas por los funcionarios públicos, sin que existiera preocupación alguna por la creación de estructuras apropiadas para el desarrollo responsable de las funciones asignadas. Tampoco se tuvo en cuenta la importancia de capacitar y entrenar a los

funcionarios públicos y a los ciudadanos en la creación de competencias y habilidades apropiadas para la autogestión y el autogobierno de los asuntos más importantes en las entidades territoriales (Valencia y Karam 2014).

Valencia y Karam (2014) afirman que en Colombia hubo fallos estructurales en sus instituciones desde el inicio de la descentralización; para las autoras el marco normativo en el que se inscribe este proceso político no es suficiente si no está acompañado de cambios como la implementación de programas de capacitación que fortalezca las capacidades de autogobierno en el largo plazo. Se debería fortalecer varias otras capacidades, como la información disponible sobre cada territorio y toda la infraestructura dedicada a la descentralización.

Finalmente, estas autoras sostienen que la descentralización que inicia en los años 80, buscó dar una respuesta clara a las comunidades en relación a la crisis de legitimidad del Estado. Con esta estrategia el gobierno afianzaría su discurso descentralizador mientras retiraba presiones políticas de otros espacios. Como no existía una distribución real del poder político hacia las administraciones territoriales era el gobierno nacional el que seguía direccionando el proceso de planificación y la mayor parte del presupuesto nacional.

Como sostiene Cravacuore (2015), Colombia estaría mostrando los efectos de un proceso de recentralización. Este autor realiza tales afirmaciones en base al diseño institucional específico implementado en este Estado a inicios del presente siglo como herencia de las últimas décadas. Sandoval (2007) fue más allá para aseverar que “con el gobierno Uribe finaliza la historia de la descentralización que comenzó en la última parte de los años sesenta (...) la situación actual nos devuelve casi 40 años en la historia” (Sandoval 2007). La política acerca del conflicto armado en Colombia permitió posicionar el presidencialismo a través de Pastrana y luego Uribe para luego justificar la recentralización del poder político.

La recentralización política es argumentada en la obra mentada de Cravacuore (2015) con tres dimensiones: política, fiscal y administrativa. Para el tema de política Uribe creó los Consejos Comunitarios Presidenciales, espacios en el territorio en los que el presidente atendía en persona las demandas de la gente. En cuanto al área administrativa podemos ver en el decreto 934 de 2013 como se adjudica el gobierno la jurisdicción sobre el subsuelo retirando a los municipios y

departamentos la posibilidad de ejercer control sobre la minería. El gobierno no solo concentró el poder administrativo sobre ordenamiento territorial, vivienda, transporte, educación, agua potable y saneamiento, sino que la dinámica interinstitucional debe ser controlada por una institución del gobierno central llamada Comité Directivo. En el área fiscal la recentralización se inscribe en el Acto Legislativo 01 de 2001 y su suplemento Ley 715, esta fue la primera normativa que restringía la descentralización. En adelante se plantearía un plazo razonable para ir frenando las transferencias desde la Nación hacia los gobiernos subcentrales. Además, las transferencias intergubernamentales no aumentarían proporcionalmente a la renta estatal sino en base a un índice en función de la inflación anual. Esta última parte recuerda todos los casos de diseño descentralizado del poder político en un Estado, pero con muy poco correlato en la ejecución real de la política pública.

El diseño institucional de la descentralización en Colombia según esta última revisión de la literatura especializada indica que lejos de alcanzar la autonomía real tan anhelada por Estados que gobiernan con este sistema político queda a expensas de un financiamiento intergubernamental centralizado al punto de desconocer las políticas equitativas de distribución de la renta.

Capítulo 6. El control de la corrupción y el Índice de respuesta estatal

6.1. Evolución de la regulación de la corrupción en América Latina

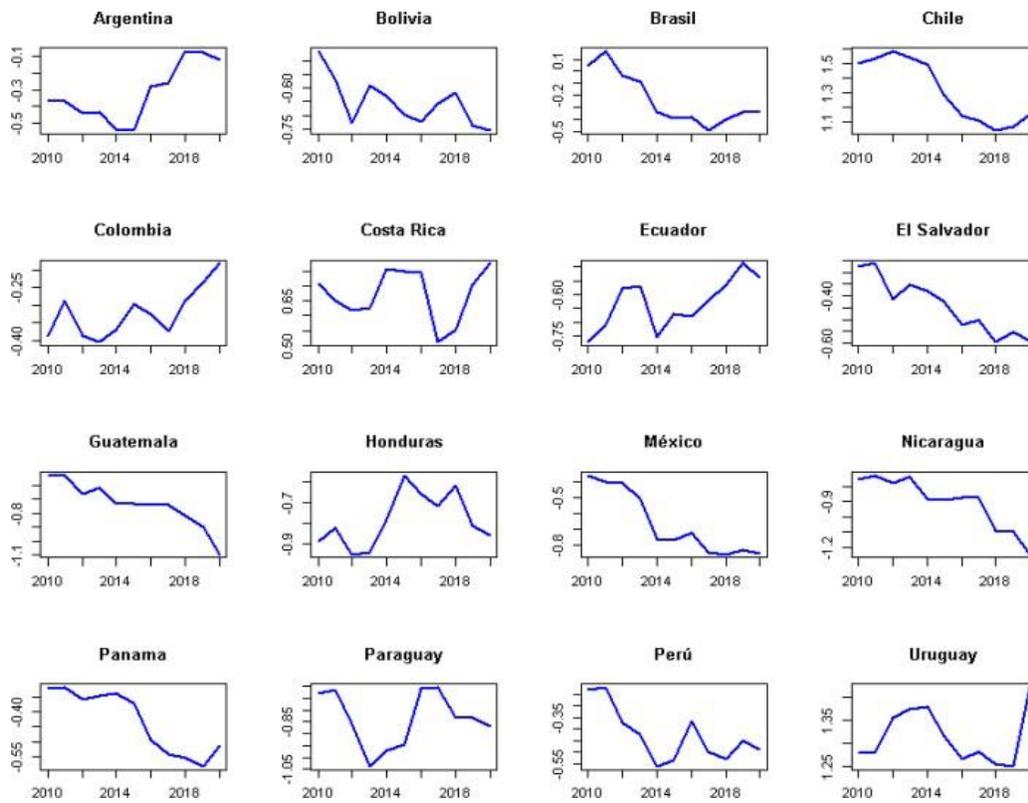
La corrupción en América Latina es un problema estructural que frena el desarrollo de las sociedades. La corrupción política es uno de los fenómenos que afecta directa y sustancialmente a la legitimidad y la confianza en las instituciones. La historia de la región demuestra que muchos corruptos han llegado a ser jefes de estado y presidentes de gobierno (Diego 2012). El PNUD (2002) a inicios de siglo ya advertía de los efectos nocivos de la corrupción para el bienestar de las sociedades; sostenía que la corrupción es uno de los impedimentos más grandes para el desarrollo de la región mientras se multiplica año tras año.

Según Diego (2012) los efectos más usuales a través de los cuales se evidencia la corrupción son: a) desvío y derroche de recursos públicos, b) ineficiencia en el funcionamiento de las instituciones públicas, c) incumplimiento de objetivos y metas en los programas de gobierno, d) no resolución de los problemas y necesidades ciudadanas, e) merma de las infraestructuras públicas, f) clientelismo político, g) obstaculización de la acción de la justicia, y e) descrédito del gobierno y de las instituciones.

Las instituciones públicas se convierten en fortines de este tipo de fenómenos sociales para los cuales se prestan los recursos económicos y humanos. Para el tiempo de Pandemia el tema de la corrupción salió a flote alrededor del mundo y expuso una vez más la fragilidad de las estructuras estatales sobre todo aquellas que se encuentran más expuestas ante este tipo de problemáticas. "Desde Brasil hasta Filipinas, gobiernos herméticos de todo el mundo están respondiendo a la pandemia de COVID-19 encubriendo datos y eludiendo las reglas de contratación pública, socavando la confianza en los sistemas de salud, alimentando a los anti vacunas y poniendo en riesgo las campañas de inmunización" (Broom *et al.* 2021).

En general la región no parece mostrar avances en la regulación de la corrupción. El gráfico 6.1 muestra que 11 de 16 países que componen la muestra de América Latina para este estudio han experimentado una tendencia a la baja en el periodo de tiempo de 2010 a 2020.

Gráfico 6. 1. Control de la corrupción en América Latina



Elaborado por el autor.

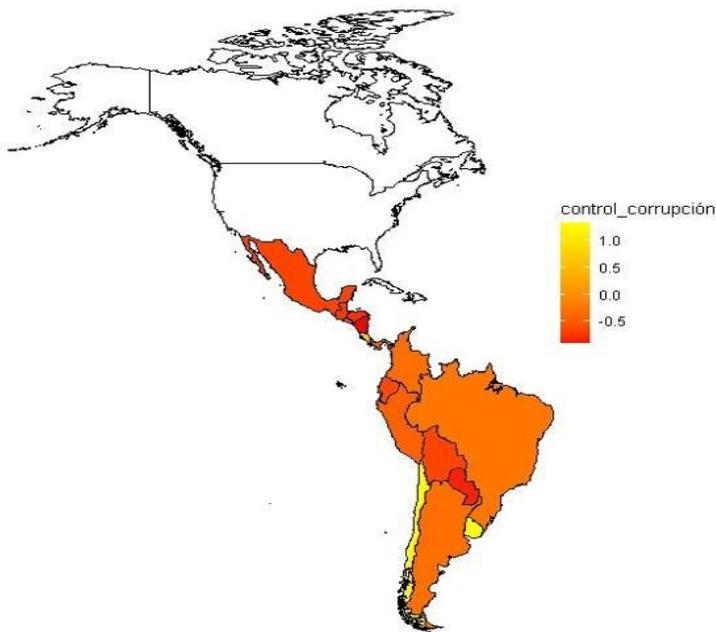
Un tema que llama la atención es justamente la región de Centro América ya que a excepción de Costa Rica todos los Estados de esta parte de América muestran una involución en la regulación de las instituciones públicas. Si bien Costa Rica junto a Panamá se ubican en los primeros 5 lugares en el índice de respuesta esto resalta lo heterogéneo de los Estados Latinoamericanos ya que siendo vecinos y teniendo historias similares actualmente muestran resultados diferentes en este indicador estatal. Podría argüirse en contra de casos como el panameño con argumentos excepcionalistas cosas como su canal epónimo y todos los ingresos que genera son únicos en la región, pero podría replicarse sobre el caso uruguayo que dicha sociedad siempre ha tenido una fuerte cultura política; o en contra de ambos por tener concentrada en su capital a una gran parte de la población total facilitando la respuesta ante una crisis imprevista. Esta última idea merece ser profundizada en otro espacio porque podría ampliar el análisis de los tipos de estructuras en los Estados de la región.

La corrupción parece ir en aumento pues no solo sigue en la agenda de las multinacionales, los gobiernos y los movimientos sociales; es un tema que hoy en día preocupa a la mayor parte de ciudadanos.

Con el incremento del debate y la oferta anticorrupción, surgió la necesidad de fomentar también la demanda anticorrupción. La generación de conciencia y el reconocimiento de que la corrupción nos afecta, que Transparencia Internacional y otros promovieron en los años noventa, ya no era suficiente. Diversas encuestas regionales y nacionales muestran la dimensión y el rechazo social del problema de la corrupción, siendo este fenómeno generalmente uno de los tres principales problemas que los latinoamericanos identifican cuando se les pregunta por los grandes temas nacionales. Es decir, la conciencia ya está bien instalada (Salas 2016).

Para el periodo de estudio el mapa 6.1. permite ver el desempeño de los diferentes Estados en el índice de control de la corrupción. Los países que más esfuerzo imprimen en la región para el periodo de tiempo en estudio son los mismos en ocupar los primeros lugares en la respuesta estatal al COVID-19.

Mapa 6. 1. Mapa de calor sobre la regulación de la corrupción



Elaborado por el autor con base en CEPAL (2020).

El caso de Chile y Uruguay aparecen con claridad como los dos contrastadores positivos de la hipótesis central del presente estudio. Sin embargo, Uruguay presenta una serie de problemas que le imposibilitan funcionar mejor aún. Uruguay presenta problemas con el bono demográfico desde hace años y eso le estaría costando recursos importantes al Estado por el tema del financiamiento de las pensiones sociales. Sobre el Estado uruguayo y su gestión en los últimos años el Banco Mundial (2022) sostiene que: “el fuerte desempeño institucional en otras áreas, tales como la confianza en el gobierno, la escasa corrupción y un enfoque político basado en consensos, así como un gran compromiso para fortalecer los arreglos institucionales, le da al país una base firme sobre la cual continuar renovando su contrato social y establecer políticas para atacar las limitaciones actuales” (2022).

Sobre los retos en Uruguay el Banco Mundial sostiene que el país sudamericano muestra complicaciones para la incorporación económica de las mujeres; le resta emprender una gran transformación educativa y remozar sus instituciones laborales para sacar el mayor provecho de los cambios tecnológicos. Asimismo, debe impulsar la inversión en infraestructura y mejorar la sinergia de las cadenas globales de valor. Un último aspecto mencionado por el multilateral es la reducción de grandes disparidades presentes en temas de edad, sexo, ascendencia, región que pudieron haber empeorado en pandemia.

Con el caso chileno el Banco Mundial (2021) sostiene:

Impulsado por una fuerte respuesta fiscal, el PIB de Chile creció un 11,7 % en 2021, una de las recuperaciones más rápidas del mundo. El crecimiento fue impulsado por el consumo, alimentado por retiros de fondos de pensiones y apoyo fiscal directo que alcanzó 9 por ciento del PIB. También contribuyó a la rápida normalización de la actividad económica una de las tasas de vacunación más rápidas del mundo (Banco Mundial 2021).

Los retos que enfrentará Chile no son cosa menor; su recuperación del mercado laboral ha sido más lenta de lo que se esperaba, el Banco Mundial afirma que solo el 60% de sus empleos perdidos en 2020 se pudieron recuperar para 2021. Tal como en Uruguay sigue sin solución la inequidad de género en el mercado laboral. Su inflación se aceleró al 7,8% interanual a febrero del 2022 influenciada por grandes presiones por el lado de la demanda, aumento de costo en materias primas, suministro interrumpidos y depreciación de la moneda. Su déficit fiscal

alcanzaría el 7,7\$ para 2021 y su deuda pública el 37% del PIB, la más alta en los últimos 30 años debido al esfuerzo fiscal por paliar los efectos del shock externo.

En el caso de Chile no hay una mención directa a la eficiencia de la regulación, cosa que si pasa en el caso uruguayo donde se reconoce la ausencia de corrupción como sinónimo de buen funcionamiento o una base firme, una estructura sobre la que plasmar proyectos políticos. En ambos casos, sobre todo en Chile se evidencia la fortaleza de las instituciones por la capacidad de corregir sobre la marcha que presenta su estructura.

6.2. La gestión sanitaria del COVID-19 en Ecuador. La búsqueda de legitimidad política a través de las instituciones informales.

El presidente Lenin Moreno tuvo un papel tangencial o nulo en la gestión pública de la pandemia. Pese a que Ecuador es de los primeros países de la región en reportar un contagio por COVID-19 “Si se comparan únicamente las primeras dos semanas desde que llegó el primer caso, Argentina, Ecuador y Chile también presentan un ritmo de contagio superior al de España” (Morán 2023); el país no contó con ningún tipo de acción sistemática, algún mecanismo estructurado de intervención «una política pública» durante el gobierno de Moreno para hacer frente a la emergencia sanitaria. Al revisar las declaraciones de Moreno en la prensa acerca de su gestión, los medios más grandes recogen lo siguiente:

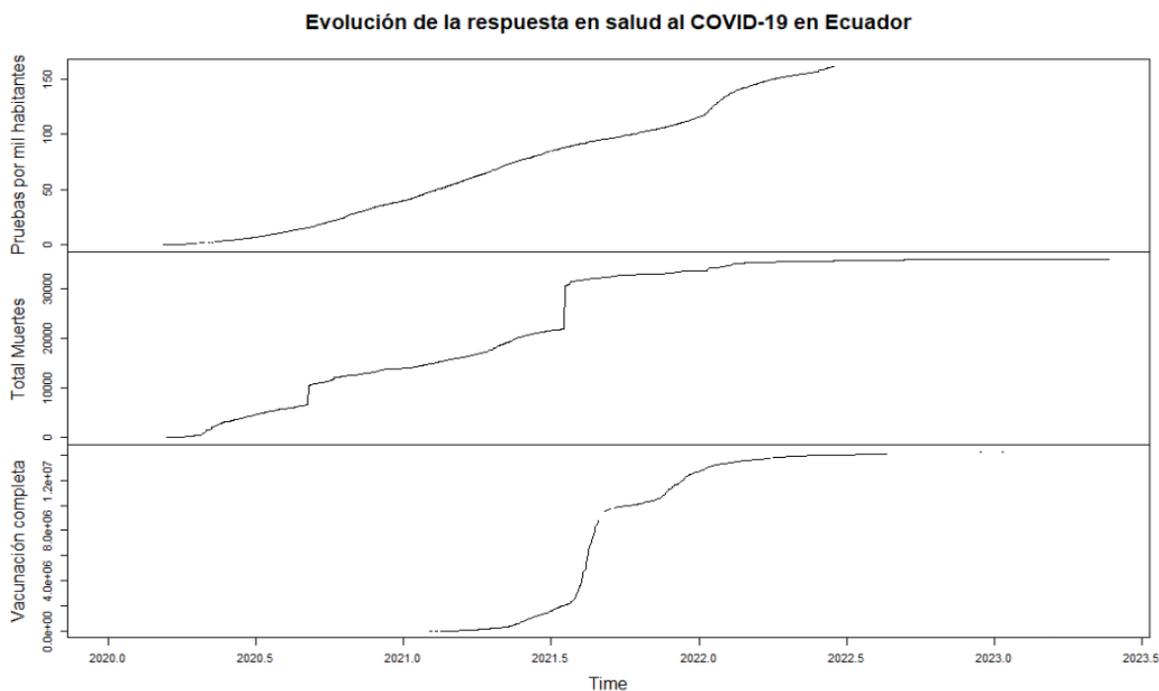
- Plan de vacunación estaba solo en la “cabeza del ministro”, admite Moreno (Primicias, 2021).
- Gobierno de Ecuador admite que “no había plan de vacunación estructurado” contra el COVID-19 (CNN, 2021).
- Coronavirus en Ecuador: el escándalo por la decisión del ministro de Salud de vacunar primero a sus familiares (BBC 2021).

El año 2020 y 2021 representan para Ecuador años críticos por el nivel de decesos al punto que llega la nación sudamericana a ocupar los primeros lugares por muertes a causa del COVID-19 en la región. Los resultados muestran que Ecuador tiene tasas de positividad (64,97), letalidad 5,86% y mortalidad por cada 10.000 habitantes (1,04) sobre la media mundial y un exceso de mortalidad del 77,37% desde marzo hasta agosto. Además, al ser uno de los países con menor

número de test realizados es evidente que el sub registro de datos no refleja la gravedad de la COVID-19.

Durante el año 2021 un total de 104,513 decesos por todas las causas y un exceso de 35,353 personas al compararlo con el promedio registrado entre 2015 y 2019. Eso significa una tasa de mortalidad del exceso de 201.9 por cada 100,000 habitantes. En comparación con el número de fallecidos del 2020, se produjo una reducción del 9.9% de decesos en ese año. Y durante el año 2022, hasta el 10 de abril se registran un total de 26,974 decesos por todas las causas y 7,156 fallecidos en exceso respecto del promedio entre 2015 y 2019, lo que representa una tasa de mortalidad en exceso de 40.9 por cada 100,000 habitantes

Gráfico 6. 2. Evolución del Covid-19 en Ecuador



Elaborado por el autor con base en Our World in Data, Coronavirus Deaths (2020-2023).

Como se observa en la gráfica 6.21. las pruebas aplicadas tienen una pendiente de crecimiento muy baja a comparación de los días y meses transcurridos. La serie del total de muertes crece aproximadamente al mismo ritmo de las pruebas hechas hasta mayo del 2021. Lo extraño es que pese a que se debieron necesariamente contar con los pronósticos de estas curvas desde los

primeros meses de la crisis sanitaria las vacunas empiezan a ser aplicadas un año y medio después del inicio de la pandemia en Ecuador.

Es evidente también que las muertes empiezan a estabilizarse desde aproximadamente mayo del 2021, mes en el que Ecuador cambia su ejecutivo de Moreno a Lasso. La pregunta entonces parece decir, por qué Lenin Moreno nunca elaboró un plan de acción para gestionar la crisis y reducir al máximo las muertes. La única explicación posible es la influencia de las fuerzas políticas que estaban encima de Moreno en su administración.

Es de conocimiento público que Lasso no solo apoyó e influyó sobremanera en el gobierno de Moreno, sino que ante todo le ofreció a Moreno su plan de gobierno para que gobernara con sus ideas en un claro giro hacia la derecha. “Para el economista Jonathan Báez Valencia, investigador en el Instituto de investigación económica de la Universidad Central del Ecuador, hay un sobrepeso del sector empresarial en el gobierno saliente de Lenín Moreno” (RFI 2021).

El argumento de que Lenin Moreno nunca propuso un plan de vacunación por razones ajenas a la estructura Estatal, su diseño y su capacidad, debe ser contrastada también con indicadores que refrenden condiciones estructurales iguales en ambos gobiernos (el de Moreno y el de Lasso) de tal forma que la falta de una política real para enfrentar una crisis de gran alcance sea solo atribuible a instituciones informales o a procesos de corrupción de difícil pesquisa.

Tabla 6. 1. La estructura estatal en Moreno y en Lasso

Año	País	Autonomía_gasto	Descentralización_impositiva	Autonomía_de_euda	Descentralización_fiscal	Transferencias_intergubernamentales	Descentralización_politica	Capacidad_estatal	Control_de_corrupción	Descentralización_total	HDI
2010	Ecuador	0.04821549	0.088255331	2723.262	2963.224309	1291.303978	625500	0.6	-0.7733071	-0.20606	0.726
2011	Ecuador	0.05486508	0.086276352	3342.6582	3407.492428	997.7511805	636083.3333	0.6	-0.7084293	-0.21212	0.732
2012	Ecuador	0.05606533	0.105682779	3608.5009	4052.70216	1257.5	646708.3333	0.6	-0.5780016	-0.216	0.751
2013	Ecuador	0.05726968	0.104168499	3868.3452	4452.520344	1511.4	657291.6667	0.68	-0.5707965	-0.21691	0.754
2014	Ecuador	0.05448267	0.09871525	3819.5275	4516.227813	1737	667791.6667	0.68	-0.7549157	-0.21347	0.756
2015	Ecuador	0.05958353	0.102855377	4181.255	4991.335711	863	678291.6667	0.68	-0.6713044	-0.21891	0.764
2016	Ecuador	0.05849053	0.134402519	4054.2163	5053.627665	1028.2	688708.3333	0.72	-0.6801937	-0.22233	0.758
2017	Ecuador	0.05911239	0.141673114	4194.3604	5349.421388	1686.9	699041.6667	0.72	-0.6216223	-0.22393	0.76
2018	Ecuador	0.06690149	0.148318593	4808.2445	5878.549975	2060.9	709291.6667	0.72	-0.5629483	-0.23229	0.762
2019	Ecuador	0.07495696	0.12302078	5387.8477	5576.182448	3600	719500	0.72	-0.4865913	-0.23639	0.759
2020	Ecuador	0.06861434	0.11141931	4549.7132	4487.961254	3677.8	729625	0.72	-0.5359893	-0.22867	0.771
2021	Ecuador	0.07200869	0.140523348	5237.9372	5926.687237	3122.552763	740518.9394	0.761454545	-0.51715752	-0.23602	0.775
2022	Ecuador	0.07560822	0.149024507	5536.8918	6204.201558	3742.990862	761255.0964	0.788231405	-0.49275977	-0.240630545	0.778
2023	Ecuador	0.08124295	0.156673614	5966.3013	6485.509281	4477.19781	786667.1237	0.814842374	-0.45860616	-0.247058248	0.781

Leyenda

Pronosticados

Elaborado por el autor.

La tabla 6.1. no deja lugar a dudas, la estructura estatal muestra cifras similares en ambos gobiernos o al menos no se muestran cambios significativos en la respuesta del estado ecuatoriano de cara al shock externo ocasionado por el Covid-19. El impedimento o ausencia de respuesta del estado ecuatoriano obedece a factores que no se explican cómo se lo hace con el resto de países. Una hipótesis son ciertos intereses políticos detrás del actual presidente en desmedro de la gestión del anterior ejecutivo.

“¿Cuáles son los principales botines de la corrupción? La influencia pública siempre es una moneda, pero ¿es la moneda principal? ¿Está el estado y todo lo que hay en él, desde oficinas hasta obras públicas, “privatizado” informalmente por grupos de estatus y redes corruptas? En las sociedades poscomunistas, el estado entró en la transición como el actor abrumadoramente dominante en todos los ámbitos de la sociedad. Por lo tanto, el estado es a menudo el principal agente de corrupción en estos países, y el sector privado es una ficción que las élites depredadoras crean para pasar a una etapa más refinada de explotación de bienes públicos” (Mungiu-Pippidi 2006).

Para Mungiu-Pippidi (2006) hay que diferenciar de dónde procede la corrupción, qué forma tiene y a qué fines obedece. Para esta autora los países desarrollados suelen presentar un modo de corrupción alrededor de infracciones individuales mientras que en los países en vías de desarrollo la corrupción es ocasionada por el particularismo, o interés de una organización social que se ve involucrada de forma más directa con el poder de decisión sobre la distribución de los recursos públicos.

Según esta autora luchar contra estas instituciones es de suma complejidad ya que esta organización está inserta totalmente en los puestos de poder, de hecho, a veces se encuentra al mando de instituciones dedicadas al control de la corrupción. La corrupción es vista además por ciertas autoridades como una vía segura para eludir la desigualdad. Un funcionario en redes de corrupción en lugar de buscar luchar contra este mal tratará de ascender en status para poder eliminar la desigualdad de la que se ve preso.

El mismo Max Weber (2010) ya adelantaría sobre las sociedades de estatus mismas que son reguladas por el particularismo mediante pactos de convención más no por la ley o el estado de derecho. En estas sociedades existen élites apoderadas del monopolio de los aparatos de coerción y al control de los ingresos del erario nacional.

Una explicación posible para el contraste entre la ausente gestión de Moreno y la repentina estabilización de la curva de exceso de muertes por Covid-19 en Ecuador es la tesis de cogobierno entre estos servidores públicos.

Siete datos que demuestran la idea del cogobierno de Guillermo Lasso con Lenin Moreno:

1. Firma de acuerdo programático de Creo y Alianza País el 5 de mayo de 2019.
2. Apoyo de Lasso los assembleístas de CREO a la mayoría de leyes propuestas por el gobierno de Moreno.
3. Préstamos a la banca privada ecuatoriana y al gobierno nacional por parte del gobierno norteamericano.
4. Lasso apoyó la represión violenta del gobierno hacia la población en el paro de 2019.

5. Gabriel Martínez, miembro de CREO fue nombrado como ministro de gobierno por Lenin Moreno.
6. Lasso ha aceptado públicamente haber mantenido permanentes conversaciones con ministros de Moreno como la ministra Romo e incluso con el mismo Moreno.
7. Influencia sobre leyes o proyectos de ley como lo sucedido en el caso de la ley propuesta en el gobierno de Moreno para legislar el aborto.

Estos hechos grafican claramente una relación permanente e influyente de Guillermo Lasso sobre Lenin Moreno, los eventos donde se puede ver su relación son más que los enumerados previamente. Guillermo Lasso habló en varias entrevistas del gobierno de Moreno en primera persona; si bien es cierto todo lo anterior es muy difícil a la vez contrastarlo completamente. Se puede inferir, no obstante, una fuerte relación de fondo entre estos dos agentes políticos, se evidencia una clara agenda política paralela. Esta colección de hechos permite conjeturar que la inacción de Moreno y su gobierno, a falta de cambios significativos en la estructura Estatal, puede explicarse por intereses particulares de instituciones informales como la alianza que mantuvo Lenin Moreno con Guillermo Lasso haciendo de la repuesta sanitaria un omiso que le valió al Ecuador un innecesario incremento en el exceso de muertos en la pandemia por Covid-19.

El efecto de la omisión del gobierno de Lenin Moreno en la salud fue inmediato; el incremento en la mortandad no se hizo esperar. Pero los efectos mediatos como la recuperación económica y laboral sentirían también esos efectos posteriormente. Pensar que la vacunación por sí solo recuperaría a la sociedad completa es un error; posterior a la vacunación Guillermo Lasso descuidaría todas las instituciones al punto que a día de hoy el Ecuador se encuentra no solo entre los países más peligrosos de la región, sino entre los más corruptos, con la menor seguridad jurídica, etc.

Se puede colegir de lo dicho anteriormente que la ausencia de respuesta por parte del Estado en el gobierno de Lenin Moreno obedece a un tipo de corrupción que trasciende a la estructura estatal misma y alcanza un nivel de influencia que entorpece el funcionamiento del Estado en su total dimensión, inhabilitando todo el aparataje institucional con el único fin de conseguir una

legitimidad que le duraría al gobierno del presidente Lasso lo que duró el proceso de inmunización de la población.

Capítulo 7. Modelo de efectos aleatorios

7.1. Especificación del modelo de efectos aleatorios

Se escoge la metodología de Datos de panel para estimar un modelo que sea significativo para la variable independiente (HDI). Es importante considerar que estos modelos incorporan un parte temporal y una parte atemporal para agrupar las observaciones y a partir de ahí estimar el modelo; el año conforma la parte temporal y el país la parte atemporal. Son modelos que se desarrollaron principalmente para cuando t es pequeña y n es grande, de esta manera se logra recoger la información muestral necesaria para que el pequeño tamaño de t no influya en el modelo encontrado. Se colige de lo anterior que los modelos de panel combinan información de un momento histórico específico con series temporales configurando un sistema de datos con una interacción más amplia en el tiempo y el espacio.

Un panel es balanceado cuando las observaciones temporales son las mismas para cada país, en este caso el panel es balanceado porque el tamaño n de todas las variables y años es el mismo para todos los países. Un panel es corto si (N) es mayor al número de periodos (T) y largo si (T) es mayor a (N) .

Para el presente estudio los términos constantes serían las estructuras estatales que permiten cierta continuidad o estabilidad en el funcionamiento de las diferentes sociedades latinoamericanas. Los factores cambiantes que no pueden ser captado

Efectos fijos: los efectos están correlacionados con las variables explicativas. Son útiles cuando la muestra incorpora todas las unidades de decisión del problema analizado. El modelo de efectos fijos asume que las diferencias entre los individuos pueden ser capturadas a través de diferencias en el término constante, lo que equivale a asumir estas variaciones como determinísticas.

Efectos aleatorios: No hay correlación entre los efectos implícitos y las variables independientes. Son útiles para generalizar conclusiones cuando las unidades de muestra han sido tomadas de una población muy grande.

Contraste de Hausman

El contraste de Hausman es un test que se utiliza para identificar si el modelo responde mejor a un modelo de efectos fijos o uno de efectos aleatorios.

Tabla 7. 1. Test de Hausman

Hausman Test
data: HDI ~ auton_gasto chisq = 7.8722, df = 1, p-value = 0.00502

Elaborado por el autor.

Para el test de Hausman la hipótesis nula H_0 dice que el modelo de efectos fijos es consistente y por tanto debe seleccionarse, en este caso el p-valor del test es menor a 0.05 por lo tanto se rechaza la hipótesis nula y se escoge el modelo de efectos aleatorios. El Modelo de efectos fijos asume que las diferencias entre los individuos pueden ser capturadas a través de diferencias en el término constante, lo que equivale a asumir estas variaciones como determinísticas.

7.2. Modelo seleccionado

A partir de las variables disponibles se buscaron aquellas que fueran significativas para estimar el HDI. Se encontraron tres modelos que satisfacen la significancia de los estimadores beta. En el cuadro siguiente se pueden observar los tres modelos encontrados:

Tabla 7. 2. Modelos de datos de panel

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
(Intercepto)	0.42 *** (0.03)	0.45 *** (0.03)	0.36 *** (0.03)
Descentralización política	0.00 *** (0.00)		0.00 *** (0.00)
Capacidad estatal	0.07 ** (0.02)		0.09 *** (0.02)
Control de corrupción	-0.01 * (0.01)		-0.01 * (0.00)
Descentralización total	0.01 * (0.00)		0.01 ** (0.00)
tendencia	0.00 *** (0.00)	0.00 *** (0.00)	0.00 *** (0.00)
log(transferencia intergubernamental)		0.01 *** (0.00)	0.01 *** (0.00)
log(capacidad estatal)		0.06 *** (0.02)	
nobs	176	176	176
r.squared	0.70	0.65	0.74
adj.r.squared	0.69	0.64	0.73
statistic	399.89	315.00	469.98
p.value	0.00	0.00	0.00
deviance	0.01	0.01	0.01
df.residual	170.00	172.00	169.00
nobs.1	176.00	176.00	176.00

All continuous predictors are mean-centered and scaled by 1 standard deviation.
 *** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Elaborado por el autor.

De los tres anteriores se seleccionó el modelo 1 de acuerdo con los criterios de información de Akaike y Schwarz.

El modelo seleccionado tiene un r2 ajustado cercano al 70% y sus coeficientes son significativos; esto último se sabe porque el p-valor es menor a 0.05.

Tabla 7. 3. Coeficientes Modelo de efectos aleatorios

```
Coefficients:
              Estimate Std. Error z-value Pr(>|z|)
(Intercept)  4.1913e-01  2.7397e-02  15.2984 < 2.2e-16 ***
des_politica  3.2574e-08  6.9684e-09   4.6745  2.947e-06 ***
cap_estatal   7.0111e-02  2.1861e-02   3.2071  0.001341 **
control_corrupción -1.1536e-02  5.0306e-03  -2.2931  0.021843 *
des_total     8.3240e-03  3.6539e-03   2.2781  0.022721 *
trend        2.4772e-03  1.9068e-04  12.9916 < 2.2e-16 ***
---
Signif. codes:  0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Total sum of Squares:    0.036408
Residual sum of Squares: 0.010861
R-Squared:              0.7017
Adj. R-Squared:         0.69292
Chisq: 399.89 on 5 DF, p-value: < 2.22e-16
```

Elaborado por el autor.

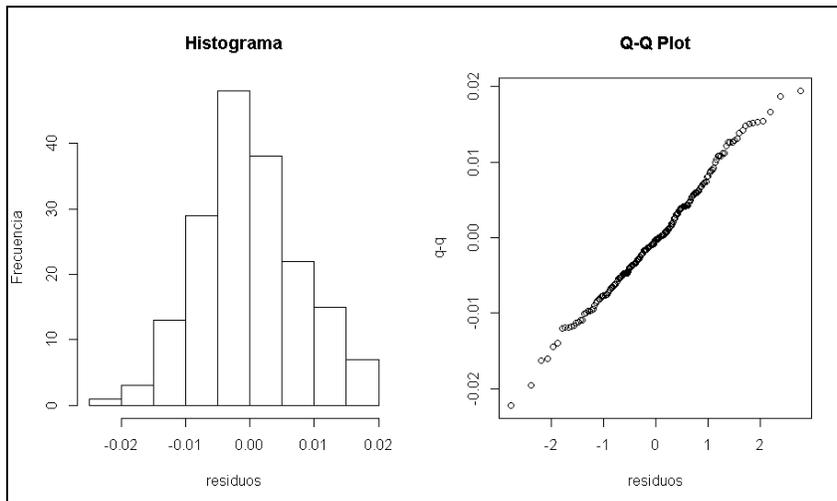
Tabla 7. 4. Medidas de desviación del modelo de efectos aleatorios

```
Balanced Panel: n = 16, T = 11, N = 176

Effects:
              var    std.dev share
idiosyncratic 0.0000359 0.0059917 0.012
individual    0.0028702 0.0535740 0.988
theta: 0.9663
```

Elaborado por el autor.

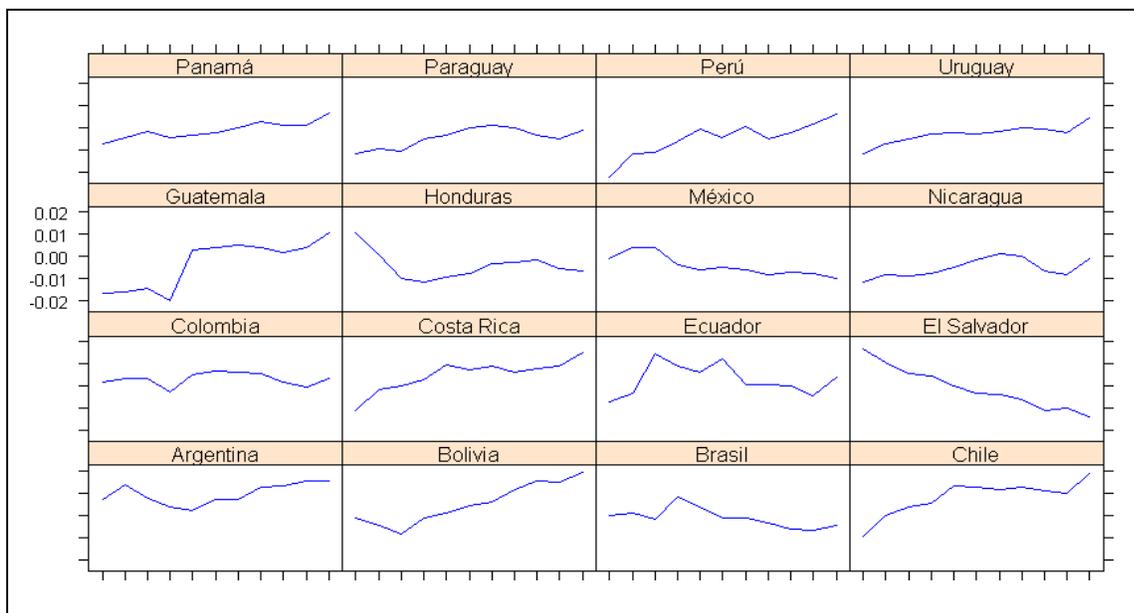
Gráfico 7. 1. Análisis de los residuos (Test de correcta especificación)



Elaborado por el autor.

Analizando los residuos en conjunto del modelo, se puede observar que se aproximan a una distribución normal, por lo tanto, se podría decir que el modelo está correctamente especificado, pero si se analizan los residuales para cada país se obtiene lo siguiente:

Gráfico 7. 2. Residuos por país



Elaborado por el autor.

Los residuos para cada país no muestran señales de que se trate de una variable estacionaria ya que debería tener media cero o reversión a la media y varianza constante.

Tabla 7. 5. Test de Box-Ljung

```
Box-Ljung test
data: residuals(fijosTOTAL)
X-squared = 86.368, df = 1, p-value < 2.2e-16
```

Elaborado por el autor.

La prueba Box Ljung rechaza la hipótesis nula de que los residuos son ruido blanco. De lo anterior se puede decir que el modelo a pesar de tener un r cuadrado alto, puede estar generando estimaciones espurias dado que los residuos no son ruido blanco.

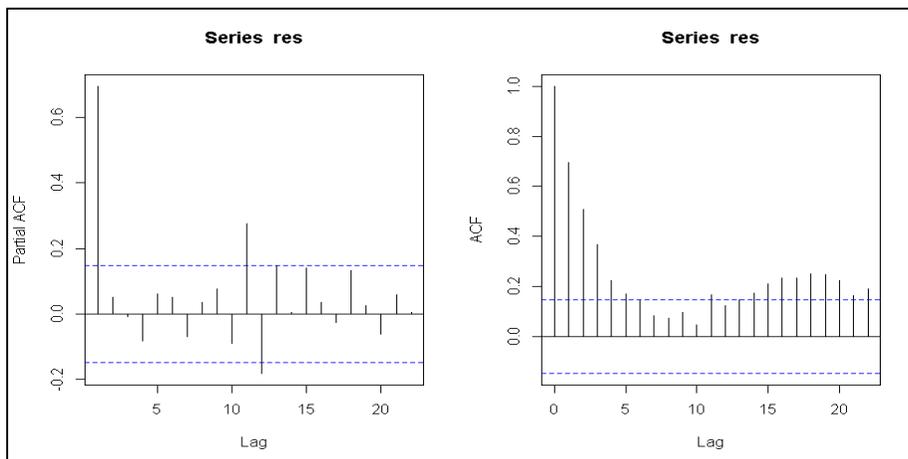
Tabla 7. 6. Test de Breusch-Godfrey

```
Breusch-Godfrey test for serial correlation of order up to 1
data: fijosTOTAL
LM test = 138.45, df = 1, p-value < 2.2e-16
```

Elaborado por el autor.

El modelo presenta Auto correlación de primer orden.

Gráfico 7. 3. Prueba Bp



Elaborado por el autor.

El modelo presenta Heterocedasticidad según la prueba Bp.

Tabla 7. 7. Test de Breusch-Pagan

studentized Breusch-Pagan test
data: fijosTOTAL
BP = 49.623, df = 5, p-value = 1.655e-09

Elaborado por el autor.

Los estimadores ya no serán de varianza mínima pues los estimadores de mínimos cuadrados siguen siendo insesgados, pero ya no eficientes.

7.3. Análisis del modelo de efectos aleatorios

Tabla 7. 8. Comparación de tres modelos posibles para estudiar la relación entre estructura y respuesta estatal en la región

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
(Intercepto)	0.42 *** (0.03)	0.45 *** (0.03)	0.36 *** (0.03)
Descentralización política	0.00 *** (0.00)		0.00 *** (0.00)
Capacidad estatal	0.07 ** (0.02)		0.09 *** (0.02)
Control de corrupción	-0.01 * (0.01)		-0.01 * (0.00)
Descentralización total	0.01 * (0.00)		0.01 ** (0.00)
tendencia	0.00 *** (0.00)	0.00 *** (0.00)	0.00 *** (0.00)
log(transferencia intergubernamental)		0.01 *** (0.00)	0.01 *** (0.00)
log(capacidad estatal)		0.06 *** (0.02)	
nobs	176	176	176
r.squared	0.70	0.65	0.74
adj.r.squared	0.69	0.64	0.73
statistic	399.89	315.00	469.98
p.value	0.00	0.00	0.00
deviance	0.01	0.01	0.01
df.residual	170.00	172.00	169.00
nobs.1	176.00	176.00	176.00

All continuous predictors are mean-centered and scaled by 1 standard deviation.
 *** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05.

Elaborado por el autor.

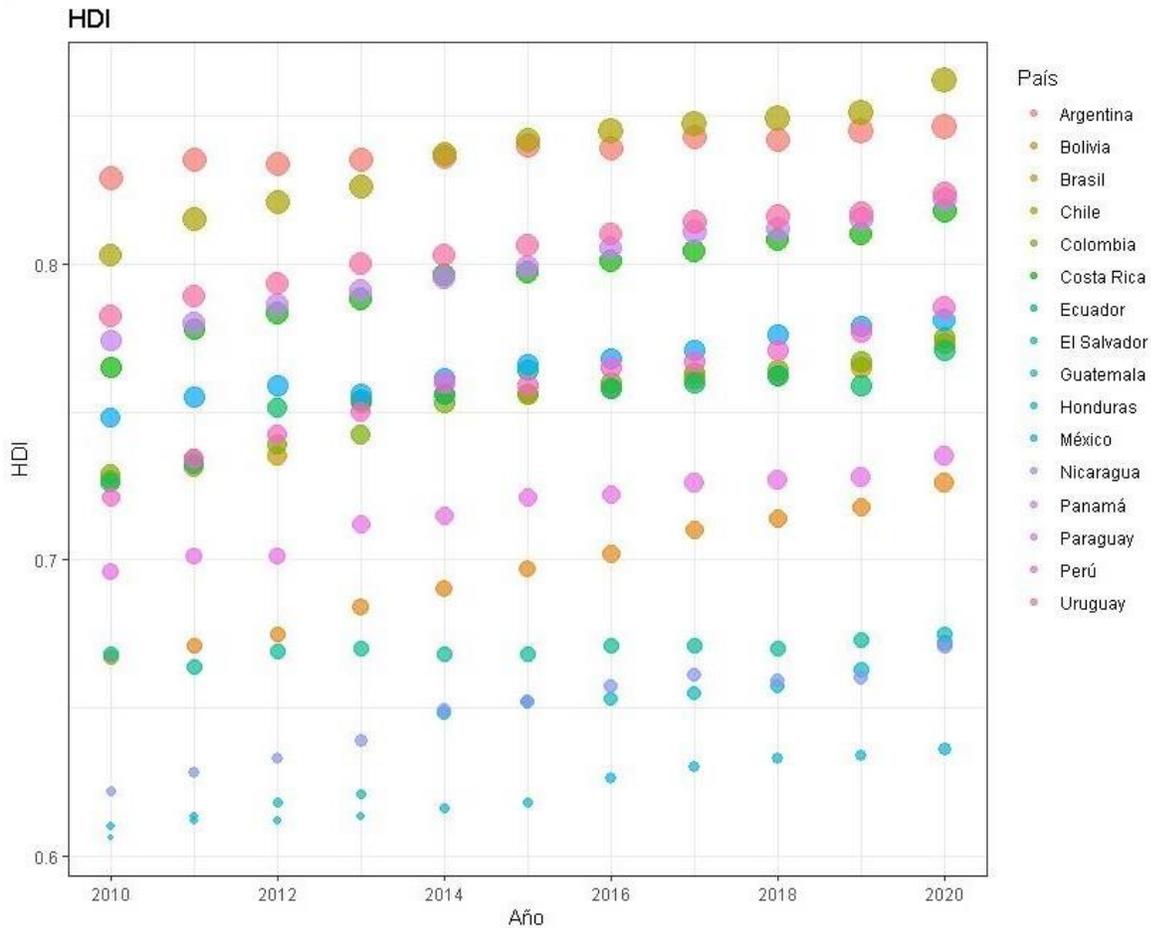
Las variables con mayor significancia para el modelo del presente estudio permiten comprobar la hipótesis primera de este trabajo. Tal hipótesis sostiene que las variables utilizadas para probar el

modelo son capaces de caracterizar la idea de estructura estatal. Una vez que el modelo permite contrastar dicha idea se puede evidenciar que son ciertos Estados los que presentan las mejores respuestas.

La hipótesis central del trabajo sostiene que los Estados con la mejor respuesta estatal son aquellos donde la descentralización es baja, el control de la corrupción y la capacidad estatal son altas. Los países que ocupan los primeros lugares en el índice de respuesta son: Chile, Argentina, Uruguay, Panamá, Costa Rica. Si bien Argentina alcanza el segundo valor más alto en el índice de respuesta es un Estado con una descentralización muy alta, siendo el único contrapeso posible para el resto de Estados centralizados que sí permiten contrastar de manera positiva la hipótesis. Chile, Uruguay y Costa Rica son Estados con una alta capacidad estatal y se encuentran entre los menos descentralizados. Si bien es cierto que Costa Rica muestra un control medio de la corrupción Chile y Uruguay presentan un alto control de las instituciones.

Otro factor que cabe anotar es que en la tabla 7.4 se puede comprender la importancia de las variables intercepto y tendencia pues son significantes y su función se contrasta en el gráfico 7.4. pues todos los Estados en su respuesta no solo están condicionados por el punto inicial desde donde se considera su evolución sino también porque esa evolución tiene un sentido o una dirección (positivo en este caso).

Gráfico 7. 4. Índice de Desarrollo Humano



Elaborado por el autor.

Se puede ver a Chile, Argentina, Uruguay, Panamá y Costa Rica liderando el índice de respuesta, sin embargo, es necesario notar que las condiciones actuales que presentan los Estados a modo de estructura o respuesta estructural son una función del condicionamiento histórico como muestra el gráfico. Los retrocesos fuertes son prácticamente inexistentes para toda la región; de hecho, hay una clara tendencia a mejorar la respuesta según este indicador lo que daría cuenta de que gracias al trabajo permanente de los pueblos latinoamericanos las respuestas que dieron ante esta crisis social nos hace ver mejor preparados que hace poco más de una década.

Cabe notar además que en Centro América Nicaragua, Guatemala y Honduras pese a tener controles altos de la corrupción no pueden alcanzar buenos niveles de respuesta probablemente

porque su capacidad estatal es muy reducida y en el caso de Nicaragua es también descentralizada; sin contar el problema de la trayectoria. Existen Estados que muestran puntajes medios en todas las variables como Perú, Ecuador y Colombia; de hecho, Colombia muestra una descentralización muy alta aun así estos tres países no pueden subir su respuesta por sus puntajes medianos. Paraguay, Bolivia y El Salvador confirman una vez más la hipótesis, pero de forma indirecta ya que muestran descentralización media y alta, pero control de la corrupción y capacidad estatal baja. Brasil y México también confirmarían la hipótesis ya que, pese a que su capacidad estatal se ubica entre las 8 mejores de la región su control de corrupción es bajo y su descentralización alta. Se sigue de lo anterior que pese a que los Estados tienen capacidad no necesariamente pueden responder como aquellos que a más de capacidad tienen buena regulación institucional y poder político centralizado.

7.4. Corrección del modelo

Consideraciones preliminares. Auto correlación serial

Para Gujarati (2004), Griffiths y Judge (1993) se entiende por auto correlación a un tipo específico del modelo de regresión que aparece cuando los errores del modelo presentan una fuerte relación. Los problemas de auto correlación aparecen con frecuencia en las series de tiempo debido a que las observaciones están muchas veces relacionadas de varias formas a lo largo del tiempo.

Emerge un problema de auto correlación, incumpliendo un supuesto, en el momento en que los errores de la regresión lineal no presentan aleatoriedad, esto es, muestran cierto nivel de correlación entre ellos. El incumplimiento de este supuesto implica que hay sesgos en la distribución de los datos que no permiten un análisis claro de la información. Este error en el modelo podría conducir a elegir otras variables o replantear el diseño

Causas

Como afirman Figueroa J., Feregrino J., Ruíz L., Galindo L., Quintana L., Mendoza M., Andrés-Rosales R. (2016) por lo general la auto correlación se asocia a series de tiempo. Sus principales causas son:

1. Fallos o sesgos en la especificación del modelo. Estos fallos pueden ser variables omitidas o interacciones que son imposibles de captar con el tipo de análisis que se lleva a cabo.
2. Mucha cercanía temporal o espacial entre las observaciones.
3. Información adulterada.

Consecuencias

Siguiendo a Figueroa et *al.* (2016) se puede afirmar que el estimador de MCO es todavía lineal e insesgado, pero no es de mínima varianza y existe otro estimador lineal más eficiente. El estimador utilizado (MCO) puede ser insesgado aún pero su varianza es alta. Se podría plantear la necesidad de recurrir a otro estimador.

1. La varianza y covarianza en los estimadores de Mínimos Cuadrados Ordinarios presentan sesgos.
2. El estadístico utilizado en el análisis, así como el porcentaje de confianza son inadecuados para contrastar la hipótesis de estudio.
3. R² tiene sesgo.
4. Por estos motivos, el estimador de MCO deja de ser óptimo, eficiente y los contrastes usuales quedan invalidados.
5. MCO no es un estimador confiable, por ende, los contrastes pensados para este modelo no sirven para los fines propuestos.
6. Se recurre a los estimadores de Mínimos Cuadrados Generalizados.

Heterocedasticidad

En los modelos de regresión lineales se dice que hay Heterocedasticidad cuando la varianza de los errores no es igual en todas las observaciones realizadas. De lo anterior se colige: se incumple con uno de los más importantes supuestos en el campo de la econometría clásica.

La homocedasticidad por su parte presenta una banda constante en la que se inscriben sin superarla los errores dando cuenta de contar con un supuesto de gran importancia, la varianza constante. Contrario a lo que acaece en modelos Heterocedásticos, bajo condiciones homocedásticas la correlación de las variables puede ser causación siempre y cuando el modelo

supere los supuestos pertinentes. Por la complejidad de la dinámica entre diferentes variables el ruido es común en la interacción de los explicadores.

Causas

El origen de la Heterocedasticidad según Figueroa et *al.* (2016) se relaciona a la varianza en aumento de las perturbaciones aleatorias del comportamiento, de todas las variables consideradas en la estimación del modelo en estudio.

Las causas usualmente son:

1. Descartar variables al especificar nuestro modelo, esto de cara a lo imposible de tomar el control sobre cada uno de los determinantes de las variables explicativas.
2. Tomar en consideración para el planteamiento del modelo variables espurias que en lugar de aportar a la variabilidad de la dependiente generan ruido pues su varianza modifica la de los errores dando lugar a interpretaciones sesgadas.
3. Un cambio en la modelación de las variables también podría desencadenar una bondad de ajuste con ruido. Las variables explicativas en este caso suelen alterar los ajustes óptimos y ocultar interacciones.

Consecuencias

Las consecuencias que emanan del incumplimiento de las hipótesis de Heterocedasticidad en los resultados sobre la EMC (estimación de mínimos cuadrados) son:

Los estimadores para el enfoque de mínimos cuadrados presentan ruido o fallos en sus aproximaciones; además es común que se reduzca la precisión en el estimador acostumbrado. Se puede afirmar más allá de las consecuencias descritas que los estadísticos del enfoque MCO (mínimos cuadrado ordinarios) pese a la baja en eficiencia se muestran aún sin sesgo. Esto es, que los estadísticos ya no tendrán varianza mínima.

7.4.1. Corrección por Método Prais-Winsten (Prais-Winsten and Cochrane – Orcutt regression)

Se calcula un panel corregido para las estimaciones del error estándar (PCSE) para modelos de series temporales dentro del modelo de datos de panel de efectos aleatorios en donde los

parámetros se estiman mediante regresión OLS o Prais-Winstein. Este recurso se utiliza cuando al calcular estimaciones de varianza y el error estándar se entiende que los errores presentan Heterocedasticidad y además se encuentra una correlación en distintos paneles.

(PCSE) se muestra como una alternativa adecuada a MCGF (mínimos cuadrados generalizados factibles; en inglés FGLS) cuando se busca la bondad de ajuste en series de corte transversal. Cuando los errores no muestran una distribución idéntica. Más bien se asume perturbaciones con Heterocedasticidad mediante paneles correlacionados. Las perturbaciones además pueden ser asumidas con auto correlación interna, es decir en el panel, mientras que el parámetro que mide la auto correlación sería constante a nivel inter panel o a su vez diferente.

Podemos escribir modelos como:

$$y_{it} = \mathbf{x}_{it}\beta + \epsilon_{it}$$

donde $i = 1, m$ es la cantidad de paneles de la base de datos; $t = 1, t_i$ es la cantidad de períodos en panel i ; y es un error que puede presentar auto correlación en cualquier t o correlacionada en el mismo tiempo mediante i .

Este modelo también se puede escribir panel por panel como:

$$\begin{bmatrix} \mathbf{y}_1 \\ \mathbf{y}_2 \\ \vdots \\ \mathbf{y}_m \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mathbf{X}_1 \\ \mathbf{X}_2 \\ \vdots \\ \mathbf{X}_m \end{bmatrix} \beta + \begin{bmatrix} \epsilon_1 \\ \epsilon_2 \\ \vdots \\ \epsilon_m \end{bmatrix}$$

En un modelo con Heterocedasticidad en el error y correlación con respecto al tiempo, y sin auto correlación, se asume que la matriz de covarianza de los errores es:

$$E[\epsilon\epsilon'] = \Omega = \begin{bmatrix} \sigma_{11}\mathbf{I}_{11} & \sigma_{12}\mathbf{I}_{12} & \cdots & \sigma_{1m}\mathbf{I}_{1m} \\ \sigma_{21}\mathbf{I}_{21} & \sigma_{22}\mathbf{I}_{22} & \cdots & \sigma_{2m}\mathbf{I}_{2m} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \sigma_{m1}\mathbf{I}_{m1} & \sigma_{m2}\mathbf{I}_{m2} & \cdots & \sigma_{mm}\mathbf{I}_{mm} \end{bmatrix}$$

En que σ_{ii} representa la varianza de los errores en el panel i , σ_{ij} representa la covarianza de los errores inter panel, entre i y j cuando coinciden sus periodos. \mathbf{I} es un T_i , teniendo T_i identidad matriz con paneles balanceados. No es necesario equilibrar los paneles para PCSE, sin embargo, la manifestación para la covarianza de los errores será más amplia si carecen de equilibrio.

Esta idea puede expresarse como:

$$E[\epsilon\epsilon'] = \Sigma_{m \times m} \otimes \mathbf{I}_{T_i \times T_i}$$

En que Σ representa la matriz de covarianza panel a panel. \mathbf{I} representa la matriz identidad.

Modelo final

Aplicando el método Prais-Winstein se calculó el siguiente modelo para corregir la auto correlación serial de primer orden y la Heterocedasticidad en el modelo de datos de panel de efectos aleatorios previamente calculado.

Tabla 7. 9. Modelo de Prais-Winstein

Prais-Winsten regression, heteroskedastic panels corrected standard errors						
Group variable:	pais	Number of obs	=	176		
Time variable:	Año	Number of groups	=	16		
Panels:	heteroskedastic (balanced)	Obs per group:				
Autocorrelation:	common AR(1)	min	=	11		
		avg	=	11		
		max	=	11		
Estimated covariances	=	16	R-squared	=	0.9828	
Estimated autocorrelations	=	1	Wald chi2(5)	=	132.62	
Estimated coefficients	=	6	Prob > chi2	=	0.0000	

HDI	Het-corrected			P> z	[95% Conf. Interval]	
	Coef.	Std. Err.	z			
Descentralización_politica	6.85e-09	2.21e-09	3.11	0.002	2.53e-09	1.12e-08
Capacidad_estatal	.0970048	.0253267	3.83	0.000	.0473654	.1466443
Control_de_corrupción	.0228223	.0046087	4.95	0.000	.0137894	.0318551
Descentralización_total	.0062179	.0028199	2.21	0.027	.000691	.0117448
Tendencia	.0002636	.0000332	7.95	0.000	.0001987	.0003286
_cons	.638668	.0200988	31.78	0.000	.5992751	.6780609
rho	.9455425					

Elaborado por el autor.

Interpretación

Se puede observar en el cuadro que el modelo mejoro en lo siguiente:

1. Se corrigió la Heterocedasticidad
2. Se corrigió la auto correlación por Common AR (1)
3. Los parámetros beta siguen siendo significantes, esto se sabe porque el p-valor es menor a 0.05
4. El R2 aumento hasta un 98.28% (0.9828)
5. La prueba de significancia conjunta Chi2 también rechaza la hipótesis nula y por lo tanto se dice que los parámetros beta son significantes.
6. El modelo utiliza un factor rho de 0.94.55

Análisis de los coeficientes:

- a) _Constante (_Cons) = 0.6386
- b) Des_politica = 6.85e-09
- c) Cap_estatal = 0.0970

d) $\text{Control_corrupción} = 0.0228$

e) $\text{Des_total} = 0.00621$

f) $\text{Tren} = 0.00026$

De lo anterior se puede decir que la constante es la que mayor información aporta al modelo con un 0.6386. Todos los coeficientes guardan una pendiente positiva esto quiere decir que si cualquiera de ellos aumenta el HDI también aumenta en la proporción dada por el valor de su coeficiente.

Conclusiones

Existe un componente en la estructura estatal que predomina sobre el resto (en cuanto al nivel de significancia que presenta en el Modelo de Regresión Lineal Múltiple) y merece especial atención: La descentralización política, índice que representa la proporción de entidades subcentrales de gobierno en un Estado con respecto al tamaño de la población, es el componente más significativo para la respuesta estatal ante una catástrofe social. A medida que aumenta la descentralización política, es más probable que la política de emergencia sea efectiva. La coordinación y la capacidad de información de un Estado juegan un papel clave en la respuesta a la pandemia de Covid-19 en América Latina. Este punto permite afirmar con total certeza que la descentralización netamente política (instancias de administración pública como gobiernos subcentrales) representada por la existencia de estos organismos mejora la respuesta nacional ante emergencias de gran dimensión.

América Latina ha visto un incremento de esta presencia del gobierno en el territorio en los últimos años y eso da cuenta no solo del crecimiento de la población sino también nos acerca al reconocimiento de la importancia de la política aplicada en base a la necesidad de la presencia del gobierno en todos los niveles de complejidad social.

No se logró rastrear un componente que dé cuenta de la respuesta Estatal por sí solo. La capacidad estatal no cumple este rol y no lo hacen por sí solas el resto de variables. Si bien la capacidad estatal es significativa en la respuesta estatal, junto con el control de la corrupción, su importancia es menor en comparación con la descentralización política. La capacidad estatal explica la respuesta en el modelo planteado en este trabajo, pero solo cuando se lo estudia junto con otras variables explicativas. La capacidad estatal conforma un modelo explicativo en interacción con otras variables de la estructura implícita del Estado. Esta conclusión permite pensar en otro argumento a favor de la premisa principal de este estudio, la idea de estructura.

Sobre la centralidad del poder podemos notar que el centralismo político sigue siendo predominante en América Latina, pero existen Estados con una clara tendencia descentralizadora. Aunque hay una clara tendencia hacia la descentralización en la región, los diseños tradicionalmente descentralizados no muestran respuestas estatales superiores en comparación

con los centralizados, a excepción de Argentina. En general, el centralismo político es la tendencia más amplia y efectiva en cuanto a la respuesta Estatal de las naciones latinoamericanas. Puede colegirse con seguridad de lo anterior que los intentos descentralizadores en América Latina no alcanzaron la eficiencia suficiente como para encabezar la lista de las mejores respuestas Estatales ante el Covid-19; al menos para este estudio la eficiencia más importante para la región la alcanzaron en su mayoría países centralizados con adecuadas capacidades estatales y un alto control sobre la corrupción.

La independencia de las entidades reguladoras superiores y el control de la corrupción son importantes en la respuesta a un shock externo: El control de la corrupción es una variable significativa para la respuesta estatal, y su ineficiencia obstaculiza el funcionamiento de los diferentes diseños institucionales en la región. Los niveles de regulación institucional son garantía para una respuesta estatal eficaz y el control de la corrupción desempeña un papel importante en el trabajo que realizan las instituciones públicas. La corrupción aparece en esta crisis como un agente desde las instituciones informales mismas que por la gestión efervescente de recursos dado el contexto tuvo cabida en muchas negociaciones a nivel nacional e internacional. Este trabajo reconoce que la regulación de la corrupción implica un reto pero que a más de ser difícil de radicar es una variable con la que estamos muy acostumbrados a vivir y permite en muchas ocasiones que las instituciones públicas funcionen.

Los países con mejores respuestas ante el shock externo causado por el Covid-19 son Chile, Argentina, Uruguay, Panamá y Costa Rica: Estos países muestran bajos niveles de descentralización política, altas capacidades estatales y buen control de la corrupción. Argentina es un caso excepcional, su diseño institucional descentralizado ha logrado una buena respuesta.

El caso de Ecuador demuestra que las estructuras estatales podrían pasar a segundo plano cuando las posibilidades reales del Estado se ven supeditadas a los intereses puntuales de agentes externos al sistema político constitucionalmente reconocido o a intereses de instituciones informales. La principal variable que destaca en el caso ecuatoriano es la regulación institucional de la corrupción, misma que en términos más amplios estaría explicando la baja independencia de

las instituciones reguladoras de carácter superior para el caso de la respuesta Estatal ante el Covid-19.

El gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno fue el peor evaluado en el año 2020 en toda la región. Esta total inacción no explicada por factores endógenos del sistema político constitucional, de la estructura estatal, de la política internacional o de la epidemiología local puede ser explicada únicamente por decisiones individuales y arbitrarias trascendiendo por completo la estructura estatal. Las estructuras estatales de América Latina son explicadas con un alto porcentaje de confianza mediante los componentes o factores propuestos en este manuscrito; no obstante, la política en la región es más compleja que la llana independencia y alternabilidad del poder «aporte cardinal de revolución francesa» y aún más complejo de lo que propone la presente pesquisa.

En resumen, este estudio resalta la importancia de la descentralización política, el control de la corrupción y la capacidad estatal en la respuesta de los Estados latinoamericanos ante un shock externo como la pandemia de Covid-19. También muestra que el centralismo político sigue siendo predominante en la región, pero existen casos de descentralización exitosa. Estas conclusiones respaldan la idea de que el estudio sistémico de la estructura estatal y sus componentes puede facilitar la comprensión y el fortalecimiento de la sociedad a través de un manejo eficiente de las instituciones.

Referencias

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. 2002. "Inversión de la fortuna: geografía e instituciones en la creación de la distribución del ingreso en el mundo moderno". *Quarterly Journal of Economics*, 117(4): 1231-1294
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson. 2001 "Los orígenes coloniales del desarrollo comparado: una investigación empírica". *American Economic Review*, 91(5): 1369-1401.
- Acosta Laura. 2020. "Capacidad de respuesta frente a la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe". *Rev. Panam Salud Publica*, 44: 109.
- Aldás, Joaquín, Ezequiel Uriel. 2017. *Análisis Multivariante aplicado con R*. Madrid: Ediciones Parainfo, SA.
- Aminahuel, Aimé. 2020. "Política, federalismo y descentralización. Claves para el análisis de las políticas de pandemia en Argentina". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*: 360-378.
- Anand, S., and A. Sen. 2000. "El componente de ingresos del índice de desarrollo humano" *Journal of Human Development and Capabilities*, (1)1: 83–106.
- Arias David, Viales Ronny. 2021. "El impacto del COVID-19 y otras "pandemias" contemporáneas en Centroamérica". En *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina*, coordinado por Gerardo Gutiérrez Cham, Susana Herrera Lima, Jochen Kemner,; Guadalajara, Jalisco: Centro María Sibylla Merian de Estudios Iberoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS): Editorial Universidad de Guadalajara.
- Ávila, M. 2010. "La Salud en el paradigma de la Descentralización en América Latina". *Revista de Ciencias Sociales*, 16(3): 526-543.
- BBC. 2021. Coronavirus en Ecuador: el escándalo por la decisión del ministro de Salud de vacunar primero a sus familiares.
- Banco Mundial. 2022. Uruguay Panorama General
- Banco Mundial. 2021. Chile Panorama General
- Basabe. Santiago. 2021. *Gobernabilidad*. Flacso Ecuador. Quito: Grupo FARO
- Bates, Robert, John Coatsworth y Jeffrey Williamson. 2007. " Décadas perdidas: desempeño post-independencia en América Latina y África ". *The Journal of Economic History* 67(4): 917-943.
- Bell, Andrew and Kelvyn Jones. 2015. "Explicación de los efectos fijos: modelado de efectos aleatorios de datos de panel y transversales de series temporales". *Political Science Research and Methods* 3(1): 133–153. doi:10.1017/psrm.2014.7
- Benítez María, Carolina Velasco, Ana Rita Sequeira, Josefa Henríquez, Flavio M. Menezes y Francesco Paolucci. 2020. "Respuestas al COVID-19 en cinco países de América Latina". *Health Policy and Technology*, 9(4):525-559.
- Besley, Timothy y Torsten Persson. 2009. "Los orígenes de la capacidad estatal: derechos de propiedad, tributación y política". *American economic review*, 99(4): 1218-1244.
- Besley, Timothy y Torsten Persson. 2010. "Capacidad estatal, conflicto y desarrollo". *Econometrica*, 78(1): 1-34.
- Beteta, Hugo Eduardo. 2020. "¿Cómo encontró la pandemia del Covid-19 a América Latina?", *Journal of Economic Literature*, 17(51): 180-193.

- Bonilla-Guachamín, Johanna Alexandra. 2020. “Las dos caras de la educación en el COVID-19”. *CienciAmérica*, 9(2): 89-98.
- Boyer, Robert. 2014. *Los mundos de la desigualdad: un análisis a partir de la teoría de la regulación y una respuesta a Thomas Piketty*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Broom, Fiona, Aleida Rueda, Joel Adriano y Syriacus Buguzi. 2021. “COVID-19, mentiras y estadísticas: corrupción y pandemia”. *Sci Dev Net. Publicaciones América Latina y el Caribe*.
- Bunge, Mario. 2012. “Riqueza y bienestar, Crecimiento económico y desarrollo integral”. *International Journal of Health Services*, 42(1): 65-76.
- Burdisso, Tamara. 1997. *Estimación de una Función de Costos para los Bancos Privados Argentinos Utilizando Datos de Panel*. Argentina: Banco Central de la República Argentina, Área de Economía y Finanzas.
- Burki, Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger. 1999. *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial.
- Carrión, Fernando. 2003. “La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada”. *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe* (5): 118-131.
- CNN. 2021. Gobierno de Ecuador admite que “no había plan de vacunación estructurado” contra el covid-19.
- Centrángolo, Oscar y Francisco Gatto. 2002. “Descentralización fiscal en argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado”, *trabajo presentado en el seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores”*, Quito, Ecuador.
- CEPAL. 2021. “Medidas y acciones impulsadas por los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente al COVID-19 en áreas clave para la autonomía de las mujeres y la igualdad de género”. Documento de trabajo preliminar, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL 2020
- CEPAL. 2021. “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”. Informe especial, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cisneros, Paúl, Cordero, Sofía y Magnus Lembke. 2023. “Presentación del dossier. Covid-19: interacciones entre política y políticas públicas en América Latina”. *Íconos. Revista De Ciencias Sociales*, 76: 7–11.
- Coatsworth, John. 2012. “Desigualdad, instituciones y crecimiento económico en América Latina”. *Economía*, 35(69): 204-230.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2019. *Estudio sobre el proceso de descentralización en México 1997-2017*. México: CONEVAL.
- Córdova, Ricardo y Mitchell Seligson. 2001. *Cultura política, gobierno local y descentralización: América Central*. El Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cravacuore, Daniel. 2015. “Recentralización en América Latina. El caso colombiano”. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 9: 1-13.

- Cuellar Llano, María Claudia, y Camila Andrea Cuellar Yaguara. 2019. "La desigualdad socioeconómica en Chile y Colombia: Una aproximación a los factores de crecimiento y las oportunidades de mejora." *Punto De Vista*, 10 (15): 1-13.
- Damill, Mario, José Fanelli y Roberto Frenkell. 1994. *Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los ochenta. Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México*. CEPAL.
- Diego, Oscar. 2012. "El problema de la corrupción en América Latina y la incorporación de la ética para su solución." *Espacios Públicos* 15(35): 48-62.
- Dobbins, James *et al.* 2007. *La guía para principiantes sobre la construcción de naciones*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Eaton, Kent y J. Tyler Dickovick. 2004. "The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil." *Latin American Research Review*, 39(1): 90-122.
- Eaton, Kent. 2012. "El Estado del Estado en América Latina: retos, desafíos, respuestas y déficits". *Revista de Ciencia Política*, 32(3): 643-657.
- Echeverría J. 2011. *De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno*. Proyecto: Gobiernos Locales Transparentes Ibarra.
- Feregrino Jorge. 2016. "Heterocedasticidad". En *Econometría aplicada utilizando R*, compilado por Figueroa J., Feregrino J., Ruíz L., Galindo L., Quintana L., Mendoza M., Andrés-Rosales R. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Figueroa J., Feregrino J., Ruíz L., Galindo L., Quintana L., Mendoza M., Andrés-Rosales R. 2016. *Econometría aplicada utilizando R*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Filgueira, Fernando, Luis Galindo, Cecilia Giambruno, Merike Blofield. 2020. *América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social*. Serie Políticas Sociales: CEPAL.
- Finot, Iván. 2007. "Los procesos de descentralización en América Latina Investigaciones Regionales". *Asociación Española de Ciencia Regional*, (10): 173-205.
- García, Patricia, Alex Alarcón, Angela Bayer, *et al.* 2020. "Respuesta al COVID-19 en América Latina". *American Journal of Tropical Medicine & Hygiene*, 103(5): 1765-1772.
- Garman, Christopher, Stephan Haggard and Eliza Willis. 2001. Descentralización fiscal: una teoría política con casos latinoamericanos. *World Politics*, 53: 205-236.
- González Marta, Katherine Andrade-Eekhoff, Carlos G. Ramos. 2003. *Descentralización y desarrollo local: una mirada a los procesos de descentralización y de desarrollo local en América Latina*. San Salvador: FLACSO.
- Guillen, A., M.H. Badii, F. Garza & M. Acuña. "Descripción y Uso de Indicadores de Crecimiento Económico". *Daena: International Journal of Good Conscience*, 10(1): 138-156.
- Gujarati, Damodar, y Porter, Dawn. 2010. *Econometría*. Mc Graw Hill, México.
- Hagen, Jürgen von, and Barry Eichengreen. 1996. "Federalismo, Restricciones Fiscales y Unión Monetaria Europea". *The American Economic Review* 86 (2): 134-38.
- Hamilton, Alexander, James Madison y Jon Jay. 2006. *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Harroy, Jean-Paul. 1973. *La economía de los pueblos sin maquinismo*. Madrid: Ediciones Guardarrama.

- Hartley, Kris & Darryl S. L. Jarvis. 2020. “Formulación de políticas en un estado de baja confianza: legitimidad, capacidad estatal y respuestas al COVID-19 en Hong Kong”. *Policy and Society*.
- Henning, Randall. and Kessler M. 2012. “Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe’s Fiscal Union C.”. *Peterson Institute for International Economics*, Working Paper Series, 12.
- Hirschman, Albert O. 1981. *Ensayos sobre allanamiento: de la economía a la política y más allá*. New York: Cambridge University Press.
- Hobbes, Thomas. 2005. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Hoechle, Daniel. 2007. “Robust standard errors for panel regressions with cross-sectional dependence”. *Stata Journal*, 7(3): 281–312.
- Jaramillo, Martha. 2010. “La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California”. *Región y sociedad*, 22(49): 177-200.
- Judge, G. G., W. E. Griffiths, R. C. Hill, H. Lutkepohl, and T.-C. Lee. 1985. *The Theory and Practice of Econometrics*. New York: Wiley.
- Karvonen, Lauri. 2010. *La personalización de la política: un estudio de las democracias parlamentarias*. ECPR Press.
- Kouba, Karel. 2015. “La personalización de los sistemas electorales e igualdad de voto en América Latina”. *Reformas Políticas en América Latina*. OEA Portal digital.
- Kurtz, Marcus. 2013. *La construcción del Estado latinoamericano en perspectiva comparada: fundamentos sociales del orden institucional*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Liberati, Paolo y Agnese Sacchi. 2013. "Descentralización Tributaria y Tamaño del Gobierno Local". *Public Choice* 157(1/2): 183-205.
- Larrañaga, Osvaldo. 1990. La política fiscal y los shocks externos. Proyecto regional de política fiscal CEPAL-PNUD. Serie Política Fiscal 7. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Locke, John. 1994. *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*.
- Lugo-Morin Dioses. 2012. “America Latina: emergencia de un re-diseño institucional”, *Polis Revista Latinoamericana* 27.
- Maddison, Angus. 2010. *Estadísticas históricas de la economía mundial*. 1–2030 AD. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Mann, Michael. 2006. “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Revista Académica de Relaciones Internacionales* 5: 1-43.
- Maquiavelo, Nicolás. 1973. *El Príncipe*. Guayaquil: Ariel Universal.
- Maquiavelo, Nicolás. 2015. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. España: Alianza Editorial.
- Mao, Yexin. 2021. “Instituciones políticas, capacidad estatal y gestión de crisis: una comparación de China y Corea del Sur”. *International Political Science Review* 42(3): 1–17.
- Mayorga, Mauricio, Evelyn Muñoz. 2000. *La Técnica De Datos De Panel. Una Guía Para Su Uso e Interpretación*. Costa Rica: Banco Central. División Económica Departamento de Investigaciones Económicas.
- Montecinos, Egon. 2005. “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *EURE*, 31(93): 73 88.

- Montero, Roberto. 2011. *Efectos fijos o aleatorios: test de especificación. Documentos de Trabajo en Economía Aplicada*. España: Universidad de Granada.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2006. "Corruption: diagnosis and treatment. Journal of Democracy". *National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press*, 17(3).
- Negretto, Gabriel. 2018. "La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(1).
- O' Donnell, Guillermo, Mauricio Cárdenas, Michael Mann, Daniel Ziblatt, Oscar Oszlak, Barbara Geddes, Peter Evans y James E. Rauch, Cullen S. Hendrix, James D. Fearon y David D. Laitin, R. Kent Weaver y Bert A. Rockman. 2015. Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. *La Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* coordinada por la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF.
- Oeppen, Jim., James Vaupel. 2002. "Límites rotos a la esperanza de vida". *Science* 296: 1029–1031.
- Organización Panamericana de la Salud. 2006. Descentralización y gestión del control de las enfermedades transmisibles en América Latina.
- OIT. 2017. Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social, Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra.
- ONU. 2018. Un paso histórico a favor de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe.
- Pachano, Simón. 2021. *Giro político y democracia en Sudamérica y Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pening, Jean. 2003. "Evaluación del proceso de descentralización en Colombia". *Revista Economía y Desarrollo*, 2(1): 123-150.
- Pérez, Betancourt y Suárez. 2006. Descentralización y sistemas de salud en América Latina.
- Orozco-Núñez E, Alcalde-Rabanal J, Navarro J, Lozano-Ascencio R. 2016. Eficiencia de los procesos administrativos para la gestión del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos en México. *Salud pública de México* 58(5): 543-552.
- Periodismo de Investigación. 2019. El hospital desahuciado por la corrupción. <https://periodismodeinvestigacion.com/2019/10/30/el-hospital-desahuciado-por-la-corrupcion/>
- Pignataro, Adrián. 2018. "Análisis de datos de panel en ciencia política: ventajas y aplicaciones en estudios electorales". *Revista Española de Ciencia Política*, 46: 259-283.
- Pinazo, Germán y Pilar Piqué. 2011. "Desarrollo Latinoamericano en el marco de la Globalización". *Problemas Del Desarrollo*, 42(166): 7–35.
- Pinilla-Rodríguez, Diego E., Juan De Dios Jiménez Aguilera, and Roberto Montero-Granados. 2014. "Descentralización Fiscal En América Latina. Impacto Social Y Determinantes." *Investigación Económica*, 73(289): 79-110.
- PNUD. 2002. Notas Técnicas. Elaboración del Programa de las Naciones Unidas- Costa Rica y escuela de Estadística, UCR.
- PNUD. 2019. Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- PNUD. 2020. Human Development Reports. The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene.

- Pranab, Bardhan, Mookherjee, Dilip. 1998. "Descentralización del gasto y prestación de servicios públicos en los países en desarrollo", *Center for International and Development Economics Research (CIDER) Working Papers*. California: University of California-Berkeley, Department of Economics.
- Preciado, Jaime. 2021. "Del estallido social al confinamiento del conflicto. Impacto geopolítico de la pandemia del COVID-19 en América Latina y el Caribe". *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina*: 42-85.
- Redacción Primicias. 2021. Plan de vacunación estaba solo en la "cabeza del ministro", admite Moreno. Sociedad, Primicias [versión digital].
- Prud'homme, Rémy. 1995. " Los peligros de la descentralización". *The World Bank Research Observer*, 10(2): 201-20.
- Przeworski, Adam y Carolina Curvale. 2006. ¿Explica la política la brecha económica entre Estados Unidos y América Latina?, en Francis Fukuyama (ed.), *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Morán, Raphael. 2023. Ecuador: Moreno gobernó "para las élites empresariales. Ecuador, elecciones. Radio Francia Internacional [versión digital].
- Reyes-García, Victoria, Vincent Vadez, Jorge Aragón, Tomas Huanca, and Pamela Jagger. 2010. " El alcance desigual de la descentralización: un estudio de caso entre los pueblos indígenas de la Amazonía boliviana". *International Political Science Review, Revue Internationale De Science Politique* 31(2): 229-43.
- Riley, J.C. 2005. *Pobreza y esperanza de vida*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rincón, Lina M. Cabezas y Mélanie Barragán. 2014. "Repensando la profesionalización de los políticos". *Iberoamericana*, 14(54): 164–68.
- Rivera, Roy. 2005. "La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo." *Revista Quórum*: 8-9.
- Robalino, D.A., Picazo, O.F. y Voetberg, A. 2001. ¿La descentralización fiscal mejora los resultados de salud? Evidencia de un análisis entre países. Documento de trabajo de investigación de políticas. Washington DC: The World Bank.
- Rodden, Jonathan. 2004. "Federalismo Comparado y Descentralización: Sobre Significado y Medida". *Comparative Politics*, 36(4): 481-500.
- Rodden, Jonathan. 2002. " El dilema del federalismo fiscal: subvenciones y desempeño fiscal en todo el mundo". *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-87.
- Roldán A. 2016. "Autocorrelación serial". En *Econometría aplicada utilizando R*, compilado por Figueroa J., Feregrino J., Ruíz L., Galindo L., Quintana L., Mendoza M., Andrés-Rosales R. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ruíz, Leticia y Patricia Otero. 2013. "Indicadores de partidos y sistemas de partidos". *Cuadernos Metodológicos*, 51: 87-175.
- Sabine, George. 1994. "Maquiavelo". En *Historia de la teoría política*, tercera ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sacks, Paul M. 1980. "Review of State Structure and the Asymmetrical Society: An Approach to Public Policy in Britain". *Comparative Politics*, 12(3): 349-376.
- Sánchez Andrés. 2001. "La Presidencia De Vladimir Putin: Reforma Económica, Centralismo Político". *Política Exterior*, 15(83): 22–30.

- Santamarina, Sofía, Fernando Leal. 2021. “El federalismo a prueba: Experiencias desde Argentina y Brasil en el contexto de la crisis sanitaria”. *Figshare, Journal contribution*.
- Saylor, Ryan .2014. *State Building in Boom Times: Commodities and Coalitions in Latin America and Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Saraví, Gonzalo A. 2020. “Acumulación de desventajas en América Latina: aportes y desafíos para el estudio de la desigualdad”. *Revista Latinoamericana de Población*, 14(27): 228-256.
- Serrano, Claudia y Patricia Acosta. 2011. “El Proceso De Descentralización en Colombia Proyecto Gobernanza Subnacional Para el Desarrollo Territorial en los Andes RIMISP”. Documento de Trabajo en el marco del Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes.
- Shah, Anwar. 1999. Equilibrio, responsabilidad y capacidad de respuesta: lecciones sobre la descentralización.
- Sharma, Chanchal Kumar. 2006. " Dilema de la descentralización: medir el grado y evaluar los resultados" *The Indian Journal of Political Science*, 67(1): 49-64.
- Sikkink, K. 1993. “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista”. En: *Desarrollo Económico*, 32(128). Buenos Aires.
- Singh, Jewellord, Jesse Ovadia. 2018. “La teoría y la práctica de la construcción de estados desarrollistas en el Sur Global”, *Third World Quarterly*, 39:6.
- Skocpol, Theda. 1989. “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. *Zona Abierta*, (50): 71-122.
- Soifer, Hillel. 2015. *Construcción del Estado en América Latina*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sovilla, Bruno, Alfredo Saragos, Elmar Morales. 2018. “Contradicciones de la descentralización fiscal en México El caso de Chiapas”. *Gestión y política pública*, 27(2): 397-429.
- Stein, Ernesto. 1999. “Descentralización fiscal y tamaño del gobierno en América Latina”. *Journal of Applied Economics*, 2(2): 357-391.
- Steven Jorge. 2017. Heterocedasticidad. [versión digital]. <https://economipedia.com/definiciones/heterocedasticidad.html>
- Stewart, Rory; Knaus, Gerald. 2012. *¿Puede funcionar la intervención?* W. W. Norton & Company.
- Street, James. 1967. “Estructuras e instituciones: un puente hacia la teoría del desarrollo.” *El Trimestre Económico*, 34.136(4): 563–88.
- Tanzi, Vito. 1996. *Federalismo fiscal y descentralización: una revisión de algunos aspectos macroeconómicos y de eficiencia*. Washington, DC: The World Bank. Annual World Bank Conference on Development Economics.
- Tejerizo Javier, Gabriela Almaraz, Paula Mariano, Florencia Zulkovsky. 2017. “Las carreras políticas de los legisladores subnacionales. Los determinantes y las implicancias de los niveles de profesionalización de las elites legislativas en la Ciudad de Buenos Aires”. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
- Thiesse, Anne-Marie. 2006. “Centralismo Estatal y Nacionalismo Regionalizado. Las paradojas del caso francés.” *Ayer*, (64): 33–64.
- Tilly, Charles. 1990. *Coerción, capital y Estados europeos, AD 990–1990*. Oxford: Blackwell.

- Tobelem, Alain. 1992. *Sistema de Análisis y Desarrollo de Capacidades Institucionales (ICADS). Manual Operativo*. Washington, D.C: LATPS Occasional Paper Series.
- Transparencia Presupuestaria. 2017. *Transparencia Presupuestaria - Infografía PPEF*.
- UNRISD. 2010. “Fortalecimiento de la capacidad del Estado para la reducción de la pobreza”. Chapter 10. *UNRISD*: 265-266.
- Urteaga, Madai .2017. “La desigual capacidad del Estado en América Latina: Análisis de sus fundamentos históricos”. *Política y gobierno*, 24(2): 435-457.
- Valencia, Diana, Vera Karam. 2014. “Descentralización y re-centralización del poder en Colombia: la búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales”. *Díkaion*, 23(1): 171-194.
- Valenzuela MT. 2005. “Indicadores de Salud: Características, Uso y Ejemplos”. *Ciencia & Trabajo*, 7(17): 118-122.
- Vázquez, Josefina. 1993. “Un Viejo Tema: El Federalismo y El Centralismo”. *Historia Mexicana*, 42(3): 621–31.
- Velásquez, Fabio. 2010. “El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en Colombia”. En *El Estado actual de la Descentralización y su Aporte al Estado de Derecho en el Perú, el Ecuador, Colombia y Bolivia*. Documentos Temáticos. Programa CAPACIDADES, Fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización.
- Véliz, Claudio. 1980. "La tradición centralista en América Latina". *Estudios internacionales*, 13(50): 151-162.
- Wallerstein, Immanuel. 2005. *Análisis del sistema-mundo: una introducción*. México: Siglo XXI Editores.
- Weber, Max. 2010. *Obras selectas*. Buenos Aires: Distal.
- Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman y Stephan Haggard. 1999. “Las políticas de descentralización en América Latina”. *Latin American Research Review*, 34(1): 7–56.

Anexos

Anexo 1. Acciones llevadas a cabo por los gobiernos latinoamericanos en respuesta a la pandemia por COVID-19 hasta el año 2021

ÁREAS DE ACCIÓN ESTATAL								
	VACUNACIÓN	DESPLAZAMIENTOS ENTRE Y DENTRO DE LOS PAÍSES	ECONOMÍA	EDUCACIÓN/ ESCUELAS	EMPLEO	GÉNERO	PROTECCIÓN SOCIAL	SALUD
ACCIONES LLEVADAS A CABO	Medidas de vacunación	Restricciones o prohibiciones a la entrada de viajeros extranjeros	Política fiscal	Suspensión de clases	Protección del empleo	Economía del cuidado	Transferencias de efectivo (nuevas transferencias, aumento de transferencias existentes, expansión de transferencias de efectivo a nuevos receptores, desembolso anticipado de transferencias)	Emergencia de salud
	Cantidad de población que ha recibido al menos una dosis de vacuna contra COVID-19	Cierres y controles fronterizos	Política monetaria	Provisión de instrumentos para desarrollar el aprendizaje a distancia (plataformas en línea, TV, radio, materiales de aprendizaje a distancia)	Licencia de trabajo o electiva	Generación de empleo e ingresos	Transferencias de alimentos/transferencias de especie	Cobertura obligatoria

	Cantidad de personas con esquema completo de vacunación contra el COVID-19	Controles fronterizos	Política empresarial	Mantenimiento de programa de alimentación escolar (indicando bajo qué modalidades)	Reducción de horas de trabajo	Beneficios, transferencias y otras medidas de protección social	Garantía de servicios básicos	Cuarentena obligatoria para viajeros extranjeros, casos confirmados o sospechosos
		Restricciones o cierre de lugares públicos y reuniones masivas	Restricción de la actividad económica (incluidas tiendas y centros comerciales)	Otros	Prohibición de despido del trabajo	Participación de mujeres en la era digital	Otros	Cuarentena general obligatoria
		Otros	Controles		Otros	Otros		Tipo de política para tomar un examen de detección (universal, reducida a ciertos

								grupos , etc.)
								Expansión de cobertura para tomar exámenes de detección gratuita.

Fuente: CEPAL, Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, Impacto económico y social (2021).

Anexo 2. Fuentes de información para la elaboración de la base de datos por país

País	Fuentes
Argentina	https://www.economia.gob.ar/datos/ https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da#
Bolivia	https://www.economiayfinanzas.gob.bo/viceministerio-de-tesoro-y-credito-publico.html?id=1786&articulo=1969#enfocar https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da#
Brasil	https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao https://portal.fazenda.sp.gov.br/ https://portal.fazenda.sp.gov.br/acesoinformacao/Paginas/Relat%c3%b3rio-Anual-do-Governo-do-Estado.aspx# https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/21/28141 https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios

Chile	http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15407.html#recuadros_articulo_4779_group_pvid_25190 https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da#
Colombia	https://www.shd.gov.co/shd/proyectos_sdh_pre https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/MensajePresupuestal_proy2010.pdf https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/gobiernos-territoriales https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/paginas/ejecuciones-presupuestales.aspx https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9187/dtser_267.pdf
Costa Rica	https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/presupuestos-publicos.html https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/ingresos-corrientes/ingresos-corrientes-2011.pdf https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/ingresos-corrientes/ingresos-corrientes-2012.pdf https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/ingresos-corrientes/ingresos-corrientes-2013.pdf https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/ingresos-corrientes/ingresos-corrientes-2014.pdf
Ecuador	https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/12/Informe-trimestral-de-ejecucion-presupuestaria-ene_sep_2020.pdf https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/06/Informe-Ejec-Presupuestaria-I-Tri-2019-vs-final.pdf https://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp
El Salvador	https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cat=1000&lang=es
Guatemala	https://www.minfin.gob.gt/ejecucion-y-liquidacion-presupuestaria https://datos.minfin.gob.gt/group/presupuestos-municipales
Honduras	https://www.tsc.gob.hn/web/#

México	http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
Nicaragua	https://bcn.gob.ni/publicaciones/finanzas_publicas https://bcn.gob.ni/base-de-datos-estad%C3%ADsticos
Panamá	https://www.datosabiertos.gob.pa/dataset?q=municipios https://www.mef.gob.pa/documentos/balance-fiscal/ https://inec.gob.pa/publicaciones/Default3.aspx?ID_PUBLICACION=929&ID_CATEGORIA=4&ID_SUBCATEGORIA=27
Paraguay	https://www.hacienda.gov.py/web-contabilidad/index.php?c=306
Perú	https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100292&lang=es-ES&view=article&id=364 https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101156&lang=es-ES&view=article&id=7139 https://apps5.mineco.gob.pe/transparenciaingresos/Navegador/default.aspx?y=2020 https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx
Uruguay	https://otu.opp.gub.uy/finanzas#descargas https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/presupuesto-nacional/rc?pagina=resumen&p_ano=2020 https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-nacional-2010-2014 https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-nacional-2015-2019
Subtipos de descentralización	<p>Se sigue la guía metodológica del Banco Mundial para índices de descentralización fiscal:</p> <p>http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm</p>

Elaborado por el autor.

Metodología para datos proyectados

Algunos datos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Uruguay) no fueron encontrados en las bases de datos nacionales e internacionales, por lo que fue necesario hacer una estimación de los valores para poder completar la serie y darle el tratamiento estadístico necesario y así poder desarrollar el modelo. Se utilizó el modelo de regresión lineal simple por MCO para las estimaciones debido a que los parámetros beta, por sus características MELI, resultan ser los que minimizan la varianza.

Mínimos cuadrados ordinados

Para la proyección de datos faltantes se utilizó un modelo de regresión estimado por el método de mínimos cuadrados.

$$\hat{Y} = \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 X_i + \varepsilon_i$$

En donde \hat{y} es un valor estimado a partir de un parámetro b_0 que es el intercepto y el b_1 es la pendiente, el parámetro ε se refiere a la perturbación estocástica.

$$a = \frac{N\sum x_i y_i - \sum x_i \sum y_i}{N\sum x_i^2 - (\sum x_i)^2}$$

$$b = \frac{N\sum x_i^2 \sum y_i - \sum x_i \sum x_i y_i}{N\sum x_i^2 - (\sum x_i)^2}$$

Para los parámetros beta se estima con las ecuaciones anteriores en donde b es la pendiente y a , el intercepto.