

ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN 2016
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



| BertelsmannStiftung





América Latina y el Caribe

Despertar y desconcierto

*Por Peter Thiery**

Visión de conjunto de los procesos de transformación en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

Introducción

A primera vista, el balance de los procesos de transformación en América Latina entre 2013 y 2015 se atiene a una pauta que también ha sido constatada en las ediciones anteriores del BTI. Salvo pocas excepciones, el subcontinente apenas da muestras de haber avanzado en

la consolidación de la democracia y de la economía de mercado. Sin embargo, este diagnóstico también puede ser valorado como una muestra de estabilidad, tanto con respecto a los logros democráticos como a los progresos de la economía de mercado —relacionados con dolorosos procesos de aprendizaje

en lo económico y social— desde la década de los ochenta del siglo pasado. Según los datos del BTI, sólo hay pocos casos —sí bien característicos—, que se apartan de esta pauta (Cuba, Venezuela).

Sin embargo, se multiplican los indicios de que se está produciendo un lento proceso de cambio bajo

En este informe regional se analizan los resultados del Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (BTI) 2016 para el período de investigación comprendido entre el 1 de febrero de 2013 y el 31 de enero de 2015. Para más información, vid. www.bti-project.org.

Citación: Peter Thiery, *Despertar y desconcierto* —Informe Regional del BTI América Latina y el Caribe, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2016.

Esta obra está registrada bajo una licencia internacional tipo Creative Commons Atribución 4.0.

*El Dr. Peter Thiery trabaja como investigador en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg, y es coordinador regional del BTI para América Latina y el Caribe.



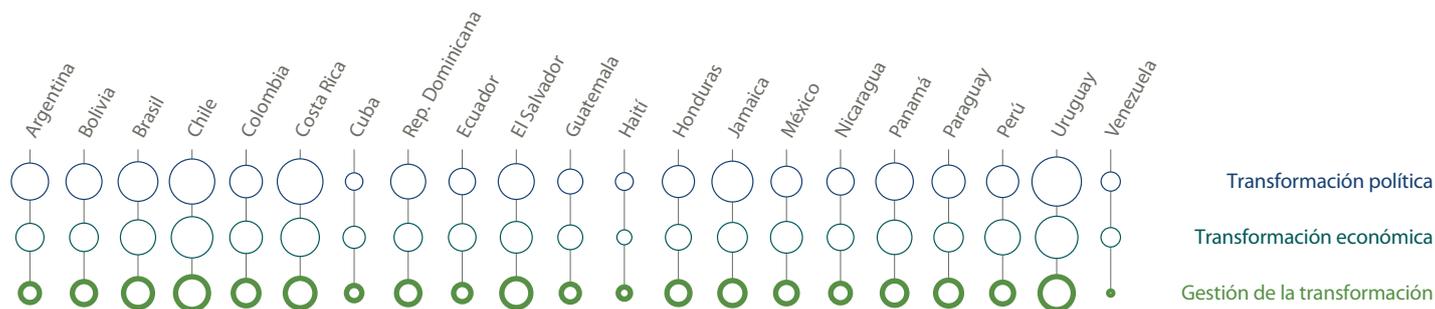
la superficie, que equivale más bien a una “revolución silenciosa” relacionada con una transformación de la cultura política en América Latina. En pocas palabras, se trata del hecho de que muchos ciudadanos están hartos de la incompetencia de sus gobiernos, y esgrimen sus derechos políticos para formular reivindicaciones y manifestar su protesta. El telón de fondo de ese descontento es que la clase política latinoamericana ha ejercido el gobierno de una forma mayoritariamente “elitista”, incluso desde los albores de la nueva etapa democrática en la década de 1980, y han sido reticentes a aceptar la participación ciudadana, incluso limitándola abiertamente. Guillermo O’Donnell, quien más allá de sus méritos científicos siempre ha sido un observador perspicaz de los movimientos tectónicos presentes en las sociedades latinoamericanas, advirtió hace dos décadas de la necesidad de mostrarse paciente con las jóvenes democracias de América Latina. Según su pronóstico, si se pudiese garantizar que las democracias, por muy defectuosas

que fuesen, dispusiesen de una fase de estabilidad lo suficientemente larga, se abriría la posibilidad de que las masas marginadas asumiesen sus derechos políticos para manifestar sus reivindicaciones y articularse políticamente de modo más decidido. Es evidente que esta situación se plantea hoy en día de forma más clara que nunca antes, durante las tres décadas anteriores.

Ello está relacionado con el hecho de que siguen presentes viejos problemas estructurales, como el elevado nivel de desigualdad social, el peso excesivo de las exportaciones de materias primas y la erosión de la estatalidad, al igual que la desproporción entre las reivindicaciones sociales y la responsividad del sistema político para rendir cuentas de su gestión. Las protestas sociales en Chile, Brasil y otros países son expresión de esta discrepancia manifiesta, aunque también podrían representar, especialmente en estos países, un estímulo y una posibilidad para profundizar en los principios democráticos. Con todo, la calidad de la gestión de los procesos de

transformación en muchos de los demás países hace pensar que las élites políticas no son conscientes de que los desafíos son cada vez mayores, y que no disponen de estrategias políticas adecuadas.

Paradójicamente, los nuevos complejos de problemas sociales que de forma repetida han dado lugar a protestas sociales —como, por ejemplo, con ocasión de la Copa Confederaciones de 2013 en Brasil, o el Mundial de Fútbol en 2014— son también la consecuencia de las exitosas políticas económicas de los últimos quince años. Numerosos estudios, entre ellos el del Banco Mundial, dan fe del crecimiento económico, las mejoras estructurales en los mercados de trabajo, una mejoría de los niveles educativos y una reducción de la desigualdad salarial, que han fomentado en muchos países la formación de unas nuevas “clases medias”, cuyo estatus, sin embargo, se sigue considerando como “vulnerable”. Pues una parte considerable de estas clases medias pertenece, a diferencia de las clases medias de los países industrializados, a un segmento



social situado relativamente cerca del umbral de pobreza, según la denominación de la Organización Internacional del Trabajo un grupo flotante (*floating group*), y que por tanto se ve amenazado por un nuevo descenso social. Éste se podría producir en cuanto una disminución del rendimiento económico que pusiese en peligro los puestos de trabajo reforzase las insuficiencias existentes de las economías (como, por ejemplo, la falta de inversión en educación y en sanidad, la corrupción y unas infraestructuras deterioradas). Sin embargo, el temor de las “nuevas clases medias” al descenso social y sus aspiraciones no sólo conllevan reivindicaciones que apuntan a la consolidación de su bienestar material, sino que también abarcan mejoras del sistema educativo y de las infraestructuras, así como cuestiones medioambientales, mayor transparencia política y una democratización duradera.

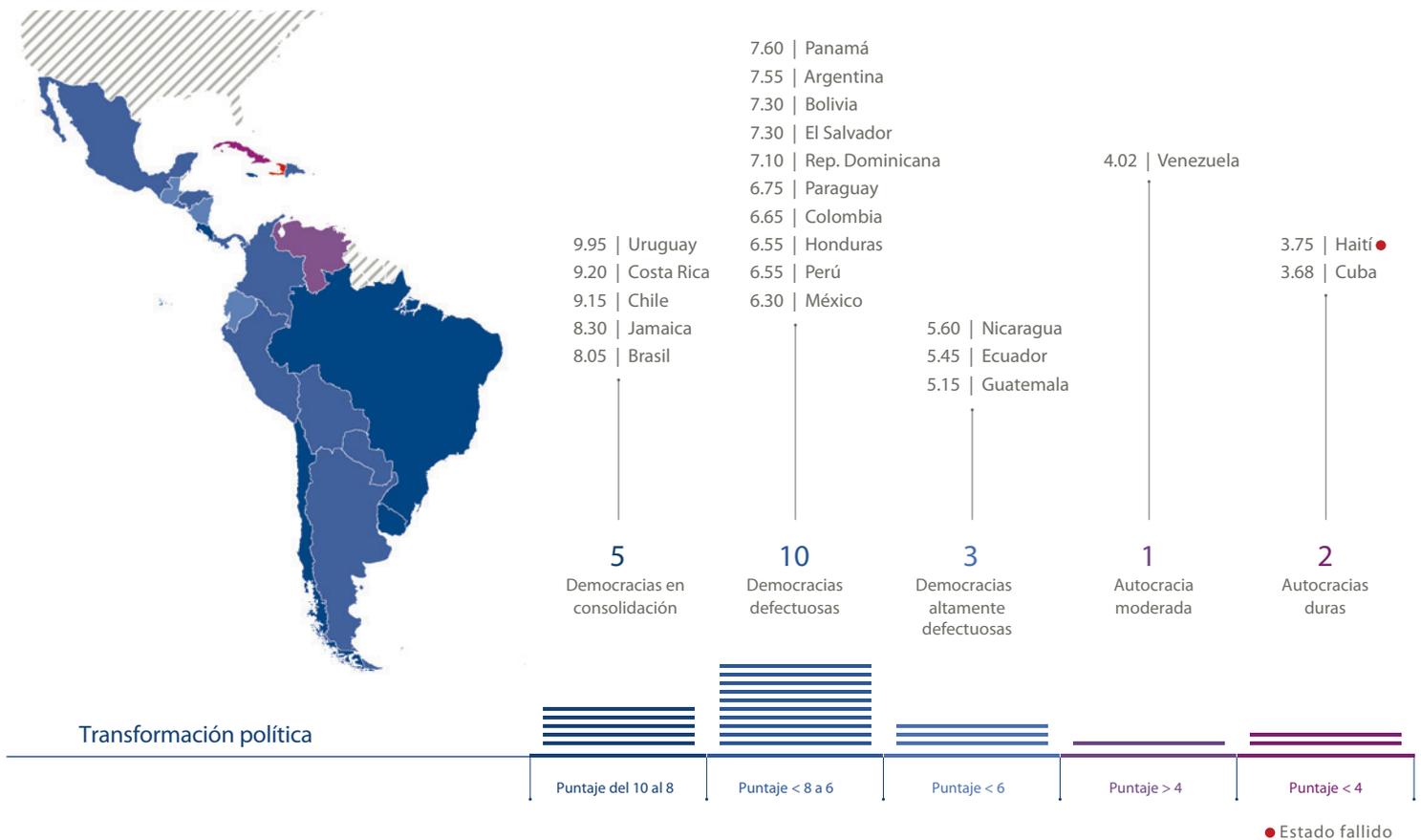
En la parte positiva del balance hay que constatar que, en grandes líneas, sigue en pie en América Latina el ideal de una democracia fundamentada en el Estado de Derecho y en una economía de mercado, encuadrada en un Estado Social. Sin embargo, también siguen existiendo las “terceras vías”, basadas en sistemas mixtos, como

en Venezuela, Bolivia o Ecuador, así como el socialismo de Estado en Cuba y el caso de Haití, Estado extremadamente frágil, aún cinco años después del terremoto. En Venezuela, la evolución política y económica es negativa: este país es definitivamente el gran perdedor en el BTI 2016, con un marcado deterioro de su economía, y con perspectivas del futuro que se vislumbran sombrías.

Desde los años setenta del siglo pasado todos los países han experimentado un proceso de democratización, menos Cuba, que sigue siendo una autocracia clásica, y Costa Rica, que siempre ha sido un país democrático desde 1949. En general, en América Latina existió y existe un amplio consenso en que la democracia es el modelo para los procesos de transformación, también como reacción a las masivas violaciones de los derechos humanos de buena parte de las dictaduras en los años anteriores. Por otra parte, las reformas neoliberales introducidas por primera vez en Chile en los años setenta del siglo pasado, que se generalizaron a lo largo de los años ochenta, han tenido un impacto decisivo en la estructura socioeconómica, y en consecuencia en la cultura política y social del continente. No sólo pusieron fin a la versión latinoamericana del

keynesianismo, sino que también produjeron magros resultados en muchos países, lo que favoreció el surgimiento de movimientos opositores de izquierda, tanto radical como moderada.

Por último, América Latina y el Caribe presentan la característica de que desde hace casi un siglo no han estallado guerras entre los países del continente, salvo algunas escaramuzas fronterizas y diversas intervenciones de los Estados Unidos. Sin embargo, existe por el contrario un alto nivel de conflictividad interna de carácter violento, así como elevadas tasas de homicidios que no son consecuencia exclusiva del crimen organizado; entre ellos, los llamados feminicidios en México o Guatemala. En América Latina y el Caribe se encuentran 21 de los 25 países y 43 de las 50 metrópolis con los índices de homicidios más altos del mundo (fuera de regiones en guerra). En términos globales, esa situación en materia de seguridad significa que el continente dispone, por un lado, de buenas opciones para la cooperación intrarregional, pero también se enfrenta, por otro lado, a nuevos desafíos para dar respuestas a la inestabilidad, el crimen organizado y la violencia social, que requieren el diseño de nuevas estrategias, que también han de ser internacionales.



Transformación Política

La evolución de la democracia en América Latina y el Caribe sigue oscilando entre su exitosa consolidación, una estabilidad no garantizada de las democracias defectuosas y, en particular, de las muy defectuosas, así como las aisladas tendencias de regresión autocrática. Hoy como ayer, sólo Uruguay y, en menor medida, Chile y Costa Rica pueden ser consideradas democracias consolidadas, mientras que, por el contrario, Cuba es ahora el único caso de un sistema autoritario “clásico”, sin elecciones libres y justas. Los otros dos países clasificados por el BTI como autocracias, Venezuela y Haití, un caso particular, por ser a la vez de un Estado fallido (failing state) han de ser clasificados, en cambio, como autocracias de nuevo cuño (autocracias electorales o competitivas). En el BTI 2016, con un valor promedio de 6,76 en el estatus de transformación política de la región, América Latina se sitúa de nuevo en

la segunda posición, por detrás de Europa Centro-oriental y Sudoriental (8,19) y por delante de África del Sur y Oriental (5,38). Sin embargo, desde hace varios años el desarrollo democrático sigue estancado más o menos en el mismo nivel, con variaciones marginales frente al BTI 2014 (-0,07); lo mismo ocurre si no se toman en consideración las tres autocracias (BTI 2014: 7,29; BTI 2016: 7,25). Todos los países se encuadran en las mismas categorías de régimen político que en el BTI 2014 y en el BTI 2012. Sólo para México y Venezuela (-0,50 cada uno) se registran variaciones significativas dentro de su grupo, así como desviaciones menores para Ecuador (-0,25) y Panamá (+0,25).

Sin embargo, el desencanto de una parte de la población ante el rendimiento de sus gobiernos ha aumentado de modo notable en numerosos países y ha provocado cada vez más protestas. Lo cual, por un lado,

parece indicar que, de modo más activo que en años anteriores, los ciudadanos hacen uso de sus derechos políticos más allá del ejercicio del derecho del voto; pero, por otro lado, eso también puede provocar mayores conflictos, debido a la falta de responsabilidad de los sistemas políticos. En la actualidad, aproximadamente la mitad de los países, sobre todo Brasil, Chile y México, se ven afectados por este fenómeno, a lo que se han añadido recientemente también Guatemala y Honduras, así como, desde hace tiempo, Argentina, Perú y Venezuela. Hasta el momento, las reacciones de rechazo, consecuencia de la transformación de las culturas políticas, aún no han provocado mayores rupturas sistémicas. No obstante, el valor promedio de aprobación de la democracia, que entre 2006 (6,72) y 2010 (7,00) había aumentado, está retrocediendo desde entonces (BTI 2016: 6,50).

Desde el retorno a la democracia,

se considera que uno de los puntos fuertes más característicos de América Latina reside en el hecho de que los cambios de gobierno se hayan producido, en su mayoría, de acuerdo con las normas constitucionales, es decir, mediante elecciones libres y justas, incluso en épocas de profundas crisis sociales. A lo largo de 2013 y 2014, esa observación se confirmó en numerosos procesos electorales. En 12 de los 21 países analizados se celebraron elecciones presidenciales que, en términos generales, fueron evaluadas como libres y justas, así como elecciones parlamentarias a mitad de mandato en Argentina. Las elecciones más dudosas, y a la vez las más controvertidas, fueron los comicios en Venezuela en 2013, de los que salió elegido Nicolás Maduro como sucesor del presidente Hugo Chávez, resultado que el candidato de la oposición Henrique Capriles no reconoció. A ello hay que añadir las elecciones presidenciales y parlamentarias en Ecuador en febrero de 2013, que no sólo confirmaron en el cargo al entonces presidente, Rafael Correa, con una amplia mayoría, sino que también —con base en una nueva ley electoral— dieron una victoria aplastante, casi tres cuartas partes de los escaños, a su partido Alianza PAIS. Sin embargo, estas elecciones tampoco pueden ser consideradas completamente libres y justas, debido a las numerosas regulaciones sobre la libertad de prensa y la financiación de las campañas electorales.

En Paraguay, la presidencia interina después de la destitución del presidente Fernando Lugo en abril de 2013 concluyó con la vuelta del Partido Colorado al poder, del que había sido expulsado por primera vez en 2009 después de gobernar durante más de sesenta años. Al final del mismo año, en Honduras fue elegido presidente Juan José Orlando Hernández, y Michelle Bachelet fue elegida (por segunda vez tras 2005) como presidenta de Chile. En el año 2014 también fueron elegidos directamente para

repetir mandato tanto Evo Morales, en Bolivia, con una clara mayoría, como Dilma Rousseff en Brasil, pero con una mayoría ajustada, así como Juan Manuel Santos en Colombia, mientras que en Uruguay José Mujica fue relevado por su antecesor Tabaré Vázquez, quien asumió de nuevo el cargo de presidente en enero de 2015. A pesar de unas irregularidades mínimas, apenas hubo reclamaciones en las elecciones en El Salvador, que dieron la presidencia, con una escasa mayoría de 6.364 votos, a Salvador Sánchez Cerén del FMLN, al igual que en las elecciones en Panamá, ganadas por el nuevo presidente Juan Carlos Varela. Finalmente, en Costa Rica se celebraron por decimosexta vez, sin interrupciones, elecciones libres y justas, cuyo resultado por primera vez desde 1949 otorgó la victoria a un candidato que no representaba a los partidos tradicionales, Luis Guillermo Solís Rivera.

En el año 2015, las elecciones en Argentina y Venezuela confirmaron esta tendencia general. Mauricio Macri ganó las elecciones presidenciales en Argentina, con una escasa ventaja frente al candidato gubernamental Daniel Scioli, y puso fin a doce años de predominio del kirchnerismo. Sin embargo, al no disponer de una mayoría suficiente, Macri depende del voto peronista, cuya estrategia —de cooperación o de obstrucción— aún está por decidir. En Venezuela, la oposición consiguió en diciembre una victoria sorprendentemente clara en las elecciones parlamentarias. Sin embargo, las grotescas maniobras del gobierno de Maduro después de las elecciones, que tienen por objeto restar poder al nuevo parlamento, apuntan a que la polarización del país irá más bien en aumento.

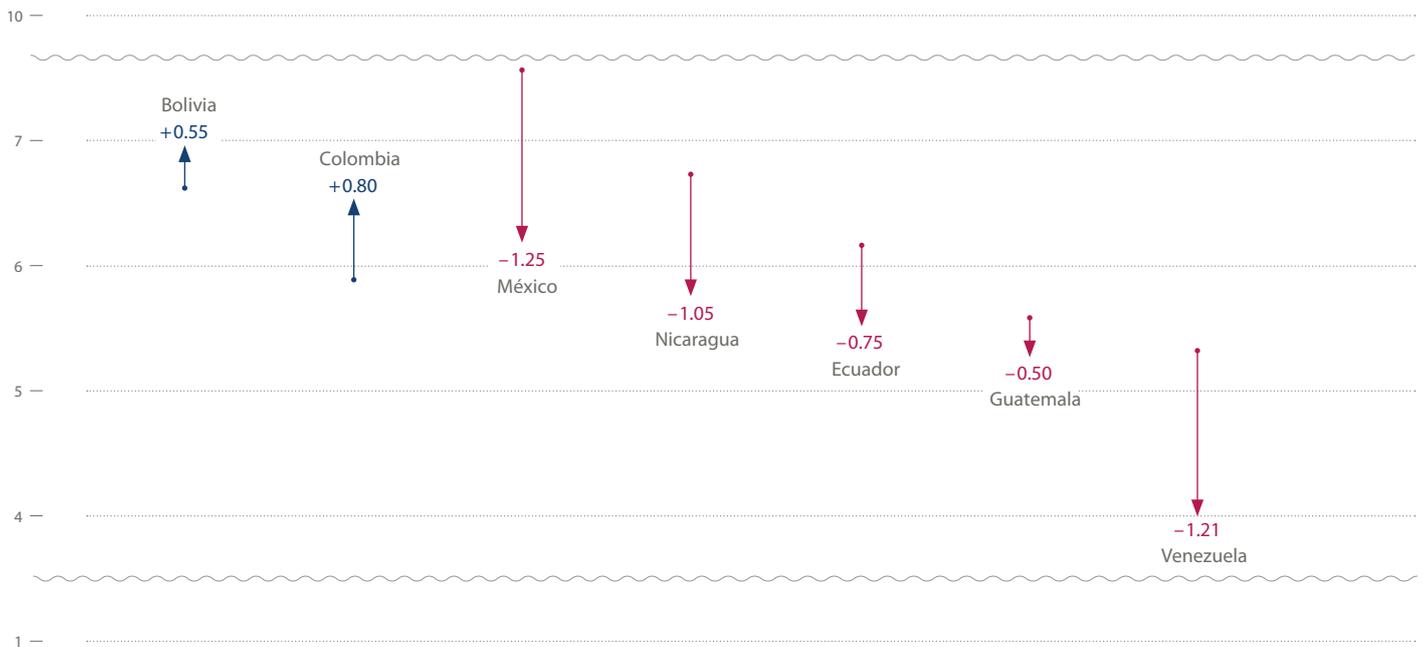
Si bien la evolución por término medio de las actuales dieciocho democracias presenta ligeras pérdidas de calidad desde el BTI 2006, esta tendencia ha sido frenada claramente en el período sometido a análisis (vid. cuadro 1). En particular, la

tendencia a la baja en el ámbito de la participación política, así como de la estabilidad institucional, no ha tenido continuidad. La participación política y la estatalidad en su conjunto siguen siendo los pilares más fuertes de la democracia, mientras que el Estado de Derecho y la integración política y social, un factor importante para la consolidación, siguen siendo puntos débiles. Mientras que una constitucionalidad frágil puede agravar la desinstitucionalización de los procesos políticos, como ocurre por ejemplo en Argentina, la debilidad de los sistemas de mediación entre sociedad y Estado son una la fuente de latentes crisis de Estado, como, por ejemplo, en Perú.

Por si solos, los datos del BTI revelan pocos indicios acerca de las dinámicas de la política interior en la región, pero sirven para destacar determinados cambios específicos, sobre todo en una perspectiva a largo plazo, y especialmente en relación con determinados países. En este caso se trata, en el fondo, de dos fenómenos —por un lado, la fragilidad del monopolio estatal del uso de la fuerza, consecuencia de la extensión del crimen organizado, así como, por otro lado, las aspiraciones populistas a cambios revolucionarios. En combinación con factores estructurales (desigualdad, debilidad del Estado de Derecho y estructuras inestables de mediación entre la sociedad y el Estado) y una gestión en buena parte manifiestamente defectuosa, ambos factores han generado a lo largo de los últimos diez años una evidente evolución negativa en algunos países. Los problemas de estatalidad se detectan en México (-1,25) y Guatemala (-0,50); los problemas en materia de “populismo” en Venezuela (-1,22), Nicaragua (-1,05) y Ecuador (-0,75).

En México, la espiral regresiva iniciada durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) tiene continuidad con el gobierno de Peña Nieto. Es cierto que Enrique Peña

Democracias en retroceso



Cambios en el puntaje de la dimensión de transformación política, BTI 2006–BTI 2016. Sólo se presentan países con cambios significativos ± 0.50

Nieto también persevera en la lucha contra los carteles de la droga, pero su intención había sido reducir la presencia del tema en el debate público, y abordar, en cambio, las necesarias políticas de reformas social y económica. Empero, se ha desarrollado una desenfadada dinámica de violencia y contraviolencia que ha alentado la extensión de grupos de autodefensa y matanzas crueles como, por ejemplo, en el Estado Federal de Guerrero. La persistencia de redes de corrupción en la esfera política, la policía y las bandas de la droga, y, en consecuencia, una situación de casi total impunidad siguen minando la autoridad del Estado de Derecho. A lo largo de los años, esta dinámica ha dañado todos los ámbitos de la democracia, y, sobre todo, ha reducido los derechos humanos a una situación precaria. El Gobierno de Peña Nieto no sólo ha mostrado una reacción vacilante y poco sensible ante los últimos excesos de violencia, lo que ha conllevado para él una severa pérdida de legitimidad, sino que además ha puesto en evidencia que el Estado tampoco dispone de capacidad suficiente para combatir con decisión la amenaza de descomposición. En consecuencia, México se asemeja cada vez más a

Guatemala, país aquejado por un síndrome semejante de corrupción, violencia extrema y redes criminales; y debido a la debilidad del conjunto de sus instituciones, Guatemala se presenta como la democracia más frágil del BTI. El aumento de la corrupción, la extensión de la inseguridad, así como la mala gestión del gobierno y las medidas de represión han provocado el estallido de protestas masivas contra el gobierno de Pérez Molina, mientras que, sobre todo, las clases medias y las élites económicas se pronuncian cada vez más a favor de la movilización del ejército en asuntos de seguridad interna. Tras la dimisión de Molina en septiembre de 2015, se celebraron elecciones sin especiales irregularidades en septiembre y octubre (segunda vuelta). El nuevo gobierno del presidente Jimmy Morales —un humorista de la televisión, y en la política un don nadie sin respaldo parlamentario— se enfrenta a problemas casi imposibles de resolver.

En el grupo de los populistas, sobre todo en Venezuela, país clasificado como autocracia, se ha agudizado la descomposición de instituciones y procedimientos prodemocráticos. El gobierno de Nicolás Maduro, sucesor

de Chávez pero falto de capacidad de liderazgo, desde su ascunción del cargo en abril de 2013 se tuvo que enfrentar a un agravamiento de los problemas económicos y sociales, que se vieron acentuados por el desplome de los precios del petróleo. El gobierno aplicó medidas cada vez más drásticas de represión contra la oposición y contra los restantes medios de comunicación, utilizando para ello el sistema judicial, mediante métodos como las demandas judiciales o la detención de conocidos políticos de la oposición. La profunda polarización política del país —alimentada también con una agresiva retórica revolucionaria—, en combinación con los desacuerdos entre los grupos de la oposición, se convirtió para los chavistas en un considerable recurso de poder para obtener resultados positivos en futuras elecciones. Sin embargo, en las últimas elecciones parlamentarias de diciembre de 2015 la oposición logró presentar una lista unificada y traducir el descontento de la población por la catastrófica situación económica en una abrumadora victoria electoral. Los manejos poselectorales del gobierno de Maduro —como, por ejemplo, la designación de un Tribunal Supremo fiel a su línea política, el

establecimiento de un parlamento paralelo y la asignación de amplias competencias para el Ejecutivo— tienen como objetivo restar poder al parlamento recién electo, y son una prueba de que el gobierno pretende ante todo mantenerse a cualquier precio en el poder. No está nada claro cómo podría salir el país de este enfrentamiento altamente polarizado, y qué papel jugará el aparato militar. Debido al desastroso estado de las instituciones del Estado —incluido el debilitado monopolio estatal del uso de la fuerza, que se expresa también en las muy elevadas tasas de homicidios— no se puede descartar incluso un escenario de anomia y anarquía.

En términos comparados, en Nicaragua y Ecuador se presenta un panorama estable, ya que los presidentes Daniel Ortega y Rafael Correa han conseguido a lo largo de los años, y con estrategias diferentes, monopolizar sucesivamente el poder político y estabilizar con habilidad la situación mediante una mezcla de respeto, elusión y modificación de las instituciones democráticas. Mientras que Ortega, antiguo revolucionario izquierdista, ante las necesidades y por pragmatismo ha llegado a un acuerdo con las élites económicas de Nicaragua, dado que tampoco dispone de los recursos que sí tiene Maduro, Correa aspira a un orden económico basado en la intervención del Estado, para poner fin a la “larga noche del neoliberalismo”. Esto también apunta a las antiguas élites de Ecuador, que tienen fama de ser corruptas, y es una de las razones por las que las dimensiones de la polarización son mayores que en Nicaragua. Ambos presidentes han conseguido convertir sus partidos en fuerzas hegemónicas en el sistema político y apartar por el momento a la débil oposición política, por lo cual ambos países han dado un paso hacia el estatus de “autocracia electoral”. Correa ha recurrido de modo creciente a la promulgación de nuevas leyes y a los juzgados para reducir el poder de los demás grupos

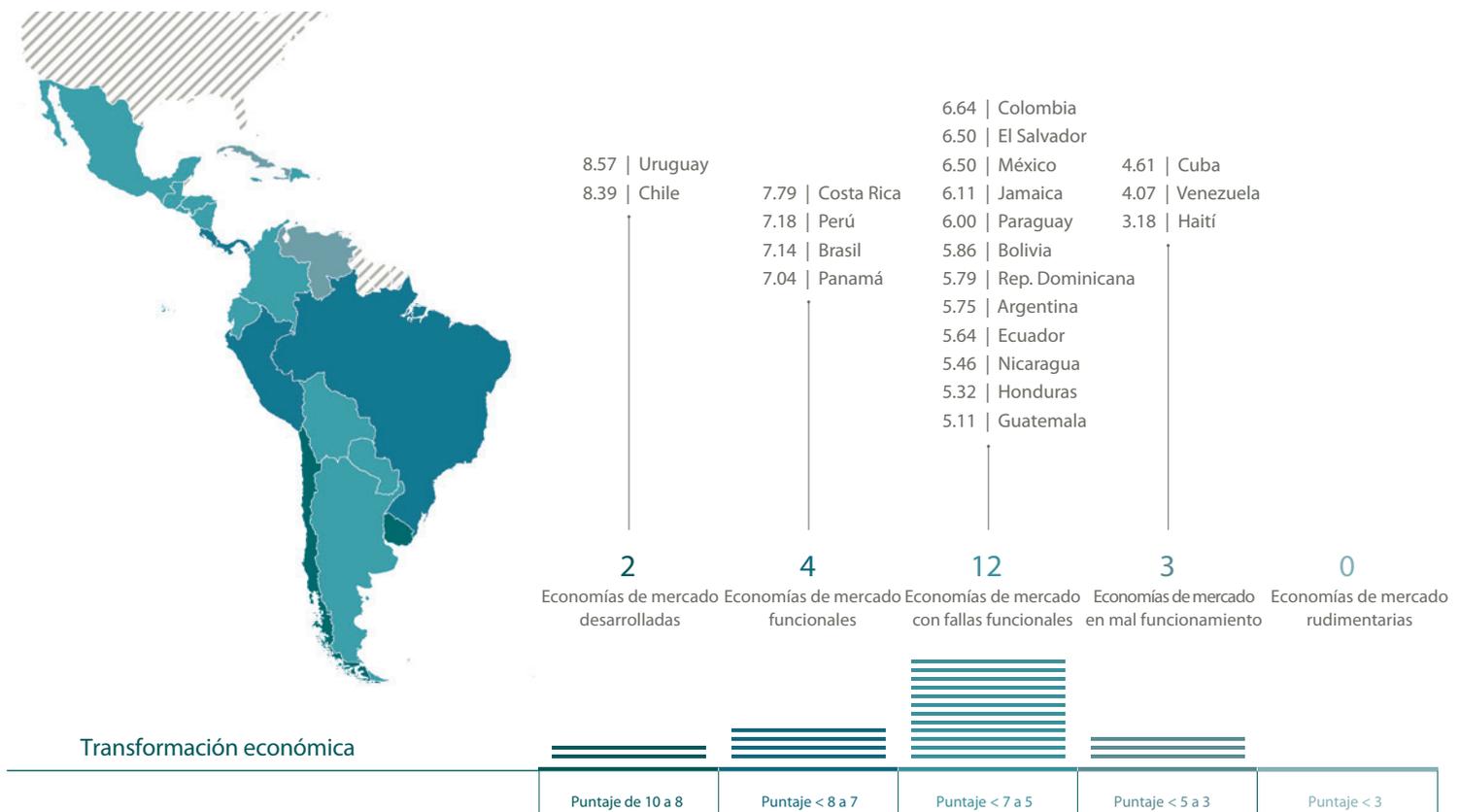
de la oposición y especialmente de los medios de comunicación críticos. Desde 2013 ha limitado en particular los derechos políticos de modo manifiesto, como la libertad de opinión, asociación y reunión. Parece irónico que el gobierno de Correa sea más hábil y en parte incluso mejor que los de sus antecesores, en su mayoría incompetentes, lo que le sigue garantizando altas cotas de aprobación por parte de la población.

En cambio, sólo en dos casos se ha producido una significativa evolución positiva en el ámbito de la transformación democrática en los últimos diez años: Bolivia (+0,55) y Colombia (+0,80). El caso de Bolivia es especialmente interesante, dado que el país —gobernado desde 2006 por Evo Morales— es un régimen populista de izquierdas, cuya concepción y naturaleza contradice los principios de la democracia liberal. Esto se debe, en primer lugar, al hecho de que un régimen de este tipo se fundamenta en el personalismo, lo cual implica un generalizado debilitamiento de las instituciones (ante todo la división de poderes) e intentos de monopolizar la opinión pública y, por consiguiente, obtener el control tanto de los medios de comunicación independientes como de una sociedad civil independiente. Sin embargo, en Bolivia esto sólo en parte es verdad, aunque también sea necesario interpretar la tendencia al alza en el telón de fondo de la fase de inestabilidad que tuvo lugar entre 2005 y 2007. En todo caso, Morales ha conseguido impulsar, mediante una nueva constitución y el establecimiento del correspondiente sistema institucional, un proceso de apertura y a la vez una estabilización del sistema político. A diferencia de sus homólogos en Venezuela y Ecuador, que aspiran a obtener un control estricto tanto de la oposición como de su propia clientela, Morales se vio obligado a garantizar un margen de maniobra más amplio a la oposición. Además, dispone de incombustibles apoyos en la

sociedad civil, aunque éstos sean muy heterogéneos y no se dejen controlar desde arriba, lo que implica en Bolivia unas cotas de conflicto y negociación considerablemente más elevadas.

Colombia ha registrado a lo largo de los últimos diez años los mayores progresos. Este país, que en 2006 se acercaba, debido a la persistencia de un grave conflicto violento interno, al estatus de país en descomposición, ocupando el puesto 62 de 119 países, pudo escalar posiciones, alcanzando primero en 2014 el rango 49 y situándose ahora en el puesto 44. Este ascenso obedecía a una secuencia característica: empezó con la estrategia promovida por el presidente Álvaro Uribe (2002-2010), muy discutida pero relativamente eficaz a largo plazo, consistente en reforzar la estatalidad, aunque fuese en detrimento de la constitucionalidad y los derechos humanos. Bajo el mandato de Juan Manuel Santos (desde 2010, reelegido en el año 2014), se pudo a continuación reforzar de nuevo el Estado de Derecho, mientras que las negociaciones de paz con la guerrilla —a pesar de los repetidos reveses— contribuyeron de modo creciente a la pacificación.

Las futuras perspectivas de consolidación de las democracias se ven afectadas, en fin, por el hecho de que sus fundamentos sociopolíticos —sistemas de partidos, el grado de articulación de los grupos de interés y las culturas políticas— no están suficientemente consolidados. Sólo en Uruguay y Costa Rica, y en menor medida también en Chile y Jamaica, existen condiciones previas favorables. En los demás países, en cambio, imperan sistemas de partidos en parte frágiles, una articulación desigual del entramado de los grupos de interés, una inestable aprobación del sistema democrático por parte de la población, y a menudo sociedades civiles más bien débiles. No sólo en las tres autocracias, sino sobre todo en Ecuador, Guatemala y Perú, hallamos condiciones precarias a este respecto.



Transformación económica

Transformación Económica

En comparación con el BTI 2014, el nivel de la transformación económica en América Latina y el Caribe se ha reducido ligeramente. Esto se debe en primer lugar a razones coyunturales que, sin embargo, tienen sus raíces en déficits estructurales. Aunque en términos interregionales, la región se sitúa, con una puntuación media de 6,13 en el índice, muy por detrás de Europa Centro-oriental y Sudoriental (7,86), también se posiciona por delante de Asia y Oceanía (5,68). Debido a los procesos de reforma durante las décadas de los años ochenta y noventa del siglo pasado, la mayoría de las economías de mercado latinoamericanas han consolidado de manera evidente su estabilidad institucional. Eso también se puso de manifiesto en la crisis financiera global, que en América Latina se limitó a un problema coyuntural breve. En la actualidad, los expertos consideran asimismo que la mayoría

de las economías nacionales latinoamericanas muestran la suficiente estabilidad como para enfrentarse a los retos que conllevan la bajada de los precios de las materias primas y la falta de demanda desde Europa y China. Sin embargo, siguen vigentes los principales problemas estructurales de América Latina: la dependencia de la exportación de materias primas y, debido a ello, unos niveles de productividad y competitividad demasiado reducidos en términos comparativos, así como los todavía elevados niveles de desigualdad social que, a su vez, son caldo de cultivo para el tercer problema, consistente en los cambios bruscos en la política económica y en el entramado institucional del orden económico, promovidos por decisiones políticas.

Además, hay que resaltar que algunos países siguen siendo la excepción a la regla. Por un

lado, las economías de mercado caracterizadas en general por su débil entramado institucional, como Guatemala o Haití; y por otro lado los sistemas económicos parcial o decididamente no orientados hacia una economía de mercado. En primer lugar se trata de Cuba, a pesar de las reformas introducidas por Raúl Castro, y en parte también de Venezuela, Estado que vive de los ingresos del petróleo (que, sin embargo sigue disponiendo de un potente sector privado, sometido a acoso). Lo mismo se da, en menor medida, en Ecuador, Bolivia y Argentina bajo Fernández de Kirchner, cuyos gobiernos se tienen, o se han tenido que entender, por diversos motivos, con el sector privado, crecido y por ello más potente, para ir en busca de una “nueva tercera vía”, es decir, un equilibrio pragmático entre la economía de mercado y una mayor redistribución de la riqueza por

parte del Estado.

Estos patrones básicos también se ven reflejados en la categorización de las economías de mercado de América Latina, que no ha sufrido modificaciones importantes desde hace años. En una posición de avanzada se sitúa un grupo de economías de mercado desarrolladas o funcionales, lideradas por Uruguay y Chile, en contraste con la mayoría de los países, que presentan evidentes y hasta graves déficits de funcionamiento; y en última posición se sitúan tres colistas con estructuras de mercado fuertemente deterioradas. Mientras que en Haití no se perciben unas tendencias de recuperación ni siquiera cinco años después del terremoto, es curioso que sea Cuba el país que, según su puntuación en el índice, haya superado con creces a Venezuela. Sin embargo, eso no se debe a un avance en el desarrollo de la economía de mercado en Cuba, aunque las reformas introducidas por Raúl Castro están en el punto de mira de la opinión pública. Más bien, las limitadas mejoras en el orden económico (ligeros avances en competencia, liberalización y propiedad privada) han compensado la evolución a la baja en materia de desigualdad, y la tendencia global ha presentado en los últimos años una continua evolución negativa, en parte por el débil rendimiento económico. En Venezuela, en cambio, durante la presidencia de Nicolás Maduro se ha generado un creciente caos económico que se manifiesta, entre otras cosas, en una desastrosa política monetaria y fiscal, una inflación desbocada, problemas de abastecimiento y una aguda recesión, todo ello agravado por la caída del precio del petróleo. Aunque Venezuela sigue contando con un sector privado claramente más potente que el de Cuba, la decadencia del país se debe sobre todo a una política económica caótica y, en especial, a la catastrófica situación de la instituciones.

En total, el estado de la evolución de la economía de mercado se sigue situando por encima del valor alcanzado en el índice de 2006, pero se observa un claro retroceso desde 2010 (-0,22) que, sin ser dramático, es llamativo (vid. cuadro 2). En esencia, hay dos razones por las que de nuevo el rendimiento total es más débil en el período analizado: por un lado, una política de estabilidad menos sólida; y por otro lado, nuevas pérdidas en la capacidad de rendimiento económico (-0,38 en comparación con el BTI 2014 y un llamativo -1,00 en comparación con el BTI 2010). Además, las pérdidas significativas se concentran en unos pocos países. Aunque casi dos tercios de los países presentan un valor más bajo en el índice de estatus, en la mayoría de los casos las pérdidas son marginales. Un retroceso evidente sólo se observa en Brasil (-0,75) y en Venezuela (-0,61), así como en Costa Rica, El Salvador y México (-0,39 cada uno); y una tendencia ligeramente positiva, en cambio, es apreciable en la República Dominicana y Paraguay (+0,29 cada uno), así como en Panamá (+0,25).

Sin embargo, ni la más débil política de estabilidad ni, sobre todo, el regresivo rendimiento económico se producen por casualidad. El trasfondo de estas evoluciones tendencialmente negativas, que se presentan con diferentes rostros en la totalidad del continente, se remite tanto al peso de los factores estructurales como a la incidencia de las diferentes decisiones que han marcado el rumbo de la política económica en los diversos países. El factor estructural decisivo es la dependencia de las economías latinoamericanas de la exportación de materias primas. Si bien desde 2002 se había registrado un auge de las exportaciones y, en consecuencia, un crecimiento del bienestar, la formación de nuevas clases medias y la reducción de la pobreza, en los últimos años, la situación se ha invertido al socaire de la caída de

los precios de las materias primas. Debido a ello, no sólo se redujeron de forma drástica los ingresos por las exportaciones, sino también las reservas. Según los datos del CEPAL, el crecimiento económico per cápita en América Latina se ha reducido desde el 3,1% de 2011 al 0,1% de 2014, y el pronóstico del FMI para 2015 y 2016 también es pesimista.

Sin embargo, estos procesos no han tenido el mismo impacto en todos los países. Las diferencias se deben a las decisiones políticas adoptadas en cada uno de los países, sobre todo en lo relativo a las políticas de estabilidad económica y sus garantías institucionales específicas, por ejemplo a través de la creación de fondos de estabilidad. Resulta interesante que hayan sido, sobre todo, los países pequeños los que han mantenido una evolución de conjunto positiva, mientras que las mayores economías nacionales —Argentina, Brasil y Venezuela— son las que se han convertido en casos preocupantes. Esta evolución dispar se puede mostrar, tanto a corto como a medio plazo, con ayuda de los datos del BTI, que no sólo enfocan el desempeño a través de los datos del crecimiento. El BTI 2016 da fe de la actual tendencia negativa no sólo en Venezuela, sino sobre todo en Brasil, donde el gobierno de Dilma Rousseff ha aplicado políticas fiscales claramente más laxas e inconsistentes, aunque ya se vislumbraba una reducción del rendimiento de la economía nacional (crecimiento de la inflación, déficit del balance comercial y déficit presupuestario). El mencionado retroceso de 0,75 se debe casi exclusivamente a estos dos indicadores: política de estabilidad y rendimiento económico. En diciembre de 2014, el gobierno de Rousseff ha iniciado una política de ajuste cuyos efectos previsiblemente se harán notar más bien a medio plazo.

En cambio, las tendencias negativas en Costa Rica y México

muestran una pauta algo diferente, ya que en estos países influyen, aparte de un desempeño y unas políticas de estabilidad más débiles —que sin embargo resultan menos drásticas— otros factores adicionales. En México, cuyos presupuestos generales del Estado se nutren aproximadamente en un 40% de los ingresos generados por el petróleo, se trataba, entre otros aspectos, de las consecuencias de la escalada de violencia en los derechos de propiedad, así como de una política medioambiental poco coherente. En Costa Rica, considerada durante muchos años como un país con estándares sociales relativamente positivos, se ha enquistado a lo largo de los años un estrato social presa de una pobreza y desigualdad endémicas, que es ahora un lastre para el desarrollo del país. Costa Rica es uno de los pocos países de América Latina cuyo Coeficiente de Gini ha mostrado una tendencia al alza durante los “años del boom” de 2002 a 2011, y que en los años posteriores siguió creciendo hasta alcanzar un máximo histórico en 2013. Un caso diferente

se presenta en países como Chile, Perú y Uruguay, cuyo crecimiento también se estaba reduciendo, pero que disponían de instituciones sólidas con mayor capacidad para contrarrestar esta tendencia. Países como la República Dominicana, Panamá y Paraguay pudieron incluso mejorar su rendimiento económico, lo que se debía, más allá de una política de estabilidad orientada específicamente a este fin, a unas condiciones singulares (el auge de la construcción y el canal en Panamá, una cosecha récord en Paraguay).

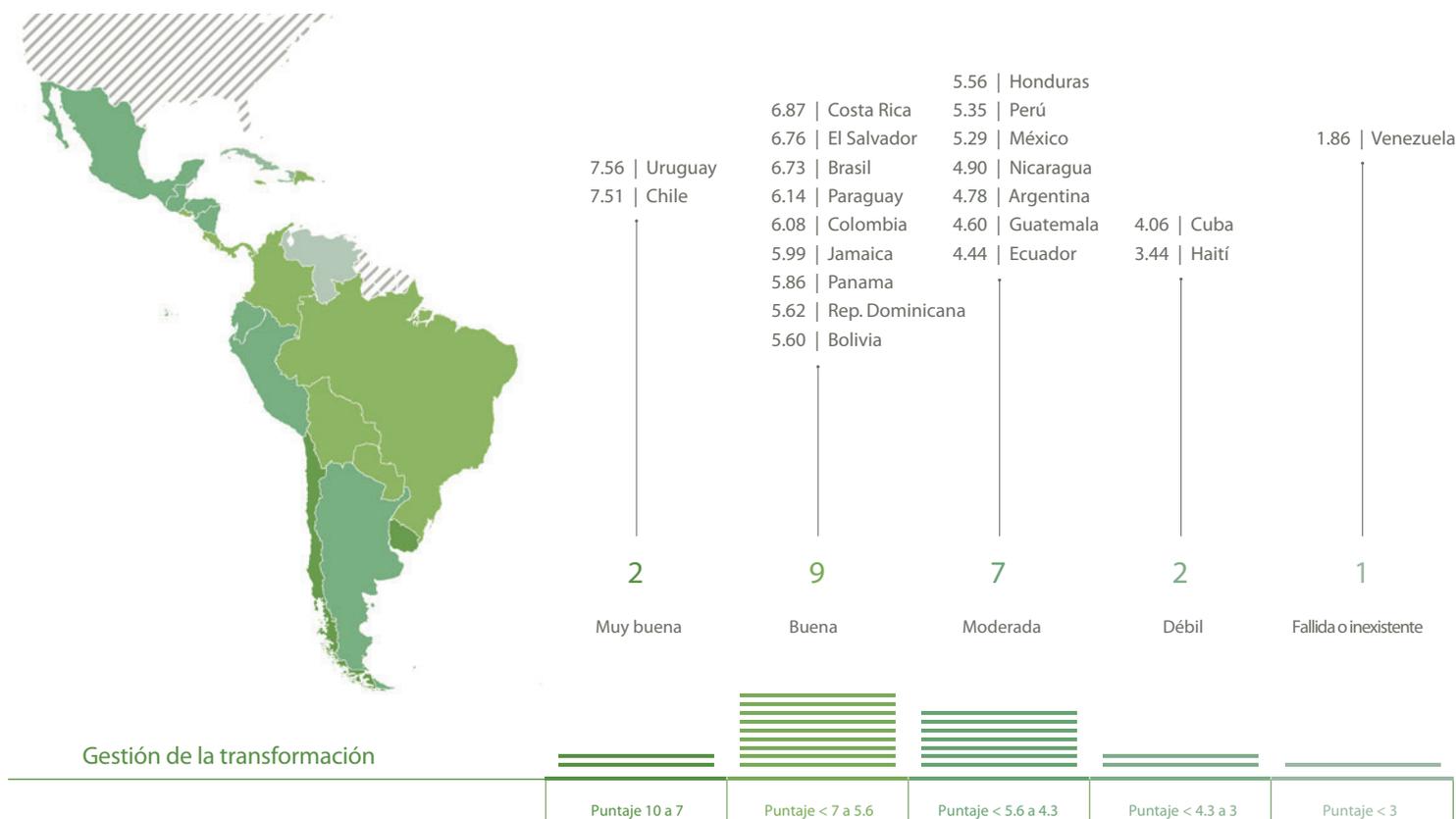
En una perspectiva a mediano plazo desde 2006, también se percibe un panorama semejante, en el que países como Argentina, Brasil y Venezuela aparecen como perdedores, mientras que, además de Perú, son de hecho los países de menor tamaño, como Paraguay, Uruguay, pero también Bolivia y Ecuador, los que aparecen como ganadores (vid. cuadro 2). Se muestra aquí la aparente paradoja de que tanto los mayores progresos como los mayores retrocesos se han producido bajo la responsabilidad de gobiernos de izquierda, independientemente

América Latina y el Caribe de su orientación moderada o populista. Esta observación se puede relativizar en el sentido de que la recesión de Brasil se ha limitado a los dos últimos años, que sigue manteniendo un elevado nivel de economía del mercado, y que el gobierno ya está introduciendo correcciones a su política de estabilidad. Por el contrario, para el caso de Ecuador hay que destacar que sigue presentando un bajo nivel de economía de mercado, y que en algunos aspectos el sistema económico estaba claramente paralizado antes de la toma de posesión del economista Correa (sistema bancario, política medioambiental y educativa). Aun así, los ejemplos de Ecuador y Bolivia demuestran que los gobiernos populistas de izquierda no tienen por qué recaer necesariamente en políticas económicas erráticas, al estilo de Venezuela, sino que pueden combinar y asegurar unas políticas socioeconómicas orientadas en primer lugar a la inclusión, con diversos estándares de ordenamiento económico liberal.

Grandes economías bajo presión



Cambios en el criterio de desempeño económico, BTI 2008–BTI 2016. Las 15 economías más pequeñas fueron unificadas y sus puntajes ponderados por el PBI.



Gestión de la transformación

A primera vista, la calidad de la gestión de la gobernanza presentada en el índice de gestión, en América Latina y el Caribe, no parece haber sufrido cambios y es evaluada con un valor medio (5,84) definible entre moderado y bueno. Este valor se ha mantenido prácticamente inmutable desde el BTI 2010, y sitúa a la región en la segunda posición, por detrás de Europa Centro-oriental y Sudoriental, y por delante de África Occidental y Central. Sin embargo, a segunda vista también se percibe que casi todos los gobiernos se han enfrentado a crecientes dificultades para dar nuevas respuestas a problemas que no sólo son más complejos, sino que además se sobreponen de una manera

diferente. En parte, estas dificultades aún no se han plasmado en una modificación del índice, y en parte sólo han dejado sentir su impacto después de finalizar el período de evaluación (Chile, Guatemala, Honduras). Sin embargo, cunde la sensación de que los líderes políticos de América Latina se enfrentan en general a una suerte de desconcierto, cuyas dimensiones varían según la situación de cada país. De entrada, hay que subrayar que existe una amplia gama de situaciones que van de una gestión muy buena hasta una gestión fracasada o inexistente (ver tabla 4). Uruguay y Chile —en la clasificación general del índice ocupan los puestos 1 y 2 por delante de Taiwán— han sabido mejorar aún

más la calidad de su gobierno, y su gestión se beneficia de un apreciable capital humano e institucional, consolidado y experimentado que, como en Chile, incluso sobreviven a varios cambios de gobierno. En el polo opuesto se encuentra Venezuela, donde el gobierno de Maduro intenta instaurar un “chavismo sin Chávez” de forma drástica y con métodos represivos, pero sin disponer de una clara agenda política. Las estructuras informales de poder, una política económica errática y la polarización política han llevado a Venezuela al borde de la ingobernabilidad, lo que arroja sombríos augurios para una ordenada vuelta a la democracia y la economía de mercado. Tampoco es más alentadora la evolución en

Haití, cuyo presidente desde 2011 Michel Martelly no ha logrado en su presidencia ningún avance en las reformas para sacar adelante al país, que tras el terremoto sigue estando en la ruina. Por el contrario, predominan la falta de planificación, el despilfarro y los juegos políticos de suma cero; y también, en este país, las perspectivas de una evolución positiva son poco alentadoras.

Al lado de los países líderes Uruguay y Chile, también Costa Rica, El Salvador y Brasil (a pesar de un retroceso frente al BTI 2014) se han consolidado en un buen nivel del rendimiento en materia de gestión, razón por la que destacan claramente de los demás países, en los que algunos puntos fuertes se acompañan de puntos débiles más o menos evidentes. Hay que destacar en este contexto tres evoluciones significativamente positivas desde el BTI 2014. Tanto en Panamá (+0,48) como en Paraguay (+0,42) hubo cambios de gobierno, que han procedido a rectificar los errados cursos previos de los acontecimientos. En Panamá, Juan Carlos Varela, el nuevo presidente, ha introducido nuevos vientos democráticos y ha corregido el estilo de gobierno autocrático de su predecesor Ricardo Martinelli. De forma similar, desde que el presidente Horacio Cartes asumió el cargo en 2013, Paraguay ha vuelto a la normalidad democrática, después de los tiempos revueltos que siguieron a la destitución del presidente Lugo en el año 2012, lo cual ha facilitado la reincorporación del país en las organizaciones regionales Mercosur y UNASUR.

Como es sabido, Cuba, el tercer país en ascenso (+0,41), es un caso particular, dado que el país sigue siendo una autocracia clásica sin una economía de mercado dominante. Aun así, es destacable la mejora de la calidad de la gestión de los líderes cubanos, no sólo en comparación con el BTI 2014, sino de manera especialmente evidente en una

perspectiva a medio plazo (+1,52 desde el BTI 2006), partiendo, no obstante, desde un nivel muy bajo. Con este resultado, la dirigencia política en torno a Raúl Castro incluso se convierte en la que más progresos registra respecto a las mejoras en la calidad de la gestión de las transformaciones, incluso por delante de Paraguay (+1,12). A pesar de seguir negándose a una transformación democrática, y de iniciar sólo de forma titubeante y muy parcial las reformas hacia una economía de mercado, se percibe que, a diferencia del ejercicio del poder personalista de su hermano y predecesor Fidel, Raúl Castro ha impulsado un proceso reformista que se plasma en las instituciones y se ejecuta con una perspectiva a largo plazo, lo que también se manifiesta claramente en una mejor capacidad de conducción. No se debe olvidar que el gobierno ha mejorado visiblemente sus posturas en cooperación internacional, entre otras cosas mediante la aproximación a los Estados Unidos, pero también a través de una intensa colaboración regional.

Sin embargo, se puede constatar de forma general que los gobiernos de la región se enfrentan a dificultades cada vez mayores para encontrar respuestas adecuadas a problemas complejos. Esta situación se podría denominar “síndrome de Brasil”, dado que ha sido éste el país donde la combinación de nuevas dificultades se ha manifestado de modo especialmente claro desde la Copa Confederación de 2013. Este síndrome está estrechamente relacionado, por un lado, con el cambio social desde la (re) democratización y, por otro lado, con el resurgimiento socioeconómico de la década pasada. El auge económico y las medidas de política social han tenido como consecuencia la formación de nuevas capas sociales, más seguras de sí mismas: son las llamadas “nuevas clases medias” que, sin embargo, sólo han ascendido

América Latina y el Caribe recientemente desde la pobreza. No cuentan con una protección digna de mención, y debido a su cercanía a las capas bajas ven en peligro este nuevo estatus en las fases de recesión económica. Estos estratos sociales manifiestan expectativas claras y formulan las correspondientes reivindicaciones a la clase política —en aspectos como la educación, las infraestructuras, el transporte, la seguridad ciudadana o el medio ambiente—, pero a menudo sólo perciben un rendimiento mediocre por parte del Estado. El latente descontento se convierte en un malestar explícito cuando —como pasó en Brasil— se gastan sumas exorbitantes en operaciones de prestigio en el marco del Mundial de Fútbol, y aparentemente no se toman en serio las protestas. El descontento suele agudizarse si importantes líderes políticos se ven envueltos en escándalos de corrupción. De esta manera, se profundiza la división entre la población y la clase política, e incluso se puede fomentar su creciente alienación del sistema político, y también de la democracia, siempre que no se perciban alternativas políticas.

Es precisamente esta mezcla de déficits en los procesos de reforma, el desencanto y la pérdida de legitimidad a la que se está enfrentando Dilma Rousseff desde 2013 en Brasil. Aunque en Brasil el nivel global de la gestión todavía se puede considerar como bueno, el gobierno no ha sido capaz, hasta el momento, de diseñar perspectivas orientadas hacia el futuro. En lugar de ello, las revelaciones recientes sobre el escándalo de Petrobras han dañado la reputación de la clase política en general, especialmente de Rousseff (y de su mentor político Lula), tanto a nivel nacional como internacional. En 2013, un año antes de las elecciones, la aprobación del gobierno había caído al 56%, y en enero de 2015 alcanzó con un 23% la cota más baja desde que Rousseff tomó posesión del cargo en 2011. El

descenso patente en la evaluación de la gestión, comparado con el BTI 2014, no sólo se debe a esta falta de credibilidad, sino también al curso ligeramente vacilante del gobierno en cuestiones de reforma política, así como a su menor disposición al consenso, especialmente en la fase previa a las elecciones. Recientemente, se han observado nuevos indicios que hacen pensar que Rouseff se ha percatado, cuando menos, de la necesidad de emprender reformas estructurales; pero, debido a la crisis económica y las maniobras políticas, el país parece hallarse al borde de la paralización política.

En Chile, donde el legado de la era de Pinochet sigue desempeñando un papel fundamental, la situación se presenta de manera similar, aunque por otras razones. El crecimiento de los conflictos sociales y políticos durante la presidencia de Sebastián Piñera —las protestas, sobre todo, de estudiantes de secundaria y universitarios, así como el conflicto con los mapuches— tuvieron como consecuencia, entre otras, que Michelle Bachelet fuese reelegida como presidenta, después de presentarse con una nueva alianza de centro-izquierda y con una amplia agenda de reformas. Con el apoyo de una sólida mayoría parlamentaria, durante el primer año de su mandato desde marzo de 2014 Bachelet ha impulsado reformas fundamentales (entre otras, una reforma fiscal, del sistema electoral y educativa), contando con mecanismos institucionalizados para una buena gestión. A pesar de estos éxitos, la subliminal deslegitimación de la llamada democracia de los acuerdos sigue presente de forma latente. Esta política de consenso, que ha llamado la atención a nivel internacional, había servido desde 1990 de

fundamento a las élites políticas para gobernar el país con éxito; sin embargo y sobre todo después de 2000, ha pasado a ser vista progresivamente como expresión de un oligopolio de los partidos, y ha provocado la creciente alienación política de una amplia parte de la población. En un primer momento, el programa de Bachelet —entre otras cosas una nueva constitución para sustituir la Constitución de la época de Pinochet aún vigente, si bien reformada— parecía apuntar hacia una “refundación” de la democracia en Chile. Sin embargo, desde enero de 2015 y en vista del nuevo descontento entre la población, provocado por diversos escándalos de corrupción en los que se han visto involucrados varios miembros del gobierno y el hijo de la presidenta, apenas se perciben aires de cambio.

Un trasfondo semejante y problemas parecidos también se presentan en otros países, provocando igualmente descontento, desazón o protestas contra el gobierno, hasta llegar a la alienación del sistema político. En México, después de un primer año esperanzador —debido al “pacto por México” y algunas iniciativas reformistas importantes— el gobierno de Peña Nieto se halla a la defensiva, debido a la escalada de violencia y las protestas consiguientes, lo que pone en duda sus proyectos de reforma. Sin olvidar las reacciones ambivalentes ante la matanza de los estudiantes en el Estado Federal de Guerrero, que ha contribuido a la considerable deslegitimación del gobierno.

En Guatemala y Honduras también han surgido desde la primavera de 2015 oleadas de protestas contra la violencia, la corrupción y la impunidad.

Sus promotores son sobre todo ciudadanos jóvenes, organizados al margen de los tradicionales canales de participación, a través de las redes sociales, y que en el fondo también se dirigen contra las estructuras de poder establecidas. A estos sucesos recientes se suman panoramas conflictivos en otros países, que en parte vienen de años atrás y que con frecuencia no se han solucionado debido a una deficiente gestión del conflicto o que incluso se están agudizando (deliberadamente). Esto es aplicable a la Argentina de Fernández de Kirchner y a Ecuador, cuyos gobiernos han seguido o siguen una estrategia de polarización; pero también en Perú, ya que el presidente Ollanta Humala no ha conseguido apaciguar un escenario conflictivo, ciertamente complicado —también en lo relativo a la relación con la oposición—, lo cual también ha repercutido negativamente en la capacidad de liderazgo del gobierno.

Por todo ello, los gobiernos de América Latina están capacitados en diferente medida para enfrentar los múltiples desafíos en sus países. Entre ellos no sólo se cuentan las exigencias de las “nuevas clases medias”, que reivindican un mejor rendimiento de los gobiernos y medidas adicionales para consolidar los avances sociales y económicos como, por ejemplo, reformas en el sistema educativo, una política medioambiental sostenible y una mayor transparencia. El problema de la pobreza está lejos de tener solución en la mayoría de los países, a pesar de importantes progresos. Si a ello se añaden lacras como la violencia, el crimen organizado o la corrupción, resulta manifiesto que en la mayoría de los países se ha producido un considerable parón en el proceso de reformas.



Perspectivas

Según el punto de vista que se adopte, se pueden calificar las evoluciones a corto y medio plazo en América Latina y el Caribe como una muestra de estabilidad o de estancamiento, tanto con respecto a las transformaciones políticas y de la economía de mercado como a la gestión de las transformaciones. Sin embargo, en perspectiva histórica cabe constatar un resultado positivo: tanto las instituciones políticas como las de la economía de mercado han ganado, en general, en estabilidad, si no se toman en consideración los casos problemáticos de Haití, Cuba y Venezuela, así como, en parte, Guatemala. Aun así, las grandes diferencias existentes en el apartado de la calidad de las instituciones son un indicio de que estos países están preparados de modo muy desigual para afrontar los desafíos interiores y exteriores. Con ello, seguirán siendo más o menos vulnerables ante las crisis según los casos. En el ámbito político, entre los desafíos se cuentan, entre otros, los problemas en materia de responsabilidad de los sistemas políticos, cada vez más evidentes en los últimos años; y en el ámbito de la economía de mercado es de destacar sobre todo la combinación de déficits estructurales y la inseguridad del marco de condiciones externas.

En el ámbito de las transformaciones políticas se ha mostrado, con excepción de los países siempre bien situados como Chile, Costa Rica y Uruguay, que todavía no ha sido posible franquear el abismo existente entre un nivel relativamente alto de “poliarquía” (participación política), como demuestra el gran número de elecciones y cambios de gobierno en el período de análisis, y la baja calidad del Estado de Derecho. Esta desproporción se presenta como un talón de Aquiles para la evolución democrática, ya que no existen mecanismos adecuados de control del poder generado mediante elecciones democráticas, razón por la que éste es más propenso a tendencias autocráticas y a la corrupción, hasta llegar a excesos populistas. Por ello, y sobre todo en las

democracias defectuosas más débiles, tampoco se pueden descartar en el futuro las amenazas de crisis del sistema político. Esto se aplica sobre todo a Centroamérica, donde, como también en México, la situación se agrava por los problemas de estatalidad y el nivel relativamente elevado de violencia y crimen organizado, generándose una tensión latente entre los valores democráticos y la necesidad de seguridad ciudadana. En cambio, las democracias con un engranaje institucional más estable hasta el momento también tienen mayor capacidad de reacción ante los cambios sociales y de impulso de iniciativas de reforma. Eso hace esperar que, a pesar de los problemas actuales, sobre todo en Chile y Brasil, se producirán cambios políticos a lo largo de los próximos años, pero sin afectar la estabilidad democrática.

En el ámbito de la transformación de la economía de mercado se muestra una pauta similar. Aunque se ha producido un equilibrio entre progresos y retrocesos, la mayoría de los países cuenta con instituciones bastante sólidas en el ámbito de la ordenación económica. Entre ellos se cuentan no sólo las seis economías de mercado desarrolladas o, al menos, funcionales (Uruguay, Chile, Costa Rica, Perú, Brasil y Panamá), sino también Colombia, El Salvador, México y Paraguay. Sin embargo, también a este respecto nos encontramos con una gama muy amplia de situaciones y con diferencias, en parte considerables, entre las diversas estructuras económicas, razón por la cual las perspectivas de evolución son muy variadas. A ello hay que añadir el hecho de que las deficiencias, sobre todo en el ámbito del Estado social y del sistema educativo, impiden que la economía desarrolle un mayor dinamismo. A este respecto, son las élites políticas las que han sido incapaces de contrarrestar las dinámicas de forma más decidida, no sólo con programas específicos de ayuda social, sino también, por ejemplo, mediante sistemas fiscales más equitativos. Además, es cierto para casi todos los países que algunos de sus

problemas estructurales hasta el momento no han sido solucionados, a pesar de —o debido al— auge económico. Entre ellos están, en primer lugar, la dependencia de las exportaciones de materias primas, que van de la mano, por el contrario, con una tasa de productividad y un valor añadido más bien reducido, así como los problemas en materia de desigualdad social, que sigue sin reducirse de modo significativo, lo que incide en la existencia de un sector informal que a menudo alcanza dimensiones considerables. Como ya se ha vislumbrado en el período de análisis, un freno continuado de la demanda internacional puede poner aún más a prueba el actual modelo de crecimiento. Dado que la notable reducción de la pobreza, y en parte de la desigualdad, en los últimos años era debida en primer lugar al aumento del empleo, tampoco serían descartables retrocesos en esa área, lo que tendría gravosas consecuencias para el desarrollo político.

En consecuencia, siguen siendo inmensos los desafíos políticos y económicos para los gobiernos y las élites políticas en general, y requieren de nuevas estrategias de adaptación y de reforma. Con respecto al modelo de crecimiento, la CEPAL exige nada menos que un “nuevo contrato social”, que eleve las economías nacionales latinoamericanas a un mayor nivel de productividad y de igualdad social, entre otros aspectos, mediante reformas fiscales que establezcan una estructura impositiva de carácter más redistributivo. No obstante, se plantea la cuestión de si las élites políticas latinoamericanas —descontando las radicalmente “reacias a toda transformación”— ya están dispuestas a ello, o si preferirán seguir en su habitual estrategia de “ir tirando” hasta que se presenten crisis más graves. Los resultados en materia de gestión de la transformación en el período de análisis indican más bien que, en este momento, en la región, y sobre todo entre los líderes políticos, reina el desconcierto acerca de en qué dirección proseguirá el viaje.