

El desempeño de la Argentina en el Índice de Transformación Bertelsmann 2006-2018

Por Eric W. Grosebacher

Durante los años 2007 y 2015, correspondientes al primer y segundo mandato de Cristina Fernández, Argentina sufrió una contundente caída en el rendimiento en la transformación económica, la gestión de la gobernanza y, en menor medida, la transformación política. Con especial énfasis se destacan la caída en los criterios de estabilidad de la moneda y precios, desempeño económico, capacidad de conducción, eficiencia de los recursos y participación política. Con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, Argentina recuperó la evolución positiva en los indicadores del BTI. Los resultados del BTI 2018 brindan argumentos para creer que Argentina está en iguales o mejores condiciones que México y podría, por lo tanto, cumplir los requisitos para formar parte de la OCDE.

Eric W. Grosebacher es Coordinador del Proyecto Monitoreo de la Transformación del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL).



Este Documento realiza una revisión del desempeño y la evolución de la Argentina en el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (BTI) desde que éste se publica, en el año 2006, hasta la nueva edición del 2018.

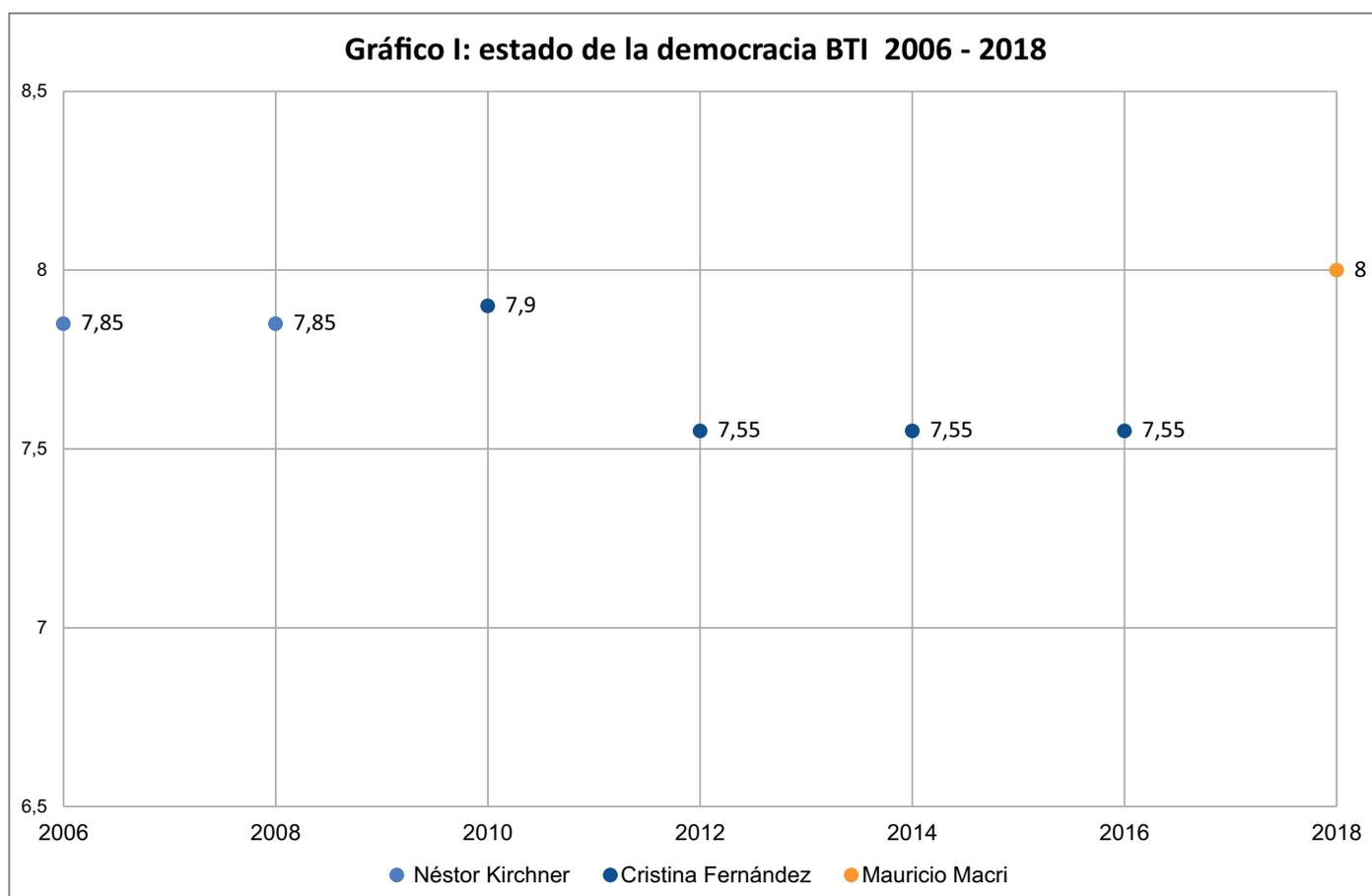
El BTI analiza y evalúa con periodicidad bianual la calidad de la democracia, la economía de mercado y la buena gobernanza en 129 países en vías de desarrollo y transformación, en base a un total de 52 indicadores agrupados según 17 criterios. Cada indicador recibe un puntaje en un rango de entre uno y diez.¹

Cabe destacar que cada edición del BTI se realiza con datos correspondientes al año previo al informe. Es decir, el BTI 2006 corresponde a información del año 2005, el BTI 2008 al año 2007, etc.

Para estudiar el caso de Argentina, se diferencian distintos períodos acorde a la administración nacional con la que se coincide cada BTI: los primeros dos informes (2006 y 2008) corresponden a la presidencia de Néstor Kirchner, los siguientes cuatro informes (2010, 2012, 2014, 2016) a la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y, por último, los datos disponibles del informe 2018 corresponden a la presidencia de Mauricio Macri, específicamente al año 2017. Teniendo en cuenta esta división, se buscará observar las principales tendencias y variaciones en el BTI.

El Documento se organiza en cuatro secciones. En la primera de ellas, se analiza la transformación política. En segundo lugar, la transformación económica. Luego la gestión de la gobernanza y, por último, se presentan las conclusiones. En cada sección se acompaña el análisis con gráficos de los promedios anuales para cada categoría y cuadros correspondientes con los puntajes asignados a cada uno de los criterios del BTI. Los indicadores con los que fueron compuestos dichos cuadros se presentan en el apéndice de este Documento.

1. Estado de la democracia



El balance de los procesos de transformación política en Argentina entre el BTI 2006 y el de 2018 demuestran que el país no avanzó en la consolidación de la democracia, sino únicamente en el último año. En la publicación del BTI 2018, el estado de la democracia en Argentina se ubica en su nivel más alto (+0.45 con respecto al informe anterior), luego de haber sufrido una caída en el BTI 2012 que se mantuvo hasta el BTI 2016 (-0.35 con respecto al BTI 2010), es decir, durante el segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner.

¹Información acerca de la metodología del índice BTI en español en http://www.cadal.org/publicaciones/bti/BTI_2016_Metodologia.pdf

Los datos de este último informe son un punto de inflexión en varios aspectos, coincidente con la llegada de Cambiemos al gobierno tras las elecciones presidenciales de fines del año 2015. Argentina puede considerarse por primera vez una democracia consolidada.

Cuadro I: criterios que componen el estado de la democracia, BTI 2006-BTI 2018

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la democracia	7,85	7,85	7,9	7,55	7,55	7,55	8
Estatalidad	8,8	9	9	9	9	9	9
Participación política	9,5	9,5	9,5	8,8	8,8	8,8	9
Estado de derecho	6	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	7
Estabilidad de las instituciones democráticas	8	8	8	7	7	7	7,5
Integración política y social	7	7	7,3	7,3	7,3	7,3	7,5

Los cinco criterios que conforman la sección de transformación política son: estatalidad; participación política; estado de derecho; estabilidad de las instituciones democráticas; e integración política y social. La participación política y la estatalidad en su conjunto demuestran ser, para todo el período, los pilares más fuertes de la democracia argentina, mientras que el estado de derecho es el indicador más débil, aunque con un importante crecimiento en el último año.

El valor relativamente alto de estatalidad desde el BTI 2008 se debe a un alto nivel de identidad nacional y de no interferencia de dogmas religiosos, junto con valores constantes de monopolio de uso de la fuerza y estructuras administrativas básicas. Por otra parte, los cuatro criterios restantes muestran al menos un cambio (± 0.50) en el período estudiado.

Para los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, se pueden agrupar los datos diferenciando dos períodos. El primero de ellos, entre el BTI 2006 y 2010, se caracteriza por un estado de la democracia en grandes líneas más alto que el segundo, entre el BTI 2012 y 2016. La principal variable de quiebre entre estos períodos es la caída en el nivel de estabilidad de las instituciones democráticas (-1.0), explicado por una baja en los dos indicadores que componen este criterio: tanto el desempeño de las instituciones democráticas como el compromiso con las instituciones democráticas.

A su vez, en el BTI 2012 se reduce significativamente el nivel de participación política (-0.7), a raíz de una disminución en los indicadores de elecciones libres y justas y de poder efectivo de gobernabilidad. Por otra parte, se destaca un temprano aumento en los niveles de integración política y social (+0.3) en el BTI 2010, explicado por un crecimiento del indicador de grupos de interés que median entre la sociedad y el sistema político.

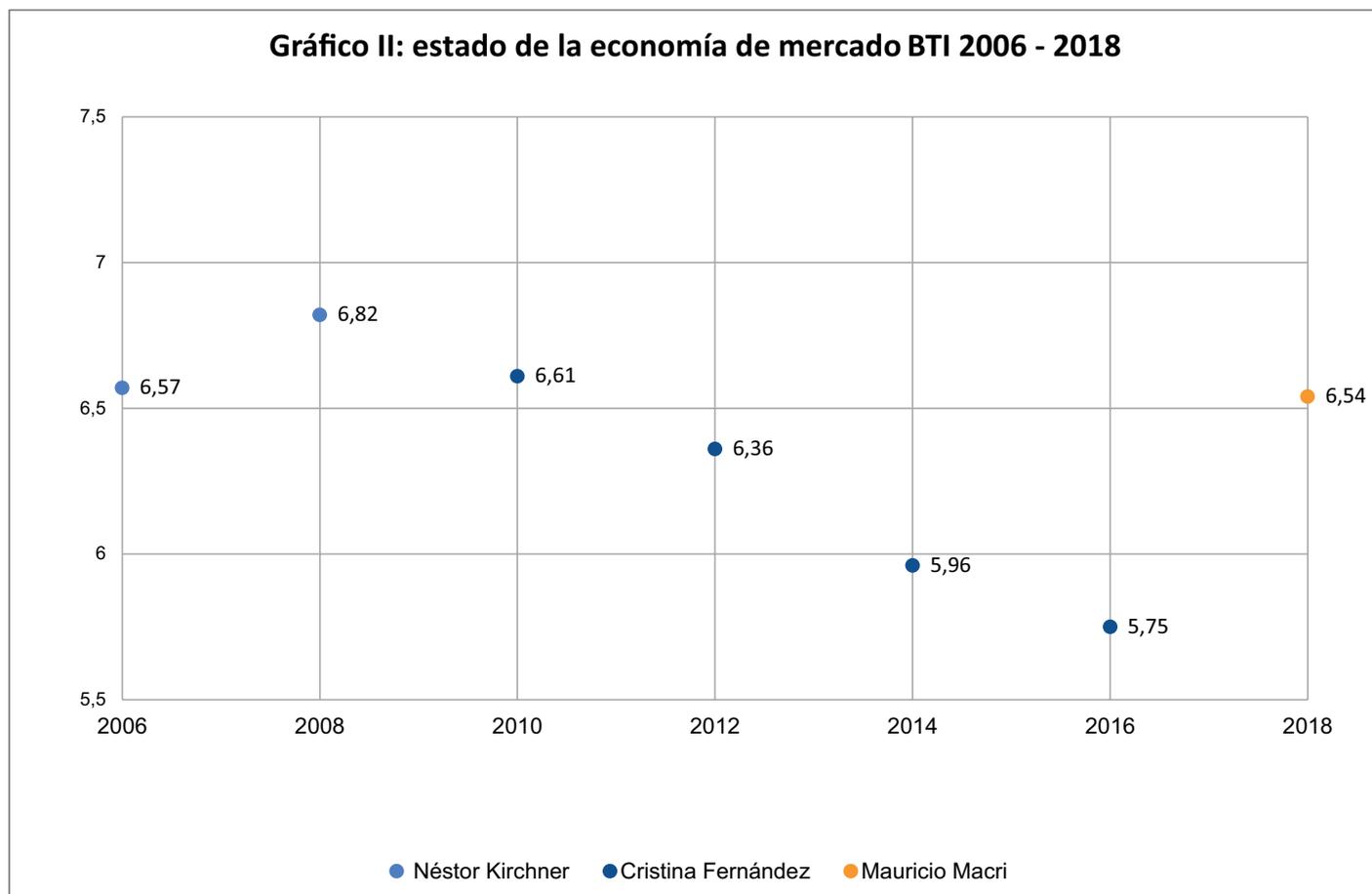
Con la llegada de Mauricio Macri, varios indicadores del BTI muestran una evolución positiva en materia de transformación política. En primer lugar, se observa un importante progreso del estado de derecho (+1.2) en 2017. Este es explicado por una mejor evaluación del nivel de independencia del poder judicial y, especialmente, de la separación de poderes y el enjuiciamiento por abuso de poder. Estos últimos indicadores recibieron un puntaje significativamente mayor (+2.0) en el BTI 2018 que en 2016, constituyendo la principal mejora del desempeño argentino en la última edición del BTI.

En segundo lugar, se observa un aumento en la estabilidad de las instituciones democráticas (+0.5) explicado por un mayor desempeño de las mismas, y una mayor integración política y social (+0.2) como resultado de una mejora en el sistema de partidos. Cabe destacar que este criterio es el único que ya mantenía una tendencia positiva desde el BTI 2006. Por otra parte, se agrega un crecimiento de la participación política (+0.2), explicada por un leve aumento en la libertad de expresión.

En definitiva, de los cinco indicadores que el índice BTI utiliza para evaluar el estado de la democracia, cuatro crecieron de manera notoria en el último informe, alcanzando los valores del período 2005-2009. No fue así el caso para los criterios de participación política y estabilidad de las instituciones democráticas, aunque se marcó un avance notorio con respecto a los datos anteriores.

Desde el BTI 2008 hasta el del 2018, el nivel de aprobación de la democracia se mantiene constante y en un nivel alto.

2. Estado de la economía de mercado



El nivel de transformación económica en la Argentina muestra una tendencia negativa entre los BTI 2008 y 2016 que es revertida con un crecimiento significativo (+0.79) en el último año, correspondiente al BTI 2018, aunque se sitúa todavía por debajo de su punto más alto en el BTI 2008.

Los siete criterios que conforman el estado de la economía de mercado son: nivel de desarrollo socioeconómico; organización del mercado y la competencia; estabilidad de moneda y precios; propiedad privada; régimen de bienestar; desempeño económico; y sustentabilidad.

Cuadro II: criterios que componen el estado de la economía de mercado, BTI 2006-BTI 2018

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la economía de mercado	6,57	6,82	6,61	6,36	5,96	5,75	6,54
Nivel de desarrollo socioeconómico	7	7	7	7	7	7	7
Organización del mercado y la competencia	6,5	6,3	6,3	6	5,3	5,3	6,8
Estabilidad de moneda y precios	7	6,5	6	5,5	5	4,5	7
Propiedad privada	7,5	7	7	7	6,5	6,5	7,5
Régimen de bienestar	6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Desempeño económico	7	9	8	7	6	5	5
Sustentabilidad	5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	6

La presidencia de Néstor Kirchner entre 2003 y 2007 demuestra una evolución positiva en el estado de la economía de mercado, con un ligero crecimiento en el último año de su gobierno. Esto se debe, en primer lugar, a un crecimiento significativo en el criterio de desempeño económico (+2.0) explicado por el fortalecimiento de la economía. En segundo lugar, una leve mejora de la política educacional significó un progreso en el nivel de sustentabilidad y, por último, se observa un aumento de la igualdad de oportunidades que impactó positivamente en el régimen de bienestar. En la parte negativa del balance, decreció la estabilidad macroeconómica y la liberalización del comercio exterior.

Debido a los procesos de reforma económica impulsados por Cristina Fernández de Kirchner desde su llegada

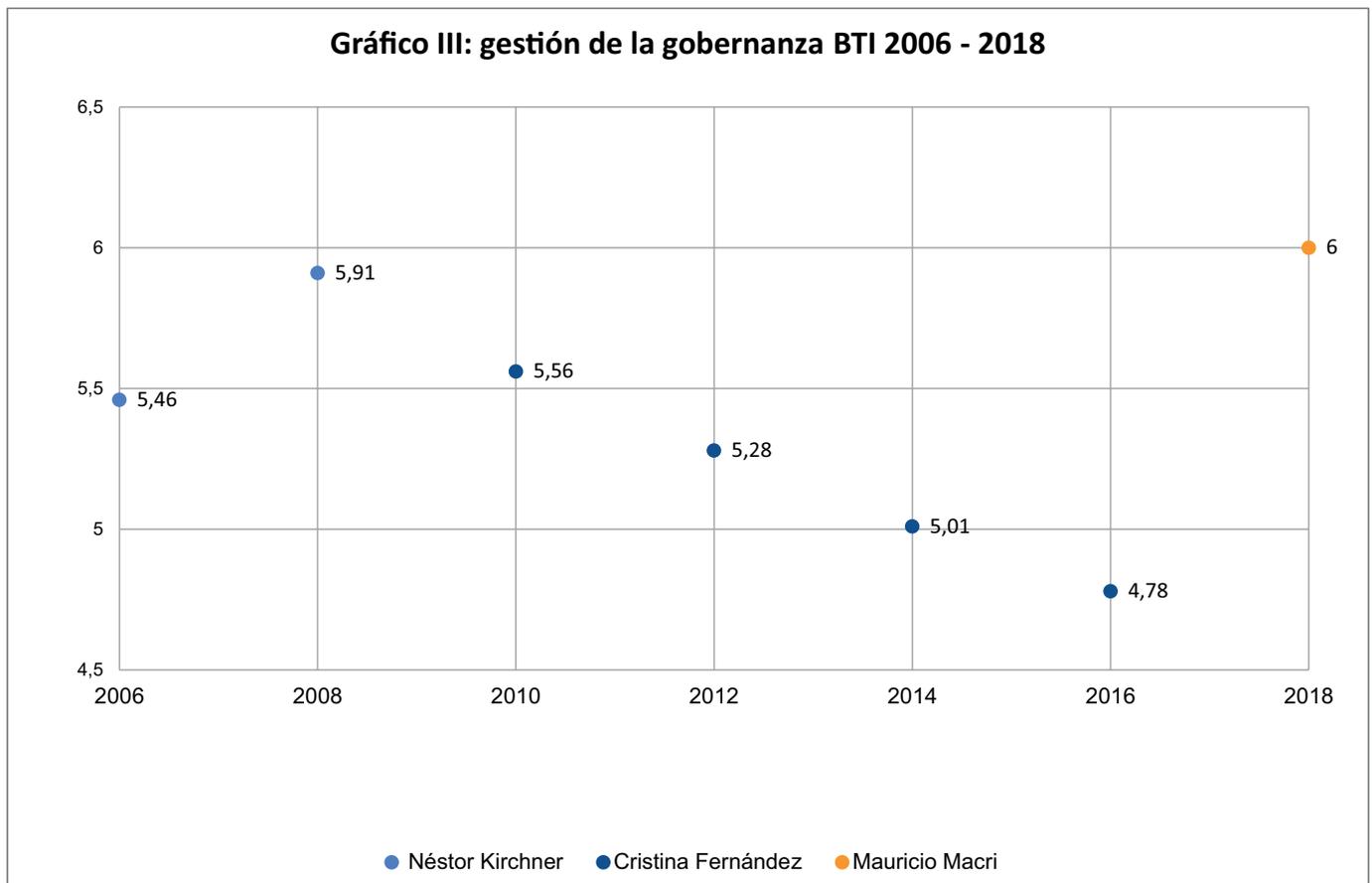
a la presidencia en 2007, los informes BTI correspondientes a su gobierno muestran una importante evolución negativa en el estado de transformación económica de Argentina (entre el BTI 2008 y el BTI 2016). La reducción en el nivel de desempeño económico es la principal regla durante estos años: todos los informes muestran una baja de un punto (-1.0) en el indicador de fortaleza de la economía con respecto al informe anterior. De la misma manera, se observa una significativa regresión en la política de inflación y tipo de cambio a lo largo de todos ellos.

Desde el segundo bienio de su presidencia (BTI 2012) se agrega un retroceso sostenido en la liberalización del comercio exterior, que es intensificado al comienzo de su segundo mandato (BTI 2014). Por último, se suma una reducción en el nivel de derechos de propiedad y del sistema bancario y en el nivel de estabilidad macroeconómica y el indicador de competencia de mercado en el BTI 2016, el último de su gobierno. Tres de los siete criterios que no muestran una caída (pero tampoco un crecimiento) son el nivel de desarrollo socioeconómico, el régimen de bienestar y la sustentabilidad, aunque este último se mantiene constante en un nivel relativamente bajo.

El BTI 2018 transmite un mayor optimismo tras una mejora alentadora en el estado de la transformación económica. La llegada de Mauricio Macri a la presidencia se corresponde con un progreso consistente en cuatro de los siete criterios. El más significativo se observa en los niveles de estabilidad de la moneda y precios, donde un crecimiento importante (+2.5) es explicado por una mejor política de inflación y tipo de cambio y por más estabilidad macroeconómica. A su vez, una importante evolución positiva se hace evidente en términos de organización del mercado y la competencia (+1.5) y de propiedad privada (+1.0). Por último, una ligera mejora de la política medioambiental implicó un mayor nivel de sustentabilidad (+0.5).

Sin embargo, no se percibe aún una tendencia de recuperación del régimen de bienestar ni del nivel de desempeño económico, que se mantiene desde el BTI 2016 inmutable en su nivel más bajo de los años estudiados. Alcanzar una mayor fortaleza de la economía es el desafío pendiente del gobierno de Cambiemos.

3. Gestión de la gobernanza



La evolución de la gestión de la gobernanza en Argentina muestra un primer momento de crecimiento en el BTI 2008 y, desde entonces, una tendencia decreciente revertida en el BTI 2018. El detalle optimista es que la recuperación en la gestión de la gobernanza en el último año alcanza el nivel más alto en todo el período, aunque el puntaje de seis sobre diez es aún bajo en términos absolutos.

Los cinco criterios que conforman esta sección son: nivel de dificultad; capacidad de conducción; eficiencia de los recursos; construcción de consenso; y cooperación internacional.

Cuadro III: criterios que componen la gestión de la gobernanza, BTI 2006-BTI 2018

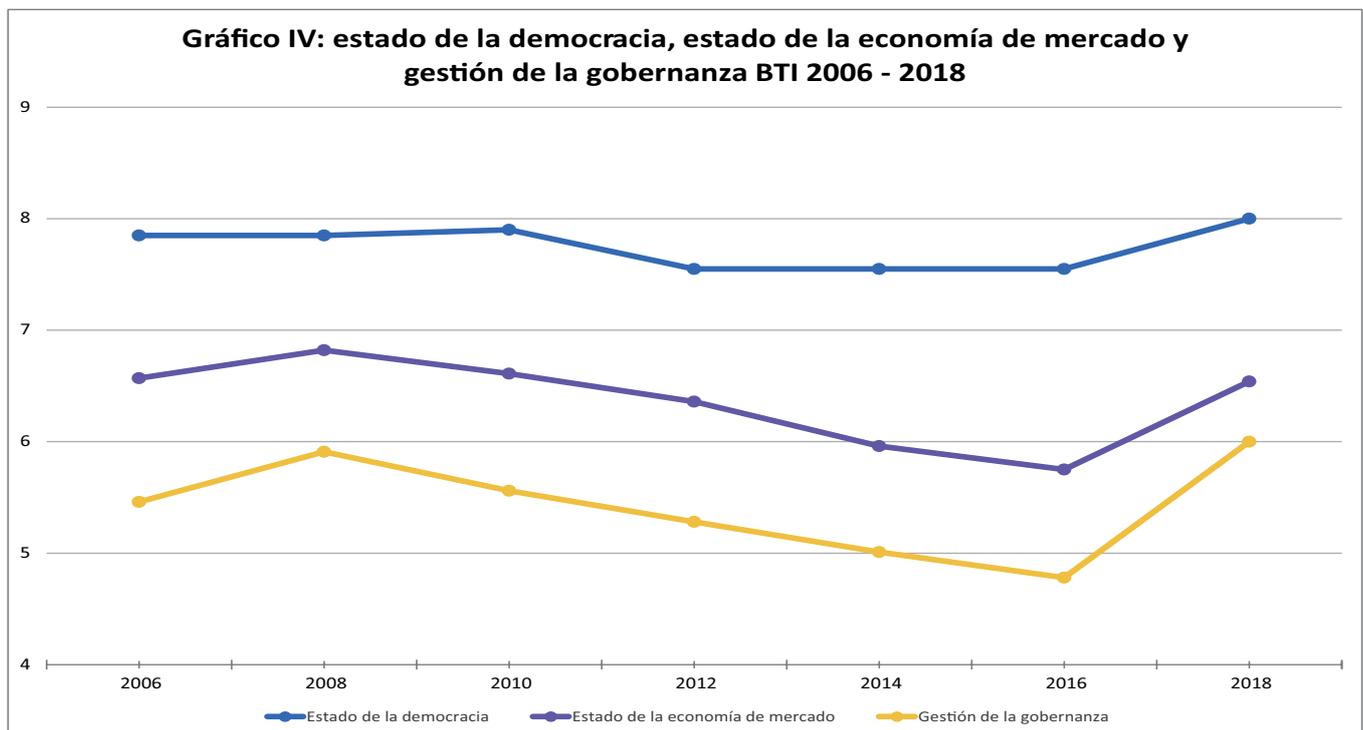
	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Gestión de la gobernanza	5,46	5,91	5,56	5,28	5,01	4,78	6
Nivel de dificultad	3,8	3,4	3,3	3,4	3,1	2,9	3
Desempeño de la transformación	6,33	6,92	6,53	6,18	5,92	5,67	7,1
Capacidad de conducción	6	6,7	5,7	5,7	5,7	5	7
Eficiencia de los recursos	5,3	6	5,7	5,3	5	4,7	6,3
Construcción de consenso	7,3	8	7,8	7,4	7	7	7,4
Cooperación internacional	6,7	7	7	6,3	6	6	7,7

El crecimiento de cuatro de ellos durante la presidencia de Néstor Kirchner dejó un saldo positivo en la gestión de la gobernanza (+0.45) entre el BTI 2006 y el del 2008. Una mayor capacidad de conducción (+0.7) fue el resultado de una evolución positiva en los indicadores de implementación y aprendizaje del gobierno. Un creciente nivel de coordinación de políticas redundó en una mayor eficiencia de recursos (+0.7), una más alta credibilidad implicó un progreso en la cooperación internacional (+0.7) y, por último, se destaca positivamente la construcción de consenso (+0.7), explicada por el apaciguamiento de conflictos y la reconciliación.

El gobierno de Cristina Fernández se destaca por una evolución negativa en tres de los cinco criterios estudiados, todos los cuales habían crecido durante la presidencia de su esposo. Se observa un retroceso en la capacidad de conducción (-1.0) en el primer bienio de su gobierno, que se mantiene constante y nuevamente cae en el último (-0.7). Durante su presidencia, la eficiencia de los recursos decrece a lo largo de todos los informes BTI (-1.3 en total) y, por último, tanto la construcción de consensos como la cooperación internacional evolucionan negativamente durante tres informes consecutivos y se estabilizan en el BTI 2014 y 2016.

Para el caso del último BTI, los cinco criterios de gestión de la gobernanza registran un progreso con respecto al BTI 2016. En primer lugar, se destaca un crecimiento significativo de la capacidad de conducción (+2.0). En segundo lugar, un aumento de la cooperación internacional (+1.7) causado por una mayor credibilidad y uso efectivo del apoyo internacional. En tercer lugar, una mayor eficiencia de los recursos (+1.6); luego un leve aumento en la construcción de consenso y, por último, un aumento marginal (+0.1) en el nivel de dificultad. Este ya demostraba una tendencia creciente durante todo el período estudiado entre BTI 2006 y el BTI 2018 (dejando de lado un ligero retroceso en el BTI 2010).

4. Conclusiones



A partir de los datos estudiados se puede concluir que el balance de los procesos de transformación entre 2005 y 2017 no se atiene a grandes avances en la consolidación de la democracia, la economía de mercado y la gestión de la gobernanza. Sin embargo, los datos correspondientes al 2017 son un punto de inflexión en la tendencia de los procesos de transformación.

Durante los años 2007 y 2015, correspondientes al primer y segundo mandato de Cristina Fernández, Argentina sufrió una contundente caída en el rendimiento en la transformación económica, la gestión de la gobernanza y, en menor medida, la transformación política. Con especial énfasis se destacan la caída en los criterios de estabilidad de la moneda y precios, desempeño económico, capacidad de conducción, eficiencia de los recursos y participación política. Con la llegada al gobierno de Mauricio Macri, Argentina recuperó la evolución positiva en los indicadores del BTI. El último bienio parece continuar el progreso que se observaba durante la presidencia de Néstor Kirchner en la mayoría de los indicadores.

En total, Argentina muestra una perenne fortaleza en el estado de la democracia, particularmente en los niveles de participación política y estatalidad. En cuanto al estado de la transformación económica y la gestión de la gobernanza, se observa una volatilidad consistente con los cambios en la administración del poder ejecutivo. En definitiva, el último BTI deja como resultado una Argentina más cerca de poder ingresar como miembro a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para evaluar esto se pueden comparar los resultados con Chile y México², países de la región que integran la OCDE.

Según el primer caso, Argentina se encuentra con un trecho largo por recorrer. Los indicadores del BTI 2018 de Chile superan por más de un punto a los de Argentina tanto en el estado de la democracia como en la economía de mercado y la gestión de la transformación. En el caso de México, sin embargo, los datos muestran que a partir del BTI 2018 Argentina se encuentra por primera vez por encima de México para estas tres categorías. En otras palabras, el BTI 2018 brinda argumentos para creer que Argentina está en iguales o mejores condiciones que México y podría, por lo tanto, cumplir los requisitos para formar parte de la OCDE.

Recuperar el tiempo perdido y consolidar este éxito en el camino hacia la democracia y una economía de mercado con inclusión social es el desafío del gobierno de Mauricio Macri. Los datos del primer bienio de su mandato muestran el comienzo de un progreso en varios aspectos con perspectivas a futuro que se vislumbran positivas.

² Cuadro comparativo de Argentina, Chile y México en el BTI 2018 disponible en el apéndice II de este trabajo.

Apéndice I

Argentina BTI 2006-2018							
	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la democracia	7,85	7,85	7,9	7,55	7,55	7,55	8
Estatalidad	8,8	9	9	9	9	9	9
Monopolio de uso de la fuerza	8	8	8	8	8	8	8
Identidad nacional	10	10	10	10	10	10	10
No interferencia de dogmas religiosos	10	10	10	10	10	10	10
Estructuras administrativas básicas	7	8	8	8	8	8	8
Participación política	9,5	9,5	9,5	8,8	8,8	8,8	9
Elecciones libres y justas	10	10	10	9	9	9	9
Poder efectivo de gobernabilidad	10	10	10	8	8	8	8
Derechos de asociación/reunión	10	10	10	10	10	10	10
Libertad de expresión	8	8	8	8	8	8	9
Estado de derecho	6	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	7
División de poderes	6	5	5	5	5	5	7
Independencia del poder judicial	6	6	6	6	6	6	7
Enjuiciamiento por abuso de poder	5	5	5	5	5	5	7
Derechos civiles	7	7	7	7	7	7	7
Estabilidad de las instituciones democráticas	8	8	8	7	7	7	7,5
Desempeño de las instituciones democráticas	7	7	7	6	6	6	7
Compromiso con las instituciones democráticas	9	9	9	8	8	8	8
Integración política y social	7	7	7,3	7,3	7,3	7,3	7,5
Sistema de partidos	7	6	6	6	6	6	7
Grupos de interés	7	6	7	7	7	7	7
Aprobación del sistema democrático	8	9	9	9	9	9	9
Capital social	6	7	7	7	7	7	7
Estado de la economía de mercado	6,57	6,82	6,61	6,36	5,96	5,75	6,54
Nivel de desarrollo socioeconómico	7	7	7	7	7	7	7
Barreras socioeconómicas	7	7	7	7	7	7	7
Organización del mercado y la competencia	6,5	6,3	6,3	6	5,3	5,3	6,8
Competencia de mercado	6	6	6	6	6	5	7
Políticas anti-monopolio	5	5	5	5	5	5	6
Liberalización del comercio exterior	8	7	7	6	4	5	7
Sistema bancario	7	7	7	7	6	6	7
Estabilidad de moneda y precios	7	6,5	6	5,5	5	4,5	7
Política de inflación y tipo de cambio	7	7	6	5	4	4	7
Estabilidad macroeconómica	7	6	6	6	6	5	7
Propiedad privada	7,5	7	7	7	6,5	6,5	7,5
Derechos de propiedad	7	7	7	7	6	6	7
Empresas privadas	8	7	7	7	7	7	8
Régimen de bienestar	6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Redes de seguridad social	6	6	6	6	6	6	6
Igualdad de oportunidades	6	7	7	7	7	7	7
Desempeño económico	7	9	8	7	6	5	5
Fortaleza de la economía	7	9	8	7	6	5	5
Sustentabilidad	5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	6
Política medioambiental	5	5	5	5	5	5	6
Política educativa / I+D	5	6	6	6	6	6	6
Índice de gestión de la transformación	43	33	49	59	61	71	26
Gestión de la transformación	5,46	5,91	5,56	5,28	5,01	4,78	6
Nivel de dificultad	3,8	3,4	3,3	3,4	3,1	2,9	3
Dificultades estructurales	5	4	4	4	4	4	4
Tradición de la sociedad civil	4	4	4	4	4	4	4
Gravedad de conflictos	4	3	3	4	4	4	4
PNB per capita – PPC re-escalado	5	5	4	4	2	1	2
Índice de Educación de la ONU re-escalado	1	1	1	1	1	1	1
Estructura estatal + Imperio de la ley (Promedio BTI)	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3
Desempeño de la transformación	6,33	6,92	6,53	6,18	5,92	5,67	7,1
Capacidad de conducción	6	6,7	5,7	5,7	5,7	5	7
Priorización	7	7	6	6	6	6	7
Implementación	6	7	6	6	6	5	7
Aprendizaje del gobierno	5	6	5	5	5	4	7
Eficiencia de los recursos	5,3	6	5,7	5,3	5	4,7	6,3
Uso eficiente de los recursos	6	6	6	5	5	5	7
Coordinación de políticas	5	7	6	6	5	5	6
Políticas anti-corrupción	5	5	5	5	5	4	6
Construcción de consenso	7,3	8	7,8	7,4	7	7	7,4
Consenso en objetivos	9	9	9	8	8	8	8
Actores antidemocráticos	9	9	9	8	8	8	9
Apaciguamiento de conflictos	7	8	7	7	6	6	7
Participación de la sociedad civil	6	6	6	6	6	6	6
Reconciliación	7	8	8	8	7	7	7
Cooperación internacional	6,7	7	7	6,3	6	6	7,7
Uso efectivo del apoyo internacional	7	7	7	6	6	6	8
Credibilidad	5	6	6	5	4	4	7
Cooperación regional	8	8	8	8	8	8	8

Apéndice II

BTI 2018	Argentina	Chile	México
Posición en el ranking	23	7	48
Estado de la democracia	8	9,2	6,1
Participación política	9	9,5	6,3
Estado de derecho	7	9,5	5
Estabilidad de las instituciones democráticas	7,5	10	6,5
Estado de la economía de mercado	6,54	8,54	6,36
Nivel de desarrollo socioeconómico	7	7	6
Organización del mercado y la competencia	6,8	9,8	7,5
Competencia de mercado	7	10	6
Estabilidad de moneda y precios	7	10	7,5
Propiedad privada	7,5	10	7
Régimen de bienestar	6,5	8	5,5
Desempeño económico	5	8	6
Sustentabilidad	6	7	5
Índice de gestión de la transformación	26	3	57
Gestión de la transformación	6	7,33	5,17
Nivel de dificultad	3	2,1	5
Desempeño de la transformación	7,1	8,9	5,82
Capacidad de conducción	7	8,3	5,7
Eficiencia de los recursos	6,3	8,7	4,7
Construcción de consenso	7,4	8,6	5,6
Cooperación internacional	7,7	10	7,3