

ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN 2014
AMÉRICA LATINA: Pocos avances visibles



| BertelsmannStiftung



Marco analítico 17 Criterios

5 Criterios

- Estatalidad
- Participación política
- Imperio de la Ley
- Estabilidad de las instituciones democráticas
- Integración política y social

Transformación política

7 Criterios

- Nivel de desarrollo socioeconómico
- Organización del mercado y la competencia
- Estabilidad de moneda y precios
- Propiedad privada
- Régimen de bienestar
- Desempeño económico
- Sustentabilidad

Transformación económica

5 Criterios

- Nivel de dificultad
- Capacidad de conducción
- Eficiencia de los recursos
- Construcción de consenso
- Cooperación internacional

Gestión de la transformación

El estado de la transformación política se mide en función de cinco criterios, que a su vez se derivan de las evaluaciones realizadas en respuesta a 18 indicadores. El concepto de democracia manejada por el BTI va más allá de otras definiciones de democracia que se limitan de modo principal a los derechos civiles básicos y la realización de elecciones libres. La definición de democracia aplicada por el BTI incluye la estatalidad, que es vista como una condición previa a la transformación política y que se examina a través de preguntas referidas específicamente al monopolio estatal del uso de la fuerza y de las estructuras administrativas básicas. También comprende una evaluación del imperio de la Ley, con la mirada puesta en la división de poderes o la persecución de la corrupción. Además, se evalúa la medida en que el sistema democrático se consolida en términos de su aceptación, representatividad y cultura política.

El estado de la transformación económica se mide a través de siete criterios, que a su vez se basan en las respuestas dadas a un total de 14 preguntas. El concepto de economía de mercado aplicado por el BTI no sólo incluye aspectos como los resultados económicos, la política regulatoria o de competencia y los derechos de propiedad, sino que también abarca indicadores de justicia social, como las redes de protección social, la igualdad de oportunidades y la sustentabilidad. Según el BTI, un amplio desarrollo no sólo tiene como objetivo el crecimiento económico, sino que requiere asimismo de progresos en la reducción de la pobreza así como de libertad de acción y elección para el mayor número posible de ciudadanos.

El Índice de Gestión El Índice de Gestión se elabora ponderando el desempeño en materia de gobernanza, medido a partir del análisis de cuatro criterios mediante las respuestas dadas a un total de 14 preguntas, diferenciado además según el nivel de dificultad. El último se define a partir de tres indicadores cualitativos, así como tres indicadores cuantitativos, y por lo tanto toma en consideración la observación de que la calidad de la transformación de cada país está influida por las condiciones estructurales. De esta manera, en la ecuación de los resultados de la gestión política se tienen en cuenta factores como las difíciles condiciones de partida y la escasez de recursos en el país.

La innovación fundamental del BTI consiste en concentrarse en la eficacia con la que los políticos facilitan y dirigen los procesos de desarrollo y transformación. Al examinar y evaluar las políticas de reforma de los responsables de la toma de decisiones, el BTI arroja luz sobre los factores que determinan el éxito y el fracaso en el camino hacia la democracia y una economía de mercado. La exitosa gestión de la transformación implica que los gobiernos sean consecuentes a la hora de perseguir sus objetivos, y que utilicen sus recursos de manera inteligente y eficaz. También requiere que los responsables de las decisiones ganen el mayor consenso posible para lograr sus objetivos de transformación, y que cooperen de manera fiable con los colaboradores externos y los Estados vecinos. El BTI es el único índice que analiza y compara el rendimiento de la gobernanza con datos propios.

Selección de países | Criterios y preguntas

Transformación política 5 Criterios / 18 Preguntas

1. Estatalidad

Hay claridad en cuanto a la existencia de la nación como un Estado con estructuras adecuadamente establecidas y diferenciadas.

- | | |
|-----|---|
| 1.1 | ¿En qué medida el monopolio estatal del uso de la fuerza cubre la totalidad del territorio? |
| 1.2 | ¿En qué medida todos los grupos pertinentes a la sociedad están de acuerdo acerca de la ciudadanía y aceptan la nación como legítima? |
| 1.3 | ¿En qué medida el ordenamiento jurídico y las instituciones políticas son definidos sin interferencia de dogmas religiosos? |
| 1.4 | ¿En qué medida existen estructuras administrativas básicas? |

2. Participación política

El pueblo decide quién gobierna y tiene otras libertades políticas.

- | | |
|-----|---|
| 2.1 | ¿En qué medida los representantes políticos son determinados por elecciones generales, libres y justas? |
| 2.2 | ¿En qué medida los gobernantes democráticamente elegidos tienen el poder efectivo para gobernar? ¿Existen potencias con derecho a veto y enclaves políticos? |
| 2.3 | ¿En qué medida los individuos pueden formar y afiliarse a partidos políticos independientes o grupos cívicos? ¿En qué medida estos grupos pueden asociarse y reunirse libremente? |
| 2.4 | ¿Hasta qué punto los ciudadanos, las organizaciones y los medios de comunicación pueden expresar su opinión libremente? |

3. Imperio de la Ley

Los poderes estatales se controlan y se equilibran mutuamente y garantizan los derechos civiles.

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | ¿En qué medida existe la separación y el mutuo control de los poderes estatales? |
| 3.2 | ¿En qué medida existe un poder judicial independiente? |
| 3.3 | ¿En qué medida los funcionarios públicos que abusan de sus funciones son procesados o castigados? |
| 3.4 | ¿Hasta qué punto están garantizados y protegidos los derechos civiles, y en qué medida los ciudadanos pueden buscar reparación por violaciones de estos derechos? |

4. Estabilidad de las inst. democráticas

Las instituciones democráticas son eficaces y suficientemente aceptadas.

- 4.1 ¿Son capaces de funcionar las instituciones democráticas?
- 4.2 ¿En qué medida las instituciones democráticas son aceptadas como legítimas por los actores relevantes?

5. Integración política y social

¿Existen patrones estables de representación para mediar entre la sociedad y el Estado, así como una cultura cívica consolidada?

- 5.1 ¿En qué medida existe un sistema de partidos estable, moderado y arraigado socialmente, capaz de articular y agregar intereses de la sociedad?
- 5.2 ¿En qué medida existe una red de asociaciones cooperativas o grupos de interés para mediar entre la sociedad y el sistema político?
- 5.3 ¿Cuán fuerte es la aprobación de las normas y procedimientos democráticos por parte de la ciudadanía?
- 5.4 ¿Hasta qué punto ha avanzado la auto-organización social y la construcción de capital social?

Transformación económica

7 Criterios / 14 Preguntas

6. Nivel de desarrollo socioeconómico

En principio, el nivel de desarrollo del país permite una suficiente libertad de decisión para todos los ciudadanos.

- 6.1 ¿Hasta qué punto existen partes significativas de la población que están fundamentalmente excluidas de la sociedad debido a la pobreza y la desigualdad?

7. Organización del mercado y la competencia

Hay reglas claras para una competencia estable y basada en el mercado.

- 7.1 ¿Hasta qué nivel se han desarrollado los fundamentos de la competencia basada en el mercado?
- 7.2 ¿En qué medida existen salvaguardas para prevenir el desarrollo de monopolios y cárteles económicos, y hasta qué punto se las aplican?
- 7.3 ¿Hasta qué punto se ha liberalizado el comercio exterior?
- 7.4 ¿En qué medida se han establecido un sistema bancario sólido y un mercado de capitales?

8. Estabilidad de moneda y precios

Existen mecanismos de previsión institucionales o políticas para controlar la inflación de manera sostenible, junto con una política monetaria y fiscal apropiada.

- 8.1 ¿En qué medida el gobierno y el banco central persiguen una política de inflación coherente y una política de tipo de cambio apropiada?
- 8.2 ¿En qué medida las políticas financieras y de endeudamiento del gobierno apoyan la estabilidad macroeconómica?

9. Propiedad privada

Existen condiciones adecuadas para apoyar un sector privado funcional.

- 9.1 ¿En qué medida las autoridades gubernamentales aseguran derechos bien definidos de propiedad privada y regulan la adquisición, los beneficios, el uso y la venta de la propiedad?
- 9.2 ¿En qué medida están permitidas y protegidas las empresas privadas? ¿Se llevan a cabo los procesos de privatización de una manera coherente con los principios de mercado?

10. Régimen de bienestar

Existen acuerdos viables para compensar los riesgos sociales.

- 10.1 ¿Hasta qué punto las redes de seguridad social proporcionan una compensación a los riesgos sociales?
- 10.2 ¿En qué medida existe la igualdad de oportunidades?

11. Desempeño económico

El desempeño de la economía apunta a un sólido desarrollo económico.

- 11.1 ¿Cuál es el grado de fortaleza de la economía nacional, medida en indicadores macroeconómicos?

12. Sustentabilidad

El crecimiento económico es equilibrado, sostenible ecológicamente y orientado hacia el futuro.

- 12.1 ¿En qué medida se tienen en cuenta cuestiones medioambientales, tanto en términos macroeconómicos como microeconómicos?
- 12.2 ¿En qué medida existen instituciones sólidas para la enseñanza primaria, secundaria y terciaria, así como para la investigación y el desarrollo?

13. Nivel de dificultad

13.1	¿En qué medida impiden las dificultades estructurales la capacidad de gestión de la dirigencia política?
13.2	¿En qué medida existe una tradición de sociedad civil?
13.3	¿Cuál es el grado de gravedad de los conflictos sociales, étnicos y religiosos?
13.4	PBI per capita – PPC (2010) re-escalado.
13.5	Índice de Educación de la ONU re-escalado.
13.6	Estructura estatal + Estado de Derecho (Promedio de ambos criterios de BTI).

14. Capacidad de conducción

El gobierno dirige de modo efectivo las reformas y puede lograr sus prioridades políticas.

14.1	¿En qué medida la dirigencia política establece y mantiene sus prioridades estratégicas?
14.2	¿Cuál es el grado de eficiencia del gobierno en la implementación de sus propias políticas?
14.3	¿Cuál es el grado de flexibilidad e innovación del gobierno?

15. Eficiencia de los recursos

El gobierno hace uso óptimo de los recursos disponibles.

15.1	¿En qué medida el gobierno hace un uso eficiente de los recursos humanos, financieros y organizativos?
15.2	¿En qué medida el gobierno puede conciliar objetivos opuestos en una política coherente?
15.3	¿En qué medida el gobierno evita con éxito la corrupción?

16. Construcción de consenso

La dirección política establece un amplio consenso sobre las reformas con otros actores de la sociedad sin sacrificar sus metas.

- | | |
|------|---|
| 16.1 | ¿En qué medida los principales actores políticos están de acuerdo sobre la economía de mercado y la democracia como objetivos estratégicos y a largo plazo? |
| 16.2 | ¿En qué medida los reformistas pueden excluir o incluir actores antidemocráticos? |
| 16.3 | ¿En qué medida la dirigencia política es capaz de apaciguar conflictos como resultado de divisiones sociales? |
| 16.4 | ¿En qué medida la dirigencia política permite la participación de la sociedad civil en el proceso político? |
| 16.5 | ¿En qué medida la dirigencia política puede lograr una reconciliación entre las víctimas y los perpetradores de injusticias pasadas? |

17. Cooperación internacional

La dirigencia política está dispuesta y es capaz de cooperar con partidarios y organizaciones externas.

- | | |
|------|---|
| 17.1 | ¿En qué medida la dirigencia política utiliza el apoyo de socios internacionales para poner en práctica una estrategia de desarrollo a largo plazo? |
| 17.2 | ¿En qué medida el gobierno actúa como un socio creíble y fiable en sus relaciones con la comunidad internacional? |
| 17.3 | ¿En qué medida la dirigencia política está dispuesta a cooperar con los países vecinos en las organizaciones regionales e internacionales? |

El BTI se concentra en los objetivos normativos de las democracias constituidas bajo el imperio de la Ley y de la economía de mercado basada en principios de justicia social, así como en el análisis de los responsables de la toma de decisiones políticas para la realización de estos objetivos. Por ello, los países que pueden ser considerados como sistemas democráticos consolidados desde hace tiempo y en los que el desarrollo económico puede ser visto como muy avanzado no se incluyen en la encuesta. Este procedimiento no pretende sugerir que la realización de estos dos objetivos signifique que un país haya alcanzado un estático estado final. Más bien, refleja la constatación de que las necesidades y prioridades de reforma que existen tras la consolidación de una democracia y una economía de mercado serán diferentes de las que surgen durante los procesos de transformación.

Al no existir un "umbral de consolidación" claramente definido, el Índice de Transformación no incluye a los países que en 1989 ya eran miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Tampoco se incluyen en el BTI pequeños Estados con menos de 2 millones de habitantes (hasta el BTI 2006: 3 millones). La estricta aplicación de este criterio habría conducido a la exclusión de algunos ejemplos particularmente interesantes de desarrollo y transformación, como Bahrein, Bután, Estonia, Kosovo, Islas Mauricio, Montenegro y Qatar, por lo que todos ellos fueron igualmente incluidos a modo de excepción.

Desde 2003, el número de países encuestados ha aumentado de 116 a 129. Están divididos en siete grupos regionales: Europa Centro-oriental y Sudoriental (17 países), América Latina y el Caribe (21), África Occidental y Central (18), Oriente Medio y África del Norte (19), África del Sur y Oriental (20 países), Eurasia Post-Soviética (13) y Asia y Oceanía (21).

América Latina y el Caribe

Pocos avances visibles

Las protestas en Chile y Brasil subrayan el hecho de que, incluso en los países más avanzados de América Latina y el Caribe, existe un desajuste entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta de las élites. Y éste no es el único problema que plantea un desafío al continente.

Aparte de la Europa centro-oriental y suroriental, América Latina se ha consolidado como la única región del BTI que se adhiere en general a los principios rectores de la democracia constituida bajo el imperio de la Ley y una economía de mercado dotada de instrumentos sociopolíticos correctores. En los últimos años, sin embargo, la mayor parte de los países del subcontinente, más allá de un par de excepciones, ha dado pocos pasos hacia adelante en lo que respecta la consolidación de la democracia y de la economía de mercado. Los altos niveles de desigualdad social, la orientación excesiva hacia las exportaciones de materias primas y la erosión del poder del Estado son problemas que persisten con tanta fuerza como la falta de congruencia - variando según el país, sin duda - entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del sistema político.

Las protestas sociales en Chile y en Brasil - estas últimas después del final del período actual de revisión del BTI - fueron una manifestación de este evidente desajuste, aunque también podrían representar un comienzo y una oportunidad para la profundización de la democracia en estos países. Sin embargo, en otros países, sobre todo en la región andina y en Centroamérica, los cada vez más evidentes desafíos políticos, económicos y sociales han llevado a los gobiernos al límite de su capacidad de respuesta. Además, sigue en pie la "tercera vía" de los sistemas esencialmente mixtos en Bolivia, Ecuador y Venezuela, al igual que el socialismo de Estado de Cuba. En Haití, por su parte, tres años después del terremoto, el sistema político del país permanece en un estado de extrema fragilidad.

Además de la destitución del presidente Lugo en Paraguay, no se han puesto de manifiesto discontinuidades rotundas en los procesos de transformación. Más bien, es perceptible una situación de estancamiento en el balance de la transformación de América Latina en el período que media desde principios de 2011 hasta principios de 2013. El valor promedio de la transformación política se mantiene en 6,83 puntos, exactamente el nivel del BTI 2012. Sólo en Colombia se registra un desarrollo positivo significativo (+0,50 puntos), mientras que en Guatemala, Panamá y Paraguay se muestra una tendencia descendente.

Del mismo modo, el valor promedio para la transformación económica apenas mostró variaciones (-0,04 puntos, ahora 6,23), si bien también a este respecto se puede observar un amplio espectro de situaciones variables en esta región. En los primeros puestos se sitúan las economías desarrolladas de Chile, Costa Rica y Uruguay, mientras que los países de rango medio como Bolivia y Ecuador lograron mejorar sus respectivos niveles de desarrollo socioeconómico. Por el contrario, los países de América Central y el Caribe experimentaron casi sin excepción retrocesos (en algunos casos significativos), en parte como consecuencia del hecho de contar con economías de exportación orientadas unilateralmente hacia el mercado de Estados Unidos. Los déficits presupuestarios persistentes agudizaron el problema, como se aprecia en la República Dominicana, que perdió 0,43 puntos en la dimensión de la transformación económica.

Aún más significativas parecen una serie de tendencias regresivas cuando se analizan desde una perspectiva a largo plazo. En términos políticos, el fortalecimiento y la profundización del imperio de la Ley sigue siendo una tarea pendiente en muchos lugares, mientras que, de nuevo, las elites se inclinan de modo cada vez más acusado por sortear las instituciones democráticas para mantener sus prerrogativas de poder. En comparación con el BTI 2008, los veintiún países de América Latina y el Caribe han perdido 0,19 puntos en la categoría de transformación democrática, mientras que en el ámbito económico la región ha mostrado una tendencia regresiva desde 2010.

Cabe preguntarse si los responsables políticos, en un contexto de calidad de la gobernanza

América Latina y el Caribe

esencialmente estancada o incluso en retroceso, son capaces de responder de manera apropiada a largo plazo al aumento de los conflictos sociales y la creciente desconfianza en las élites e instituciones. Aunque en el Índice de Gestión la región de Latinoamérica y el Caribe se sitúa en el segundo lugar detrás de la Europa centro-oriental y suroriental, la puntuación media de 5,48 (BTI 2012: 5.49) muestra un nivel de calidad más bien mediocre. Durante el período aquí examinado se observaron notables tendencias positivas a nivel nacional en Colombia (+0,50 puntos) y Perú (+0,23). Venezuela, a pesar de una mejora de 0,38 puntos, sigue muy por detrás del resto de la región. Guatemala (-0,53), la República Dominicana (-0,50), Paraguay (-0,46) y, una vez más, Argentina (-0,22), por el contrario, muestran una clara disminución de la calidad de la gestión política.

Transformación política

Déficits democráticos en aumento

Sólo hay tres autocracias en América Latina y el Caribe. Sin embargo, los déficits democráticos de participación política y estabilidad institucional que se observan en muchos países de la región se han incrementado de forma progresiva.

Después del restablecimiento de la democracia en muchos América Latina, el hecho de que los cambios de régimen se hayan producido en general a través de vías constitucionales es considerado como un particular punto fuerte en la región. Incluso en momentos de profundas crisis sociales, estos gobiernos, por regla general, se han constituido mediante elecciones libres y justas. De esta manera, han quedado atrás los patrones evolutivos caracterizados por frecuentes golpes de estado y gobiernos militares. A primera vista, la relativa normalidad de estos sistemas de poliarquía también se manifestó en las siete elecciones que tuvieron lugar durante el período aquí examinado. En cuatro de los casos, el titular del cargo o el partido de gobierno fue reelegido, mientras que en tres ocasiones los votantes optaron por un cambio en el poder. Además, se celebraron tres elecciones particularmente importantes poco después del final del período aquí analizado. En Venezuela, el presidente Maduro fue elegido para suceder a Hugo Chávez en el transcurso de unas disputadas elecciones - un resultado que Capriles, el candidato de la oposición, se negó a reconocer. Desde entonces, las divisiones políticas y sociales en Venezuela se han profundizado. En las elecciones presidenciales y parlamentarias de Ecuador en 2013, Rafael Correa fue reelegido con una mayoría significativa, y su partido Alianza PAIS recibió una mayoría de casi tres cuartas partes gracias a las disposiciones de una nueva ley electoral. En Paraguay, la presidencia interina establecida tras la destitución del Presidente Lugo concluyó en abril de 2013, cuando el Partido Colorado, que en 2009 se había visto obligado a abandonar la presidencia por primera vez en sesenta años, volvió al poder.

No se registraron cambios drásticos durante el período de revisión. El retroceso más fuerte se observó, aparte de los casos de Panamá y Paraguay, en Guatemala, que ya venía siendo la democracia más débil del continente (-0,35 puntos). En el contexto de una situación de avanzada erosión del monopolio estatal del uso de la fuerza, los derechos políticos y civiles siguen siendo inseguros y las instituciones democráticas inestables, mientras que las élites mantienen un compromiso meramente instrumental con la democracia. Las elecciones de 2011 se vieron ensombrecidas por las sospechas de financiación ilegal de la campaña, vínculos entre los candidatos, el tráfico de drogas y violencia electoral. Después de asumir el cargo, el presidente Pérez Molina desplegó a los militares en tareas de orden público, a raíz de su promesa electoral de seguir una política de "mano dura" contra la delincuencia. En algunos casos, las protestas sociales fueron reprimidas por la fuerza.

Por el contrario, bajo el gobierno del Presidente Santos Colombia se perfila como el único país con un desarrollo democrático marcadamente positivo (+0,50). Tomando en consideración el período transcurrido desde el BTI 2006, es incluso el único país que ha sido capaz de experimentar un significativo salto de calidad durante los últimos ocho años (+0,70). Esta perspectiva a largo plazo también revela que de las dieciocho democracias sólo cuatro - Bolivia, Brasil, El Salvador y Uruguay,

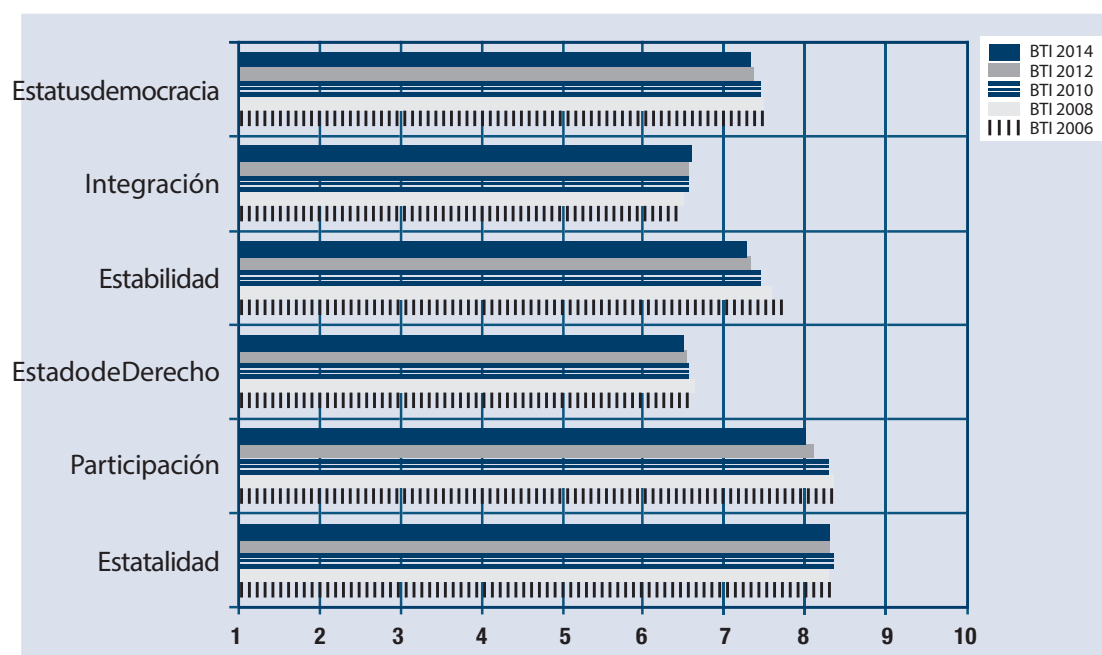
América Latina y el Caribe

ésta última posicionada ya en el nivel superior - muestran tendencias positivas desde el BTI 2006.

A la inversa, en doce casos el nivel de la democracia disminuyó en los últimos ocho años, de manera especialmente marcada en cinco casos - Ecuador, Guatemala, Jamaica, México y Nicaragua. La estatalidad, el imperio de la Ley y la libertad de prensa, en particular, se ven seriamente afectados, como es el caso en México como consecuencia de la intensificación de la guerra contra el narcotráfico, y en Guatemala debido al predominio de las estructuras de poder informal. La continua erosión de los cimientos de la democracia en Ecuador y Nicaragua es consecuencia de las respectivas estrategias seguidas por sus presidentes para socavar la separación de poderes y desactivar o eludir los mecanismos de rendición de cuentas. Jamaica, el único país de la región con un sistema de gobierno parlamentario, y que ha sido democrático desde su independencia en 1962, sufre un proceso de erosión de sus instituciones democráticas debido a la creciente influencia del narcotráfico, la persistencia de altos niveles de corrupción y la profusión de redes delictivas.

Desde 2006, se puede observar el surgimiento de dos tendencias particularmente destacables. Entre las dieciocho democracias de la región, en diez han aumentado las restricciones en materia de elecciones libres y justas, y el poder de los actores capaces de bloquear esos procesos ha aumentado de manera significativa. El criterio de participación política refleja esta erosión de la fortaleza de la poliarquía a través de una disminución de 0,34 puntos. La capacidad de funcionamiento de las instituciones democráticas - así como el compromiso de las élites con ellas - ha disminuido de manera aún más acusada. A pesar de que el retroceso de 0,47 puntos en el valor promedio de la región en el apartado de la estabilidad de las instituciones democráticas se deba en primer lugar a Nicaragua bajo el gobierno de Daniel Ortega, once países en total sufrieron problemas similares. La débil articulación del imperio de la Ley completa el panorama de unos sistemas en los que las élites eluden la justicia con la ayuda de acuerdos informales entre bastidores o de la corrupción. Una evolución en sentido relativamente positivo sólo se reseña en Brasil y Colombia.

Gráfico: Puntuación media de las 18 democracias de América Latina (es decir, sin las autocracias de Haití, Cuba, Venezuela) - valor agregado y diferenciado según criterios



América Latina y el Caribe

Demasiado pronto para pronunciar elogios

A pesar de la presencia de sistemas económicos sólidos y una clase media en crecimiento, en términos comparativos a escala internacional América Latina y el Caribe sigue siendo, por un margen considerable, la región con los niveles de desigualdad más altos.

Entre los veintiún países de la región, en once se han deteriorado las condiciones económicas. A este respecto, se puede percibir con claridad la existencia de un centro de gravedad subregional. Esto se debe al hecho de que, más allá del caso de Argentina (-0,39 puntos), mal administrada desde la perspectiva reguladora, los mayores retrocesos se produjeron en los países centroamericanos y del Caribe, incluyendo la República Dominicana, El Salvador, Honduras y Jamaica. A través de una mirada a los indicadores individuales se percibe que todos estos países presentan resultados económicos más frágiles que hace dos años, siendo la República Dominicana un caso de particular gravedad. Esta situación es atribuible en gran parte al hecho de que las relaciones económicas de esta subregión, a diferencia de América del Sur, se caracterizan por mercados nacionales relativamente pequeños y orientados en gran medida hacia los Estados Unidos. Sin embargo, existe un punto débil adicional en esta subregión que es de naturaleza totalmente "doméstica": políticas fiscales laxas de los gobiernos. En consecuencia, el BTI testimonia un descenso significativo en la estabilidad macroeconómica en seis países, destacando en este grupo Costa Rica, la República Dominicana y Jamaica.

Aunque la región centroamericana y el Caribe muestran una particular vulnerabilidad a las fluctuaciones económicas de los Estados Unidos, el continente en su conjunto ha tenido un comportamiento menos dinámico de lo esperado en los últimos ocho años. Este hecho se refleja tanto en los datos económicos agregados y sus componentes individuales, como en las trayectorias de desarrollo de cada uno de los países. Desde 2006, el estatus de transformación económica sólo ha mejorado en un promedio de apenas 0,21 puntos, y desde 2010 la tendencia ha sido regresiva. A la hora de explicar esta situación, se destaca de inmediato que los resultados económicos – según los datos agregados del balance relevante de diversos datos macroeconómicos que van del crecimiento al desempleo – han disminuido significativamente desde su punto más alto en el BTI 2008. Por el contrario, la evaluación del sistema bancario es notoriamente positiva, con un aumento significativo de 0,81 puntos desde el BTI 2006.

Las perspectivas para la sostenibilidad del medio ambiente son, en cierto modo, confusas, ya que algunos gobiernos pretenden estimular el crecimiento económico a través de grandes proyectos cuestionables desde el punto de vista medioambiental. Este es, en particular, el caso de Ecuador y Perú, pero incluso países como la República Dominicana y Costa Rica, con su política medioambiental ejemplar, se esfuerzan por hallar un equilibrio entre el crecimiento económico y las preocupaciones ecológicas.

Del mismo modo que en años anteriores, la región sufre del grave defecto de la desigualdad social. A pesar de que los sistemas económicos presenten en líneas generales una configuración sólida, y aunque el auge de la primera década del siglo XXI se extendió hacia capas más amplias de la sociedad, la mayoría de los países no han alcanzado un nivel sustancialmente más alto de desarrollo socioeconómico. Desde 2006, sólo cinco países han mejorado en este aspecto; dos de ellos, Bolivia y Ecuador, lo hicieron en el BTI 2014.

Estos resultados no coinciden con otras evaluaciones que concluyen que la desigualdad en América Latina ha disminuido significativamente. "Gini back in the bottle"¹: titulaba un artículo de *The Economist* de octubre de 2012, una evaluación sustentada también por los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Conforme a la CEPAL el valor regional del Índice de Gini disminuyó a lo largo del decenio, desde aproximadamente 0,55 a aproximadamente 0,50 en 2011. Esta observación encaja con la disminución significativa de la pobreza, del 43,9 por ciento de la población en 2002 al 28,8 por ciento en 2012.

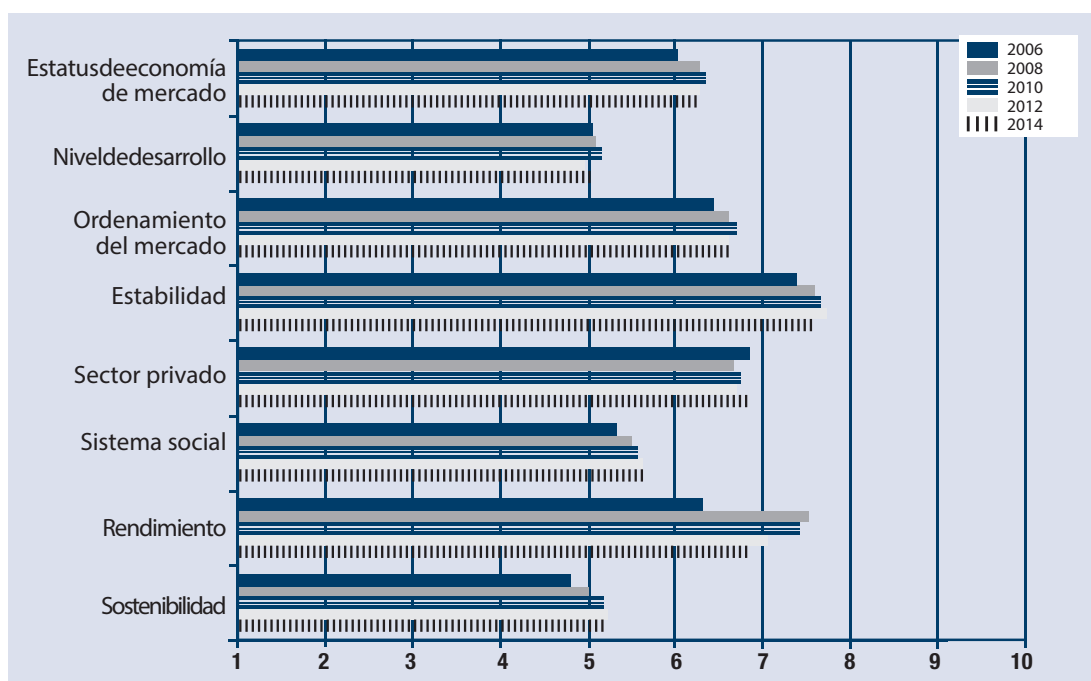
Y, sin embargo, América Latina sigue siendo con diferencia el continente con los mayores niveles de des-

¹ "Gini de vuelta en la botella".

América Latina y el Caribe

igualdad - incluso la África subsahariana alcanza, en promedio, un Índice de Gini comparable al de Uruguay, tradicionalmente uno de los países más igualitarios de la región. Además, sigue siendo un tanto discutible el grado en que los recientes desarrollos positivos se deben a decisiones gubernamentales, o sencillamente a factores circunstanciales como las condiciones favorables del mercado mundial. Aunque, con el tiempo, las políticas aplicadas por el estado de bienestar han mejorado ligeramente, centrándose en mayor medida en la lucha contra la pobreza, una parte importante de la reducción de la desigualdad es atribuible a la dinámica económica general, y en particular al mercado laboral. En otras palabras, el estallido de una posible "crisis de China" podría producir efectos como los que ya se han visto en la actualidad en Costa Rica, la República Dominicana y Guatemala. Por último, el hecho de que no se hayan reformado los obstáculos estructurales existentes refuerza la conclusión de que aún es prematuro anunciar un retroceso de las desigualdades en la región. Entre estos obstáculos están las bajas tasas tributarias con una alta proporción de impuestos indirectos, así como el hecho de que el gasto público en los años 2000 tuvo un efecto neutro o regresivo en la mayoría de los países. Los cuellos de botella más significativos, sin embargo, siguen siendo los sistemas educativos. A pesar de un aumento del gasto, la calidad es bastante pobre en este área, excepto en Costa Rica, Cuba (que muestra una tendencia descendente) y Uruguay. Al respecto, la transición de la educación secundaria a la educación superior establece el umbral crucial que dificulta el avance social y -por lo tanto- refuerza la desigualdad.

Gráfico: Estado de la economía de mercado en América Latina – valor agregado y diferenciado según criterios



América Latina y el Caribe

Gestión de la transformación

Se busca: una nueva relación con el pueblo

Los supuestos países modelo de la región se enfrentan a cambios políticos y culturales de largo alcance. Los gobiernos no han encontrado respuestas a las demandas de una población que actúa con una autoconfianza cada vez mayor.

Una vez más, la gestión política y económica en Brasil, Chile y Uruguay fue calificada en el BTI 2014 como fuerte. Sin embargo, esto no significa que los gobiernos de Rouseff, Piñera y Mujica hayan destacado en todos los ámbitos. Además, la comparación con los estados de la OCDE arroja resultados más variados. Como muestran los resultados del Sustainable Governance Indicator (SGI) de la Fundación Bertelsmann, Chile – que es, además de México, el único país latinoamericano que es miembro de la OCDE - se sitúa en los niveles medio-bajos. Por otro lado, en Chile y Brasil (así como en México, específicamente en el área de la gestión económica) se están produciendo significativos procesos de aprendizaje con respecto a la organización de gobierno, por lo que en el SGI 2011 los resultados de la gestión de Chile ya reciben en su conjunto una mejor calificación que los de algunos países de la UE como Bélgica, Francia o España.

En Chile ha tenido continuidad un proceso que se podría denominar de “recuperar terreno en la democratización desde abajo”; sobre todo ha cambiado la relación entre por un lado las elites políticas y sociales establecidas desde años atrás, y por otro lado una población que durante mucho tiempo fue descrita como apática. El aumento de la autoconfianza expresada por la sociedad civil es algo que recuerda a los trastornos políticos y culturales en los países de Europa o de Estados Unidos en la década de 1960, lo que demuestra que los nuevos conflictos políticos pueden, al final, fortalecer la democracia, siempre que puedan ser conducidos a través de los canales institucionales y que las élites respondan de forma adecuada.

Esta convulsión política no es un caso aislado, como muestran los movimientos de protesta a escala nacional que surgieron en Brasil en junio de 2013. La presidenta Dilma Rousseff y su gobierno no fueron los únicos en mostrarse visiblemente sorprendidos. Más de 25 años después de las últimas protestas masivas de dimensión relevante, que se produjeron en el curso de la transición, los cambios sociales de los últimos diez años - incluyendo el surgimiento de una nueva clase media - están dando lugar a nuevas reclamaciones al sistema político, a las que aparentemente una crecida elite brasileña acostumbrada al éxito aún tiene que adaptarse.

Uruguay, desde 2010 el líder regional en el Índice de Gestión, ha retrocedido en los últimos tiempos, en cierto modo, en los resultados de gobernanza, una tendencia que se ha manifestado sobre todo en lo relativo al establecimiento de prioridades y la coordinación en el ámbito de las reformas administrativas específicas. Como resultado, la puntuación total se redujo en 0,20 puntos; sin embargo, entre todos los países del BTI, Uruguay se mantiene en segundo lugar en el Índice de Gestión, detrás de Taiwán y por delante de Brasil.

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe se agrupan, sin embargo, en las categorías buena o moderada de gestión de la transformación - aunque sigue mediando una distancia importante con respecto a los países que se acercan a la categoría de muy buena en gestión, como El Salvador (6,87 puntos) y Costa Rica (6,76), y Ecuador (4,55), que debido a su deficiente gestión sólo entra de modo ajustado en esta categoría. El ascenso de Colombia (+0,50 puntos) se debe al nuevo rumbo de la política del presidente Santos, lo que marca una clara ruptura con el estilo de gobierno basado en una política de enfrentamiento y a veces incluso semi-legal que caracterizaba el mandato de su predecesor Álvaro Uribe. México, que sufrió una caída en 2012, acaba de superar una vez más el umbral de la categoría de buena gestión. A la inversa, la República Dominicana (-0,50 puntos) y Panamá (-0,20 puntos) descendieron en el apartado de gestión a la categoría moderada. En el caso de la República Dominicana esto fue debido principalmente a una política fiscal desastrosa, que a su vez ha sido una hipoteca para la credibilidad internacional del país. En Panamá, sin embargo, el descenso se debe a las políticas basadas en el enfrentamiento del presidente Martinelli, orientadas hacia una concentración del poder. El reducido resultado de gestión de Guatemala y Paraguay

América Latina y el Caribe

(-0,53 y -0,46 puntos, respectivamente) tiene relación con el ya mencionado debilitamiento de las instituciones democráticas por las elites políticas. Finalmente, con la vista puesta en las elecciones parlamentarias de 2013, la presidenta argentina Cristina Fernández también ha continuado su política de enfrentamiento, así como su gestión financiera cada vez menos transparente y un estilo por lo general errático de hacer política. Desde que asumió el poder en 2007, la puntuación de la gestión de la Argentina se ha reducido de 5,81 (BTI 2008) a 4,99 puntos.

Por el contrario, Cuba, que en el BTI 2006 todavía se encontraba bajo el régimen del socialismo carismático de Estado de Fidel Castro, ha mejorado de forma significativa en lo referente al Índice de Gestión (+1,11 puntos). Sin duda, es casi imposible concebir un mayor estancamiento que el que caracterizó a la última fase de la era Fidel Castro, y poco ha cambiado en la orientación básica del sistema bajo el mando de Raúl Castro. Pero, sin lugar a dudas, hoy en día se percibe un dinamismo más acusado, y un mayor orden en la forma en que se dirige el Estado. Del mismo modo, en Ecuador y Haití había gobiernos y élites que hace ocho años gobernaban sus países, con resultados malos, o prácticamente inexistentes. Partiendo de este hecho, la gestión emprendida en Ecuador por el gobierno de Rafael Correa, en particular, es digna de atención. A pesar de que este gobierno se compromete, en el mejor de los casos, sólo de manera parcial con los objetivos normativos del BTI, representa una ruptura llamativa con los corruptos e incompetentes gobiernos anteriores, especialmente en los apartados de capacidad de dirección y la eficacia de los recursos. El caso de Paraguay, sin embargo, muestra que incluso las mejoras significativas en la gestión no descartan grandes contratiempos si las bases institucionales son demasiado débiles, o si no se dispone de tiempo suficiente para fortalecerlas.

Perspectivas

¿Una simple pausa?

Por inmensos que sean los avances económicos y políticos realizados en América Latina durante las últimas tres décadas, la actual desaceleración generalizada de las dinámicas de transformación no se puede pasar por alto. Fuera de Chile, Costa Rica y Uruguay, los fundamentos institucionales todavía no están firmemente establecidos. De hecho, las pequeñas o grandes crisis, como las que se produjeron por última vez en 2011 en Paraguay, son típicas de las deficiencias de los sistemas democráticos del continente. Dan testimonio no sólo de la vulnerabilidad latente ante las soluciones populistas, sino también que expresan una cierta falta de dirección y de voluntad política para profundizar en las transformaciones. Tendencias similares se han podido observar recientemente en la República Dominicana, Guatemala, Jamaica y Panamá.

Además, persisten los problemas estructurales. En el ámbito político, éstos se deben particularmente a un progresivo proceso de erosión de la estatalidad, a la permanente fragilidad del imperio de la Ley y a la falta de adecuadas estructuras intermediarias entre la sociedad y la esfera política. En el ámbito económico, los déficits se manifiestan sobre todo en las áreas del Estado de bienestar social y del sistema educativo. Pero cualquier intento de adoptar medidas para afrontar estos problemas, como el establecimiento de un sistema impositivo más justo, significaría obligar a las clases pudientes a comprometerse con más decisión con un sistema social más justo. Sin embargo, las élites latinoamericanas se sienten cómodamente satisfechas con el status quo y su propia realidad social.

Por si fuera poco, los anhelos de una fortalecida sociedad civil, expresados en manifestaciones y protestas, no son (o en algunos casos no pueden ser) respondidos adecuadamente por los responsables políticos. Como resultado, los conflictos sociales amenazan con superar a las instituciones, y provocan desconfianza y visiones políticas de corto alcance. De esta forma se cierra el círculo, ya que la percepción de que la distribución de ingresos es injusta tiene una relación particularmente estrecha con una profunda desconfianza en las instituciones del Estado. En otras palabras: democracias defectuosas, economías desequilibradas y fragmentación social se alimentan mutuamente.

América Latina y el Caribe

Las vías de desarrollo alternativas transitadas por los "populistas de izquierda" en Bolivia, Ecuador y Venezuela, que en parte también han encontrado seguidores en Argentina, Nicaragua, y, hasta la destitución del Presidente Lugo, en Paraguay, se enmarcan en este panorama, que ante todo inspira escepticismo. El caso de Paraguay, en particular, ha dejado claro que las élites establecidas desde hace tiempo poseen un gran potencial para obstaculizar reformas que amenacen sus privilegios y prebendas. En este sentido, las estrategias "revolucionarias" de polarización social y política aplicadas por Morales, Correa y Chávez tuvieron y tienen un núcleo de legitimidad histórica y sociopolítica. Sin embargo, como muestra de nuevo el BTI 2014, el balance mostrado por estos países es más que ambiguo: las convulsiones políticas, de hecho, han conducido a una reducción de la desigualdad social y un nivel de desarrollo algo mayor, pero sólo a expensas de la estabilidad institucional. Incluso después de la muerte de Hugo Chávez, a este respecto son de esperar pocos cambios a medio plazo, al menos mientras la explotación de los recursos continúe nutriendo las arcas del Estado.

¿Es el actual estancamiento de América Latina tal vez sólo una pausa para tomar aliento, a fin de encontrar la manera de salir de los diversos dilemas de su desarrollo? ¿La calma antes de la tormenta? Al menos, se puede observar que están surgiendo cambios en la cultura política, ya que muchas de las sociedades de la región se alejan de una cultura de sumisión a la autoridad y se están orientando hacia una cultura cívica. Incluso podría interpretarse que la profunda desconfianza que muestran los ciudadanos hacia las élites constituye el comienzo de un movimiento que exige mayor capacidad de respuesta desde la esfera política (así como mayores sacrificios financieros por parte de las clases altas). En este caso, una sólida gestión de la transformación sería aún más necesaria.

El peligro de una regresión autoritaria siempre debe tenerse en cuenta, dada la tradición presidencial-populista del continente. Por esta razón, es necesario un mayor énfasis en la búsqueda de un consenso, que vaya más allá de un compromiso general con la democracia y la economía de mercado para abarcar planes de reforma concretos que incluyan compromisos con el estado de bienestar. Este proceso de creación de consenso involucraría en la misma medida a las partes interesadas y a la sociedad civil, con el fin de garantizar que los compromisos pudieran sobrevivir a los cambios de gobierno. En la década del 90, Chile ha demostrado enfoques paradigmáticos en este sentido con respecto a reformas del Estado de Bienestar y del Estado de Derecho. Por el momento, parece que el nuevo gobierno de México en particular es consciente de la necesidad de lograr tales compromisos fundamentales, a fin de superar más de una década de persistente estancamiento.

El Índice de Transformación de la Bertelsmann Stiftung (BTI) analiza la cuestión de si los países en desarrollo y en transición están encauzando el cambio social hacia la democracia y una economía de mercado, y evalúa cómo lo están haciendo. Especialistas en cada uno de 129 países evalúan, guiados por un listado de códigos estandarizados, la medida en que se ha cumplido con un total de 17 criterios. Estos expertos no solamente otorgan puntuaciones, sino que también explican sus evaluaciones en los informes sobre cada país, los cuales están disponible en la red. A continuación, un segundo especialista en cada país revisa estas evaluaciones y puntuaciones. En una etapa final, la coherencia de los resultados se asegura mediante un proceso de revisión, sometiendo cada una de las 49 puntuaciones individuales asignadas por cada país a un proceso de ponderación con datos de alcance regional e interregional. Este proceso permite estandarizar el proceso analítico, de tal manera que es posible establecer metódicamente comparaciones entre las políticas de reforma.

El BTI sintetiza los resultados de este amplio estudio de los procesos de transformación y gestión política en dos índices. El Índice de Estatus comprende dos dimensiones analíticas que evalúan el estado de transformación política y económica, y que sitúan los 129 países en su camino hacia una democracia constituida bajo el imperio de la Ley y una economía de mercado basada en principios de justicia social. El Índice de Gestión evalúa la calidad de la gobernanza, que también incluye la perspicacia de los responsables de la toma de decisiones para dirigir procesos políticos.

El BTI se publica cada dos años. Esta evaluación regular de la transformación y el desarrollo permite medir las tendencias observadas y determinar los resultados de las estrategias de transformación. El BTI amplía el conjunto de conocimientos disponibles sobre gestión política y la toma de decisiones para los responsables políticos y sus colaboradores externos. En general, el BTI ofrece un amplio conjunto de datos que permite la evaluación y la comparación de aquellos factores que impulsan los éxitos, así como los fracasos en los países en vías de desarrollo y en transformación

www.bti-project.org

Con 35 años de trayectoria, Bertelsmann Stiftung es una fundación privada a-partidaria con sede en la localidad de Gütersloh, Alemania, fundada por Reinhard Mohn, que cuenta con 300 empleados de los cuales 185 trabajan en la gestión de proyectos. La tarea de Bertelsmann Stiftung se basa en la convicción de que la competencia y la participación ciudadana son fundamentales para asegurar el cambio social. En la fundación Bertelsmann se mantiene como objetivo fundamental trabajar para lograr una mejor educación, un sistema económico justo y eficaz, un sistema de salud preventiva, una sociedad civil activa y una mayor comprensión internacional.

www.bertelsmann-stiftung.de

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria cuya misión consiste en promover los valores democráticos; observar el desempeño político, económico e institucional; y formular propuestas de políticas públicas que contribuyan al buen gobierno y el bienestar de las personas. CADAL se constituyó en febrero de 2003, tiene un reducido staff en su sede en Buenos Aires, Argentina, y cuenta con un grupo de consejeros conformado por académicos, analistas, empresarios y consultores en los distintos países de América Latina.

www.cadal.org