

Paradigmas perdidos
¿Nuevas oportunidades para la transformación?

REPORTE REGIONAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Por Peter Thiery

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh - Germany
Teléfono: +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Esta obra se encuentra bajo una licencia de Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.



Los logotipos de esta publicación están protegidos por derechos de autor, pero no están sujetos a licencias CC y, por lo tanto, no pueden utilizarse, distribuirse ni adaptarse sin el consentimiento por escrito de Bertelsmann Stiftung.

Peter Thiery. *Paradigmas perdidos. ¿Nuevas oportunidades para la transformación? Reporte regional América Latina y el Caribe*, BTI 2022. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2022

10.11586/2022045

Para más información, consulte www.bti-project.org.

Paradigmas perdidos
¿Nuevas oportunidades para la transformación?

REPORTE REGIONAL AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

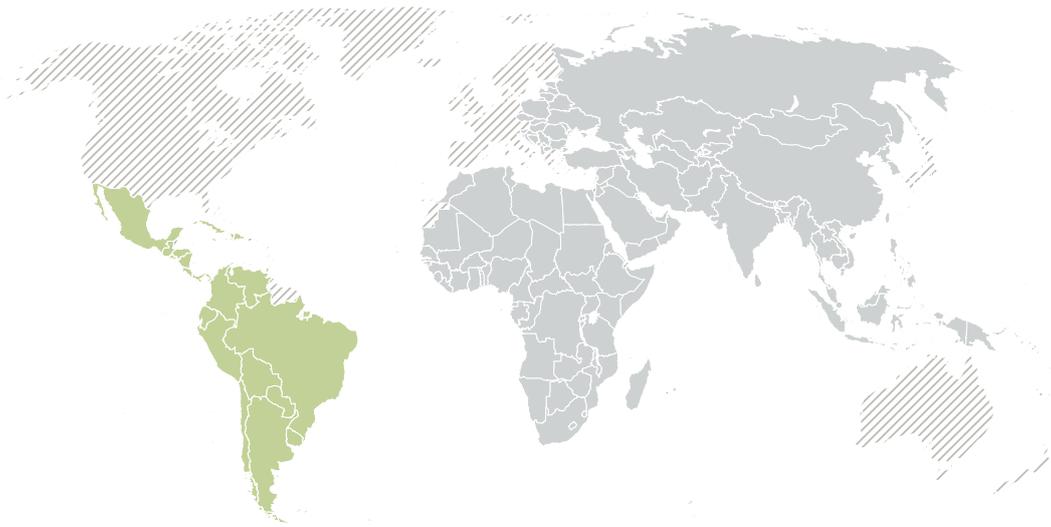
Por Peter Thiery*

RESUMEN DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, CUBA, ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, HAITÍ, HONDURAS, JAMAICA, MÉXICO, NICARAGUA, PANAMÁ, PARAGUAY, PERÚ, REPÚBLICA DOMINICANA, TRINIDAD Y TOBAGO, URUGUAY Y VENEZUELA

ESTE INFORME REGIONAL ANALIZA LOS RESULTADOS DEL ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN BTI 2022 DE LA FUNDACIÓN BERTELSMANN EN EL PERÍODO DE ESTUDIO COMPRENDIDO ENTRE EL 1 DE FEBRERO DE 2019 Y EL 31 DE ENERO DE 2021.

Traducción: Dorothea Krueger • Edición: Ramiro Pellet Lastra

* Peter Thiery es investigador senior en el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg y Coordinador Regional del BTI para América Latina y el Caribe.



América Latina y el Caribe

Paradigmas perdidos. ¿Nuevas oportunidades para la transformación?

Durante el periodo analizado, el proceso de transformación en América Latina y el Caribe estuvo marcado por dos acontecimientos que han sacudido la región y que seguirán haciéndolo en el futuro inmediato. La pandemia de COVID 19 actuó como factor acelerador del creciente descontento de las poblaciones con sus gobiernos, que se aferraron a sus políticas arraigadas con poca capacidad de respuesta y se vieron expuestos a protestas masivas en varios países, especialmente en 2019.

El distanciamiento entre las políticas establecidas y los intereses de gran parte de la población se había mantenido durante años –como se señaló en anteriores informes regionales del BTI– y condujo sucesivamente a un amplio malestar con las promesas de los modelos de política económica y social: el paradigma “neoliberal”, por un lado, para el que Chile se erige como una cifra fiable, y el “contraparadigma” del “bolivarismo” (Venezuela), por otro. Ambos “paradigmas” parecen –al menos en su forma actual– no ser ya sostenibles. Acompañados durante mucho tiempo por una especie de “lealtad silenciosa” o aquiescencia muda, rota solo esporádicamente por protestas aisladas, ahora se han abandonado sucesivamente, hasta llegar a la convulsión de Chile en 2019 y a otras olas de protesta como en Ecuador, Colombia o Panamá.

Los últimos acontecimientos y desarrollos también han planteado nuevos retos a la gobernanza de los gobiernos. A grandes rasgos, pueden dividirse en dos problemas, en última instancia interrelacionados. Por un lado, la menguante viabilidad de los paradigmas establecidos hace que las estrategias de solución de pro-

blemas ya no estén suficientemente integradas conceptualmente. Chile y Colombia son los principales ejemplos de ello, ya que su gobernanza ha sido más bien impulsiva que planeada en los dos últimos años, pero esto también se aplica a Brasil, Panamá y Perú. Los desarrollos socioeconómicos mencionados anteriormente, y ligados a ellos las crecientes demandas de grandes partes de la población, se enfrentan a las rutinas políticas de las élites, que han perdido cada vez más su capacidad de responder a las manifestaciones. Por otro lado, los retos de la pandemia han intensificado estas dificultades. A casi ningún gobierno se le puede atribuir una gestión de la crisis consistentemente sólida, aunque solo unos pocos reaccionaron de manera tan desastrosa como el gobierno brasileño del presidente Jair Bolsonaro o el régimen nicaragüense del presidente Daniel Ortega. Aunque algunos gobiernos reaccionaron con rapidez y prudencia en la primera fase de la pandemia, como los presidentes Alberto Fernández en Argentina o Sebastián Piñera en Chile, este impulso se perdió pronto ante los graves efectos de los cierres prolongados.

1 El documento original usa lenguaje inclusivo, lo que se indicará en lo que sigue con un asterisco (*).

Transformación política

Las turbulencias políticas en la mayoría de los países latinoamericanos también se reflejan en la continua tendencia a un descenso de la calidad de la democracia, aunque la región está en línea con la evolución media de todos los países del BTI (véase la Fig. 1). Como aspecto positivo, cabe destacar en primer lugar que no se produjo una nueva regresión autoritaria como en los BTI 2018 (Nicaragua) y BTI 2020 (Guatemala y Honduras). Sin embargo, tampoco hubo una nueva transición (de vuelta) a la democracia, sino que los seis regímenes autocráticos han persistido o se han afianzado aún más, algo especialmente evidente en Nicaragua. El régimen cada vez más dictatorial de Ortega ha sido relegado a la categoría de autocracias duras junto con Haití, mientras que Cuba y Venezuela han seguido consolidando sus regímenes. Esto último también explica parte de la tendencia descendente. Aunque las 16 democracias se mostraron sorprendentemente resistentes ante la crisis pandémica, las prácticas de gobernanza previamente establecidas o emergentes también contribuyeron a la tendencia negativa.

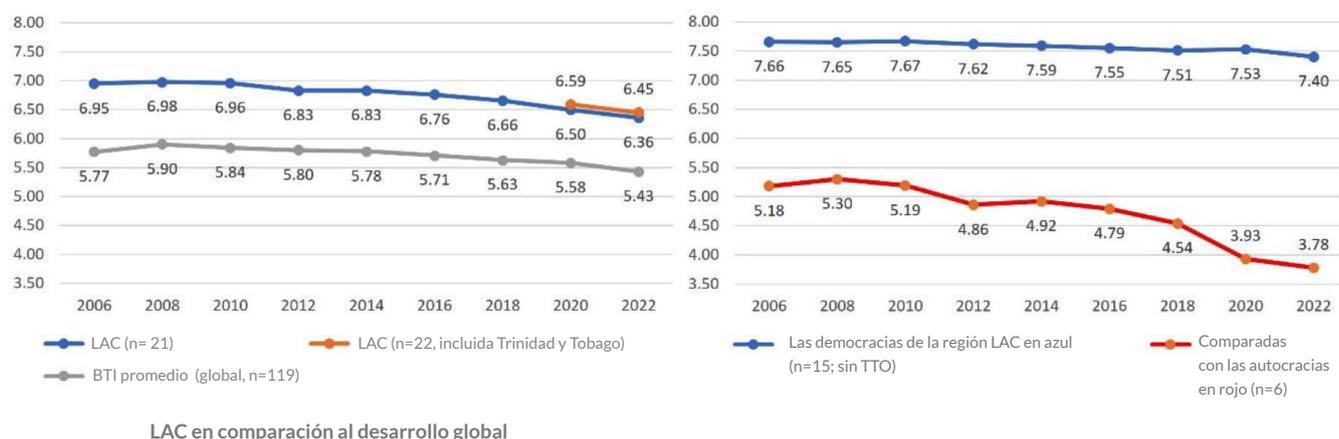
Para la transformación política en América Latina y el Caribe, Chile puede considerarse ahora un caso paradigmático de expectativas democráticas defraudadas que conducen –o al menos pueden conducir– a una reorientación fundamental. Al principio, el país fue elogiado como muestra de una transición en el camino hacia la consolidación de la democracia que se inició en 1990 en condiciones difíciles pero que casi se completó con éxito en el transcurso de una década. Sin embargo, después se estableció un juego cada vez más constreñido en el que la constelación de actores de 1990 –la coalición anti-Pinochet reunida en la Concertación frente a la derecha orientada al statu quo– quedó hasta cierto punto congelada. Los partidos tuvieron éxito después de la dictadura de Pinochet, en los años 90, en despolarizar los conflictos sociales mediante una “cultura de los acuerdos” o una política de consenso, pero acabaron alienando a los ciudadanos¹ y a la sociedad civil.

En la última década, los movimientos sociales empezaron a articular su descontento y demostraron que la sociedad se había emancipado en gran parte del liderazgo de los partidos políticos. Las élites de los partidos políticos al final no reconocieron la alienación abismal que cada vez se traducía más en la apatía política, por un lado, y en la frustración acumulada, por otro, de una gran parte de la población. Esta frustración estalló en octubre de 2019 en masivas protestas sociales que sellaron la división política entre “el pueblo” y “las (viejas) élites” y expusieron la crisis de representación. La sucesiva erosión del sistema de partidos analizada por el BTI (BTI 2010: 9; BTI 2022: 6), que facilita información sobre esta división y el debilitamiento de la mediación entre la sociedad y el sistema político, se profundizó aún más tras las elecciones a la Asamblea Constituyente de mayo de 2021.

La trascendencia de los sucesos chilenos no radica tanto en una pérdida (de facto marginal) de calidad de la democracia chilena: en el BTI 2022, además del sistema de partidos, el país sólo baja en dos indicadores que están directamente relacionados con las protestas de 2019 y la violencia asociada (en ambos bandos): los derechos civiles (indicador: 3.4) y la libertad de asociación y reunión (2.3). Esta valoración, a pesar de todo más bien positiva, se debe, por un lado, a que –incluso en el turbulento, a la vez disciplinador año de la pandemia– casi todos los actores relevantes han cumplido con los procedimientos previstos en la Constitución, aunque esto lleve a su sustitución por unas reglas de juego completamente nuevas. Por otro lado, el BTI ya había registrado tendencias negativas en años anteriores (como en el sistema de partidos), que apuntaban a una creciente inestabilidad en la democracia chilena.

Más bien, estos acontecimientos adquieren su importancia por su resplandor, en el sentido de que el caso modelo paradigmático, si bien es capaz de aprovechar sus fortalezas institucionales en la transición a un nuevo sistema de orden, debe admitir en última instancia que ha sido superado por la historia ante la dislocación social. Para la democracia en el resto de América Latina –salvo Costa Rica y

Figura 1 Transformación política (BTI 2006-BTI2022): Latinoamérica y el Caribe (LAC) en comparación



Uruguay, así como Trinidad y Tobago y posiblemente Jamaica— esto es mucho más preocupante, ya que aquí las instituciones en su conjunto no tienen ninguna capacidad, o sólo una capacidad limitada, para canalizar estos conflictos fundamentales. Los acontecimientos en Perú antes y después de la elección del outsider Pedro Castillo como presidente en junio de 2021 anuncian las feroces disputas que les esperan también a otros países, simplemente por cuestiones fundamentales de orden político, económico y social.

Para poder ordenar los casos divergentes, el cuadro 1 utiliza una categorización aproximada para registrar la dinámica característica de los dos últimos años: (1) siete países en los que, de forma similar a Chile, los gobiernos se enfrentaron a protestas violentas acompañadas de un uso de violencia a veces masivo, lo que condujo a cambios de política; (2) cuatro países en los que existe una pronunciada polarización política y los gobiernos populistas desmantelan (aún más) la democracia; (3) las cinco autocracias que reprimen las protestas con mayor o menor dureza; y (4) los seis países que experimentaron al menos una relativa estabilidad durante el periodo de estudio a pesar de la pandemia. Cabe señalar que, después del periodo de estudio, otros países experimentaron protestas masivas acompañadas de violencia y tienden a pertenecer al Grupo 1: Guatemala, Paraguay y, por último, pero no por ello menos importante, Cuba.

Junto a Chile, en Colombia también surgió de forma bastante sorprendente un amplio movimiento de protesta, dirigido ostensiblemente contra las políticas del gobierno del presidente Iván Duque, pero en esencia también contra el modelo de desarrollo establecido. Esto provocó repetidos enfrentamientos y una espiral de violencia, especialmente una represión estatal masiva. No es que Colombia no haya conocido la violencia en las últimas décadas, dadas las guerras (anti)guerrilleras, pero en esta forma —Estado contra ciudadanos* manifestantes y viceversa— es inusual para la historia

reciente. En 2019 hubo protestas masivas contra el gobierno, cuya causa probablemente pueda describirse mejor como un amplio malestar por diversos desarrollos indeseables del sistema (disparidades socioeconómicas, corrupción, violencia de las fuerzas de seguridad, incumplimiento de las decisiones del acuerdo de paz con las FARC). No fue casualidad que los manifestantes* mostraran banderas de Chile y Ecuador y carteles que decían “Sudamérica ha despertado”. Las protestas continuaron en 2020 y en 2021 (la más reciente en abril de 2021, obligando al gobierno a dar marcha atrás en su reforma fiscal). En medio de las consecuencias de la pandemia, esto tuvo lugar en un contexto de la escalada de violencia contra los actores de la sociedad civil en las antiguas zonas de la guerrilla y de la reagrupación de algunas facciones de las FARC que se sienten traicionadas por el actual gobierno. La democracia colombiana se enfrenta así a una seria prueba de resistencia, aunque en un marco institucional mucho más inestable que el de Chile.

En Ecuador, Panamá y Perú, los panoramas son similares, aunque bajo diferentes auspicios y menos violentos en general. En Ecuador se produjeron amplias protestas en 2019 que provocaron numerosas muertes por la represión policial y que finalmente obligaron al presidente Lenín Moreno a dar marcha atrás al recorte de los subsidios a la gasolina previsto en el acuerdo con el FMI. Esto y el ambiente de la campaña electoral de 2021 calentado por el ex-presidente Rafael Correa, reanimaron la polarización que se había apaciguado desde 2017. Como resultado, el nuevo presidente de derecha, Guillermo Lasso, se enfrenta a un Parlamento de oposición de izquierda. En Perú, los continuos conflictos entre el ejecutivo y el Congreso —incluso en medio de la pandemia— condujeron a la destitución del presidente Martín Vizcarra, a las subsiguientes protestas que fueron respondidas con violencia, a la renuncia forzada de un gobierno interino y al nombramiento de otro gobierno bajo Francis-

Tabla 1 Dinámicas de la transformación política 2019-2021

	América del Sur	América Central y México	Caribe
Crisis políticas (protestas masivas, violencia)	Bolivia Chile Colombia Ecuador Perú	Panamá	Haití
Confrontación polarizada	Argentina Brasil	El Salvador México	
Estancamiento / regresión autoritaria / -o	Venezuela	Guatemala Honduras Nicaragua	Cuba
Estabilidad (relativa)	Paraguay Uruguay	Costa Rica	República Dominicana Jamaica Trinidad y Tobago

Tabla 2 Estado de desarrollo de la transformación política

Democracias en consolidación	Democracias defectuosas	Democracias altamente defectuosas	Autocracias moderadas	Autocracias de línea dura
Valores 10 a 8	Valores <8 a 6	Valores <6	Valores ≥4	Valores <4
Uruguay	Argentina ▼	México ▼	Honduras	Haití ●▼
Chile	Bolivia		Guatemala	Nicaragua ▼
Costa Rica	Brasil			Cuba
Trinidad y Tobago	Ecuador			Venezuela
Jamaica	República Dominicana			
	Panamá			
	El Salvador			
	Paraguay			
	Perú			
	Colombia			

La tabla sigue a las puntuaciones del índice en el BTI 2022. Los países están ordenados según la categorización de su sistema político y la evaluación del estado de transformación política. Las flechas marcan los cambios de categoría en comparación con el BTI 2020, los puntos indican estados de desintegración.

co Sagasti. La farsa peruana, que tiene razones tanto institucionales como sistémicas (Thiery 2021), culminó finalmente en una segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2021, en la que sólo pudieron ser elegidos los polos políticos extremos del populista de izquierda Pedro Castillo y la conservadora de derecha Keiko Fujimori. Esto significa que Perú también se enfrenta a un futuro incierto en cuanto a su marco político y económico. Panamá, aunque comparativamente menos violento, experimentó sin embargo un número inusual de manifestaciones civiles bajo el gobierno del presidente Laurentino Cortizo, elegido en 2019. En este caso, son especialmente los jóvenes frustrados los que ven pocas oportunidades de futuro en un sistema caracterizado por la horrenda corrupción y la desigualdad, y en algunos casos desarrollan actitudes antisistémicas. En 2019, sus protestas impidieron una reforma constitucional pretendida por el Ejecutivo, mientras que en 2020 otros grupos se sumaron a las protestas contra la política de pandemia del gobierno y los casos de corrupción que se hicieron públicos en el proceso. El presidente Cortizo prometió un diálogo nacional a finales de 2020 que desembocaría en un “pacto de Estado” para un Panamá “más justo”.

Lo que Bolivia y Haití tienen en común con los demás países es la brecha entre la población y los gobiernos cambiantes, así como la escalada de violencia. Bolivia, que ya estaba profundamente dividida en seguidores y adversarios del presidente Evo Morales y su partido MAS antes del periodo estudiado y que, por tanto, también alberga características del segundo grupo (polarización extrema), experimentó una evolución dramática tras las elecciones presidenciales de 2019, que terminaron con la dimisión forzada de Morales tras el rechazo de los militares a apoyarlo. Los analistas* no se ponen de acuerdo sobre si se trató de un golpe de Estado o de un levantamiento popular (parcial), pero en cualquier caso la confrontación política

continuó bajo el gobierno interino de derecha de Jeanine Áñez, que también se vio desbordado por la pandemia. Las nuevas elecciones de noviembre de 2020, aplazadas en dos ocasiones por la pandemia, devolvieron al MAS al poder con una clara victoria de Luis Arce, poniendo fin por el momento a la crisis institucional abierta. Sin embargo, sigue existiendo un alto grado de polarización política, que también afecta al todavía extremadamente débil Poder Judicial.

La situación en Haití, que ya figuraba en la lista de regímenes autocráticos o estados fallidos (*failing state*) en el BTI, ha empeorado drásticamente. El presidente Jovenel Moïse, en el cargo desde 2017, nunca fue aceptado por la población como un jefe de Estado legítimo, y desde el principio su gobierno también se enfrentó a acusaciones por falta de aclaración sobre la corrupción en relación con el fondo PetroCaribe suministrado por Venezuela. Las protestas contra Moïse se agudizaron aún más después de que no celebrara las elecciones parlamentarias y municipales previstas para 2019, dejando el país sin Parlamento funcional desde enero de 2020. Moïse gobernó de manera incontrolada por decreto, ya que el Poder Judicial también fue socavado en gran medida. Además, el país vivió una escalada de violencia, tanto civil como política, con oleadas de secuestros, asesinatos arbitrarios y masacres en los barrios más densamente poblados de la capital. Estos incidentes agravaron la crisis política y provocaron repetidas peticiones de su renuncia. Esta escalada culminó –después del período de investigación– con el asesinato de Moïse el 7 de julio de 2021, cuyo trasfondo sigue siendo oscuro hasta la fecha; las elecciones presidenciales y parlamentarias previstas para septiembre de 2021 han sido aplazadas a 2022.

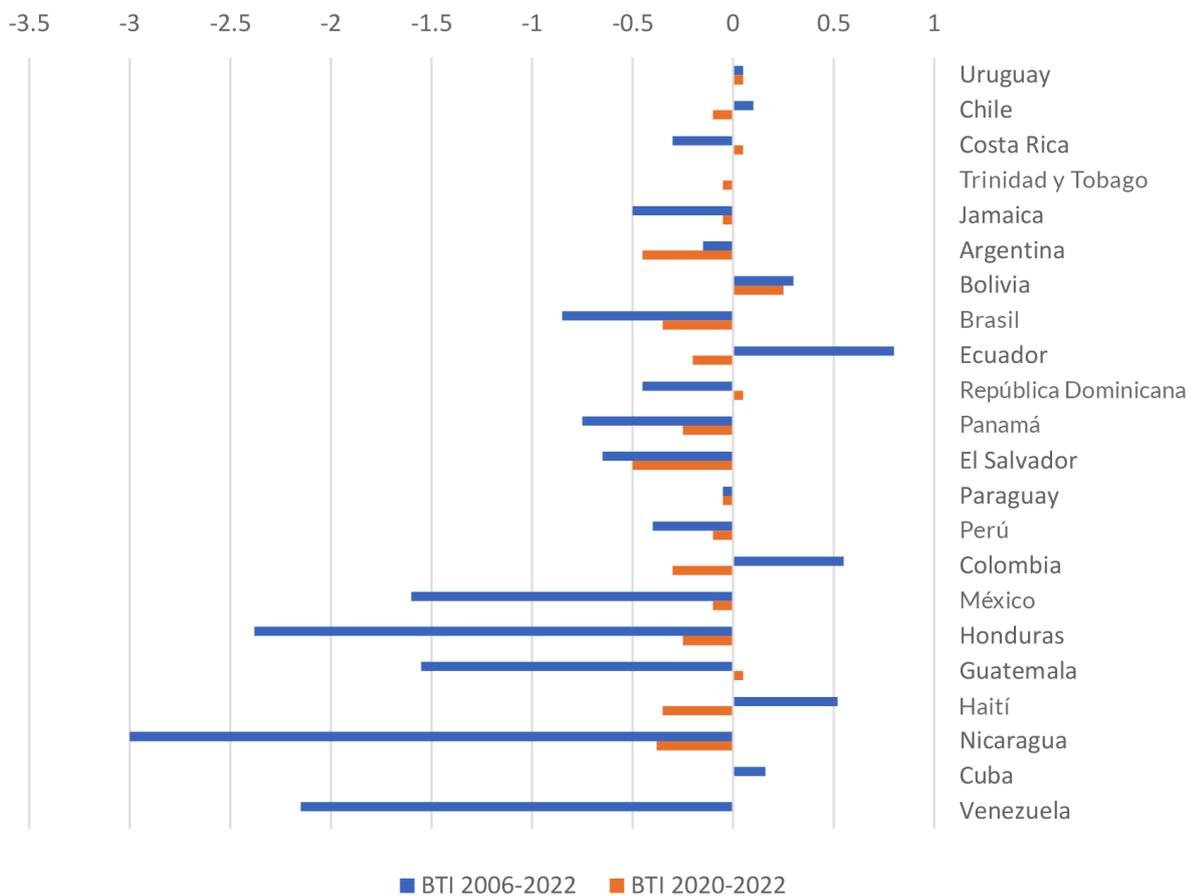
Los países del segundo grupo (“confrontación polarizada”) son en gran parte responsables del continuo descenso entre las democracias: Argentina (-0,45; ahora de nuevo democracia defectuosa),

Brasil (-0,35), El Salvador (-0,50) y México (-0,10; ahora democracia altamente defectuosa). En Argentina, el peronismo volvió al poder en 2019 tras cuatro años del gobierno de derecha de Mauricio Macri y en medio de otra profunda crisis económica y financiera con una inflación desenfrenada y una deuda pública disparada. El llamado “vicepresidencialismo” se ha convertido en una característica del desarrollo del régimen. En una jugada hábil, la controvertida expresidenta Cristina Fernández de Kirchner (CFK) renunció a una posible candidatura presidencial contra Macri y eligió como candidato peronista a su compañero de partido Alberto Fernández, considerado un moderado, y a ella misma como candidata a la vicepresidencia. Mientras que normalmente los vicepresidentes* desempeñan un papel marginal, CFK utilizó su posición –aparte de su cargo oficial de presidenta del Senado y además de que cuenta con un grupo de seguidores bien organizado– para imponer sus puntos de vista incluso contra el presidente Fernández. Todo esto ha dejado su huella, especialmente en el Estado de Derecho y la estabilidad de las instituciones democráticas. En particular, los constantes ataques del kirchnerismo al “politizado” Poder Judicial, al que se acusa de “lawfare” (“guerra jurídica”) contra los funcionarios peronistas –y no menos contra la propia CFK– han vuelto a debilitar significativamente el Estado de Derecho.

Bajo el presidente populista Bolsonaro, Brasil vivió la temida erosión de la democracia y la continua polarización política extrema plagada de discursos de odio, discriminación, ataques a la libertad de prensa y violaciones de los derechos humanos. Aunque el Poder Judicial ha sido objeto de una intensa presión verbal por parte de Bolsonaro y sus partidarios* –que han pedido nada menos que el cierre del Congreso y del Tribunal Supremo–, el Poder Judicial ha demostrado hasta ahora ser resistente a tales ataques. En varios casos, el Tribunal Supremo declaró inconstitucionales los decretos y medidas del gobierno y los revocó. Sin embargo, la reputación del Poder Judicial se ha visto manchada no sólo desde la anulación de las condenas contra el expresidente Lula da Silva, que arrojó a estos procesos una luz sesgada de partidismo y politización, mientras por el contrario los políticos de la derecha están bastante a salvo. La continua polarización tampoco ofrece muchas perspectivas de fortalecer el Poder Judicial.

El desarrollo democrático en El Salvador tras la asunción del presidente Nayib Bukele en 2019 es igualmente negativo, ya que el presidente enfrenta a los medios de comunicación críticos y a los checks and balances con una actitud autocrática en palabras y actos. Antes de las elecciones generales, que se celebraron de manera escalonada en febrero de 2021, estos actos eran más “simbólicos”, como

Figura 2 Transformación política: Comparación entre el BTI 2022 con el BTI 2006 y BTI 2020



su comparecencia con los jefes militares en el Parlamento, que se había negado a aprobar un préstamo. Tras la aplastante victoria de su partido que ganó una mayoría de dos tercios en el Parlamento, sin embargo, se manifestaron especialmente en la destitución de los magistrados* de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo y del Fiscal General el 1 de mayo de 2021. Con patrones similares, el tercer “hombre fuerte” del grupo –el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador– es responsable de la mayor deriva de su país hacia una democracia ahora altamente defectuosa. Aunque la diferencia con respecto al BTI 2020 es pequeña, ésta se basa en una pérdida sucesiva de la calidad de la democracia (véase la Fig. 2), que el país está experimentando en paralelo a la infructuosa lucha contra los cárteles de la droga desde 2006 y que se extiende a casi todos los ámbitos de la democracia.

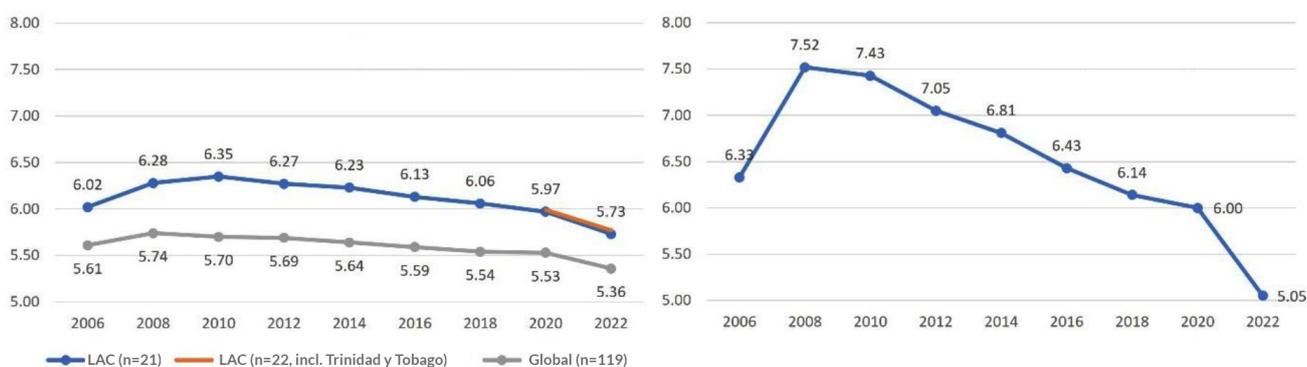
Los países de este grupo comprenden, pues, los tres pesos pesados de la región, mientras que las “islas” que se encuentran en medio de estas turbulencias y retrocesos son predominantemente países más pequeños con una mayor tradición democrática (Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay). Aunque la República Dominicana y Paraguay también se han mantenido relativamente estables durante el periodo, presentan mayores riesgos de estabilidad, como la elevada desigualdad y la corrupción. La mezcla entre profundas divisiones entre la política y la sociedad, por un lado, y la fuerte polarización, por otro, hace dudar si las democracias latinoamericanas puedan mantener su capacidad de resistencia, la cual fue atestiguada en informes anteriores. Si bien las pérdidas democráticas de la región desde el BTI de 2006 se deben en gran medida a los retrocesos autocráticos (véase la Fig. 2), las democracias defectuosas en particular han demostrado repetidamente ser susceptibles a las oscilaciones, mientras que el compromiso con las instituciones democráticas en las democracias existentes (excluyendo a Trinidad y Tobago) se ha debilitado significativamente desde entonces (-0,87).

Transformación económica

Aunque los efectos de la pandemia en la transformación política fueron más bien indirectos, fueron tanto más directos para el desarrollo económico y social de América Latina. La caída del crecimiento, el aumento de la pobreza y la sobrecarga de las instituciones sociales, junto con el creciente descontento de gran parte de la población, llevaron la región a la encrucijada en cuestión. Como se ha destacado en anteriores informes regionales, la mayoría de los países están orientados en gran medida a la economía de mercado y sus diferentes órdenes económicos son razonablemente sólidos, pero carecen de políticas económicas fundamentales que podrían haberles sacado del dilema de la falta de productividad, entre otras cosas, mediante amplias ofensivas educativas. En algunos de los países (por ejemplo Chile, Colombia, Perú), las élites políticas y económicas se han apoyado demasiado en el rumbo marcado por las “reformas de primera generación” de los años 80/90, mientras que en otros países, vistos a lo largo del tiempo, las políticas económicas han sido, en el mejor de los casos, incoherentes (Argentina, Ecuador); por no hablar de la sólo vacilantemente laxada economía estatal de Cuba o de los patéticos resultados del “socialismo del siglo XXI” (Venezuela).

La crisis actual está afectando a estas estructuras establecidas en todos los países, las cuales permitieron y cimentaron aún más la desigualdad y, por tanto, no sólo redujeron la movilidad ascendente de amplios sectores de la población, sino también las opciones de desarrollo de toda la región. Si esta crisis se utilizará como una oportunidad para un cambio de rumbo sigue siendo una cuestión especulativa por el momento, ya que las democracias están actualmente demasiado enredadas en la guerra de trincheras política. El hecho es que América Latina ha caído en el nivel más bajo de la historia del BTI en cuanto a una economía de mercado social y ambientalmente compatible (Fig. 3, izquierda). Entre las regiones del BTI, sigue ocupando el segundo lugar por detrás de Europa Centro-Oriental y

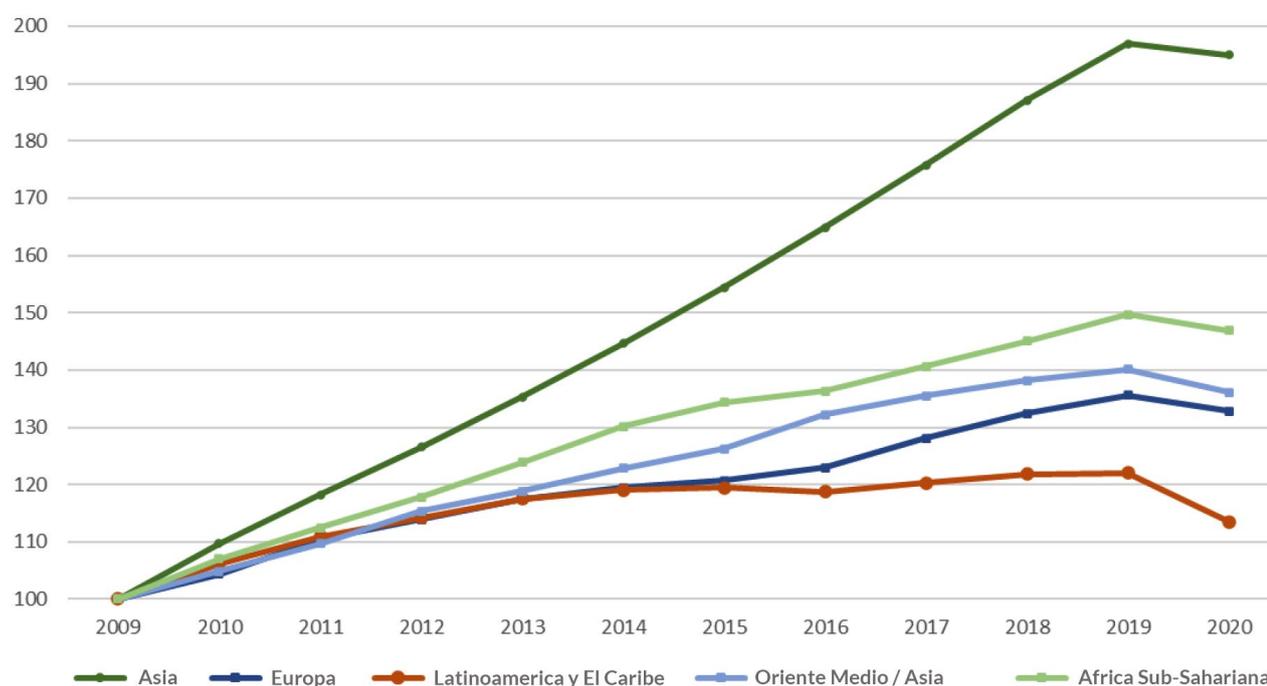
Figura 3 Desarrollo de la transformación y el rendimiento económicos (BTI 2006-BTI 2022)



Región LAC en comparación con el desarrollo global

Valores medios del rendimiento económico (21 países de LAC, sin Trinidad y Tobago)

Figura 4 Crecimiento del PBI 2010-2020 en las áreas “emergentes” y “en vía de desarrollo”



Calculación del autor (2009 = 100); fuente de datos: FMI 2021

del Sudeste, y justo por delante de Asia/Oceanía, pero se ha ido acercando al promedio global del BTI. En gran medida, esta evolución se debe a la clara disminución del rendimiento económico de la región (Fig. 3, derecha), el que, impulsado por el auge de los recursos naturales, vivió un importante aumento hasta aproximadamente 2010, pero desde entonces se ha debilitado continuamente.

El descontento de la población mencionado en el análisis de la transformación política se hace comprensible ante las amenazas de declive asociadas a la disminución del rendimiento económico. Según los datos del FMI sobre el crecimiento económico, tanto el transcurso de los últimos 10 años como la caída en 2020 muestran que América Latina se está quedando poco a poco por detrás de las demás áreas “emergentes” y “en desarrollo” (véase la Fig. 4). El abanico dentro de América Latina también es muy amplio con respecto a la transformación económica, como se verá a continuación. Pero en general –también debido al estallido de contradicciones internas (es decir, amplias protestas sociales)– el modelo de desarrollo de integración pasiva en la economía mundial se ha agotado en gran medida. En circunstancias algo diferentes, esto también se aplica a Cuba, donde el gobierno de Díaz-Canel ha iniciado una reforma profunda, pero que, en opinión de los observadores*, puede haber llegado demasiado tarde para evitar grandes cambios.

Por lo tanto, la situación en la mayoría de los países –al igual que en el BTI 2020– sigue siendo esencialmente la misma: Desde México hasta Brasil, los países se encuentran en la trampa de la renta media, caracterizada por otros déficits además de la baja productividad, como la baja inversión, el lento crecimiento del sector secundario, la limitada diversificación industrial y las desfavorables condiciones

del mercado laboral. En particular, el enorme sector informal de muchos países obstaculiza el desarrollo y es, al mismo tiempo, una consecuencia del fracaso de las políticas de modernización. En general, casi todos los países apuestan por un crecimiento impulsado por los recursos, que depende de la mano de obra y el capital baratos, mientras que los pasos hacia un crecimiento basado en la alta productividad y la innovación son sólo esporádicos.

Este estancamiento de modelo se refleja de nuevo en la pronunciada mediocridad de los países (véase el cuadro 3), en el sentido de que la gran mayoría de los países se encuentran en una situación de transformación económica limitada. El desplome de los resultados antes señalado tampoco se expresa en cambios fundamentales: sólo Perú retrocede de un estatus de desarrollo de transformación de la economía de mercado avanzado a uno limitado (de 7,11 a 6,68). Además de Perú, las pérdidas más significativas se registraron en Argentina (-0,68) y Panamá (-0,46). Si bien Panamá sufrió con particular intensidad los efectos de la pandemia debido a su red internacional y al papel del Canal de Panamá, estos también tuvieron un efecto agravante en Argentina sobre la base de la crisis permanente del país. Constantemente al borde de la bancarrota nacional y sin perspectivas de solvencia en los mercados de capitales, el gobierno argentino se bloquea a sí mismo a través del disenso dentro de su partido sobre la política económica y fiscal, y llegó así a trompicones al año electoral de 2021 con un nuevo desplome en el rendimiento (de 9 a 4 puntos desde BTI 2008). Al igual que en Perú, el nivel de desarrollo socioeconómico también ha disminuido. Sólo Paraguay y Guatemala salieron relativamente indemnes de la crisis, aunque con un nivel de transformación limitado o muy limitado.

Tabla 3 Estado de desarrollo de la transformación económica

Muy avanzado	Avanzado	Limitado	Muy limitado	Rudimentario
(10 a 8)	(<8 a 7)	(<7 a 5)	(<5 a 3)	(<3)
Chile	Costa Rica	Perú ▼	Guatemala	Haití
Uruguay		Brasil	Nicaragua	Venezuela
		Colombia	Cuba	
		Trinidad y Tobago		
		Panamá		
		El Salvador		
		Jamaica		
		México		
		Paraguay		
		República dominicana		
		Argentina		
		Ecuador		
		Bolivia		
		Honduras		

La tabla sigue a las puntuaciones del índice en el BTI 2022. Los países están ordenados según su puntuación en el índice de economía de mercado. Las flechas marcan los cambios de categoría en comparación con el BTI 2020.

La tendencia a largo plazo desde el BTI 2008 –el anterior pico de la media regional– muestra que la evolución ha sido decreciente durante la última década, lo que se vio acentuado una vez más por los efectos de la pandemia. También desde esta perspectiva Argentina figura como uno de los grandes perdedores entre las economías de mercado, junto con México (ambos -1,07 desde el BTI 2008) y Brasil (-1,25). Sólo la superan Venezuela (-2,43) y Cuba (-1,46), mientras que la Nicaragua de Ortega (-1,04) y Haití (-0,93) también han mostrado una preocupante tendencia a la baja, especialmente en los últimos años.

Como se ha indicado anteriormente, la evolución del producto interior bruto también varía mucho dentro de la región y se integra en este panorama (véase la Tab. 4). Merece la pena destacar tres puntos: (1) Cuatro de los cinco países con mayor dinamismo hasta 2019 (>130: República Dominicana, Panamá, Perú, Bolivia) sufrieron los descensos más pronunciados en 2020, pero se consideran capaces de una rápida recuperación; Paraguay, debido a su estructura económica orientada a la exportación agrícola, depende más de las condiciones climáticas, que fueron muy favorables en 2020. (2) Muchos países muestran una dinámica baja o ligeramente decreciente a lo largo de los años (2019: <125). (3) Tres países (México, Ecuador y Brasil) han retrocedido casi hasta los niveles de 2009, mientras que cinco países han retrocedido aún más: Haití (hasta los niveles de 2008), Argentina (2005), Jamaica (antes de 2000), Trinidad y Tobago (2004) y Venezuela (?).

Los datos de Cuba (2020) y Venezuela (2015-2020) se complementaron con datos de la CEPAL debido a la falta de datos de los IDM y muestran así al menos la tendencia de forma fiable. Los datos del FMI sobre el crecimiento del PBI real (es decir, no per cápita) para Venezuela parecen confirmar el desarrollo allí (2020: 25); la diferencia con los datos per cápita se debe al éxodo masivo de venezolanos* en los últimos años.

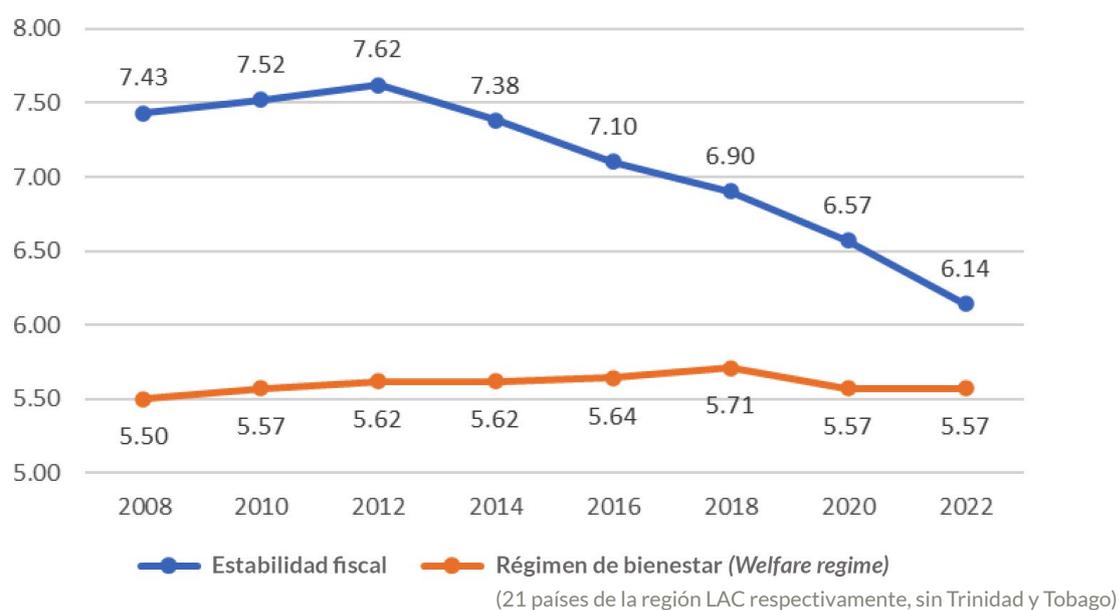
Esta evolución no ha sido sin impacto en el nivel de desarrollo socioeconómico. Aunque las cifras aquí son menos dramáticas, siguen siendo significativas: desde el máximo del BTI 2010 (5,14), el valor medio ha bajado ahora a 4,57. Además resulta significativo que la región haya caído del segundo puesto (en el BTI 2010, por detrás de Europa centro-oriental y sudoriental, con un 7,56) al cuarto puesto en los BTI 2020 y 2022, por detrás de Europa centro-oriental y sudoriental (7,25), Eurasia (4,85) y Asia/Oceanía (4,71) (basado en la muestra del BTI 2008 de 125 países). En general, sólo un tercio de los países latinoamericanos tiene una puntuación de desarrollo socioeconómico superior a 5 puntos, lo que indica un nivel de inclusión social algo mayor. Un factor decisivo para ello es el todavía elevado nivel de desigualdad. Si bien esto es más grave en el sur de África en particular, América Latina muestra resultados peores en comparación con otros países de ingresos similares, encabezada por Brasil y Colombia con puntuaciones del índice de Gini de 53,4 y 51,3 respectivamente (2019).

Tabla 4 Crecimiento económico acumulado (PBI per cápita) 2009-2020

	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020
República Dominicana	100	109	115	128	140	154	142
Paraguay	100	113	118	125	133	133	130
Panamá	100	114	129	139	148	153	124
Bolivia	100	106	115	124	130	135	123
Costa Rica	100	107	112	118	125	128	121
Uruguay	100	113	121	125	128	128	120
Perú	100	113	125	129	134	137	120
Colombia	100	110	118	124	124	128	118
Nicaragua	100	108	118	126	134	122	118
Guatemala	100	103	107	112	115	119	116
Chile	100	110	118	121	121	123	115
El Salvador	100	105	110	113	117	122	112
Cuba	100	105	111	117	119	122	111
Honduras	100	104	107	110	116	120	107
México	100	106	108	112	115	115	104
Ecuador	100	108	117	117	115	112	102
Brasil	100	110	113	108	104	106	101
Haití	100	99	100	102	103	101	96
Argentina	100	115	114	111	110	103	92
Jamaica	100	99	98	98	100	102	91
Trinidad y Tobago	100	102	104	103	94	92	85
Venezuela	100	100	103	92	66	39	28

Calculación del autor (2009=100); fuente de datos: IDM 2021

Figura 5 Estabilidad fiscal y régimen de bienestar (*welfare regime*) 2008-2022



Junto con un crecimiento bajo o volátil, esto da lugar a una “doble trampa” según un estudio del PNUD (PNUD 2021), ya que ambos fenómenos se refuerzan mutuamente para formar un círculo vicioso. Este consiste en que los diversos patrones de desigualdad restringen el potencial de desarrollo de amplios sectores de la población y, por lo tanto, –por ejemplo, a través de la desigual calidad de la educación, que también disminuye el rendimiento de la inversión en educación– frenan el potencial de crecimiento, lo que a su vez consolida la desigualdad. Además, la desigualdad de ingresos da lugar a concentraciones de poder y, en última instancia, a la falta de incentivos para la innovación tecnológica, lo que se traduce en una falta de puestos de trabajo de mayor calidad. El bajo crecimiento, a su vez, crea un desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo, por un lado, y recursos insuficientes para las políticas sociales contra la pobreza y la desigualdad, por otro. Estos últimos, según el PNUD, se abordan a veces mediante aumentos insostenibles del gasto, lo que puede contribuir en última instancia a las crisis económicas que, a su vez, aumentan la desigualdad.

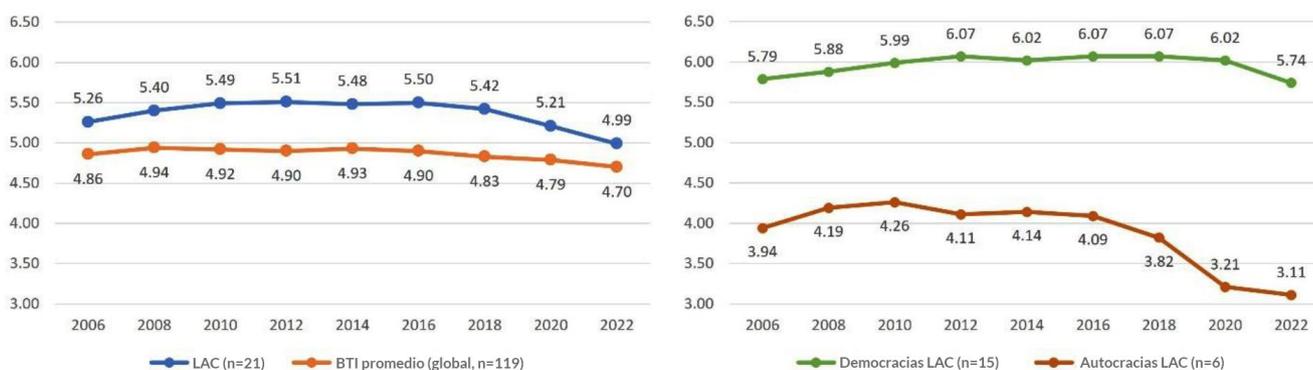
En particular, en vista de las nuevas oportunidades para combatir las drásticas consecuencias sociales de la pandemia, dos factores centrales (véase la Fig. 5) muestran aquí una situación precaria que, teniendo en cuenta el creciente descontento de gran parte de la población, será difícilmente manejable sin nuevos cambios de rumbo. La estabilidad fiscal se ha debilitado considerablemente (-1,48), mientras que el régimen de bienestar (welfare regime) se estancó en un nivel bastante bajo a pesar de algunos esfuerzos. En cuanto a la estabilidad fiscal, Brasil, El Salvador y Nicaragua están especialmente afectados, habiendo perdido tres o más puntos, mientras que, por el contrario, no ha habido mejoras desde el BTI de 2008, con la excepción de Uruguay. Incluso en el país modelo, Chile, anteriormente elogiado por su Ley de Responsabilidad Fiscal, se suavizó sucesivamente esta ley, por lo que hoy corre peligro de perder aún más su fuerza vinculante.

Los agujeros de los regímenes de bienestar se evidencian en el estancamiento del valor medio en general. Esto no lo cambian ni siquiera los pocos casos de mejora, que fueron mínimos y afectaron sobre todo a países con estados de bienestar originalmente bastante rudimentarios, como Bolivia o Perú. La crisis pandémica ha demostrado claramente que incluso en los países más desarrollados, como Chile, existen inmensos déficits sociales. Por ejemplo, las medidas estrictas de confinamiento o cuarentena, a pesar de su aplicación a veces rígida, no tuvieron ningún efecto en los lugares en los que la falta de redes de seguridad significaba simplemente que la población no tenía otra opción que salir de sus casas. Al menos en algunos países se podían utilizar algunos de los programas de pobreza existentes como herramienta para la aplicación de medidas de ayuda relativamente efectivas, como en la República Dominicana o en Brasil, donde el programa social Bolsa Familia, creado en la época de Lula, funcionó comparativamente bien.

Gobernanza

La calidad de la gobernanza en América Latina y el Caribe, al igual que en el BTI 2020, volvió a caer significativamente, aunque la región sigue ocupando el segundo lugar en una comparación interregional. Así, la puntuación media de la región se ha acercado más al promedio mundial, o mejor: a la mediocridad. Mientras que las puntuaciones de gobernanza desde el BTI 2010 hasta el BTI 2016 estuvieron siempre alrededor de 5,5, desde entonces la calidad de la gobernanza regional ha disminuido significativamente más que la media mundial. Los motores de este desarrollo en el BTI 2020, al igual que en el BTI 2018, fueron las autocracias de Centroamérica –con Guatemala y Honduras o Nicaragua como nuevas autocracias–, así como el régimen cada vez más corrupto de Maduro en Venezuela. En cambio, en el BTI 2022, el retroceso es más claramente atribuible a las democracias, sobre todo Brasil y El Salvador, pero, en medida significativa, también Argentina.

Figura 6 Gobernanza (BTI 2006-BTI 2022): Latino América y el Caribe en comparación



En esencia, esta evolución negativa está relacionada con los gobiernos que se ven cada vez más superados ante los problemas y tareas cada vez más complejos, para los cuales tienen que encontrar, o por lo menos buscar, soluciones adecuadas. En lugar de ello, se refugian en el “business as usual” o intentan apartarse de estas problemáticas, si es que no caen en patrones de gobierno unilaterales y cada vez más autoritarios. Aparte de las autocracias, en su mayoría poco flexibles y sin capacidad de respuesta, que, con la excepción de Cuba, también son profundamente corruptas, los casos de protestas violentas y masivas y las confrontaciones polarizadas descritos anteriormente son un indicio de que la gobernanza en las democracias también está cada vez más plagada de fracturas. Así, el consenso sobre los objetivos de transformación se volvió más difícil. Una salida consensuada e institucionalizada del viejo orden y la entrada en uno nuevo, como en Chile, no parece posible actualmente en casos comparables.

Los tres países con mayores pérdidas representan, cada uno, diferentes constelaciones de estos bloqueos sociales y políticos. Como es lógico, debido a su trayectoria y su populismo llevado al extremo, bajo el presidente Bolsonaro la gobernabilidad de Brasil vivió el desplome más masivo en el período estudiado. Con una puntuación de gobernanza de 4,42, Brasil ha caído incluso por detrás de Cuba (4,46) y se sitúa sólo por delante de las otras cinco autocracias, con una pérdida de 1,15 puntos en comparación con el BTI 2020. Bajo los gobiernos de Lula (2003-2010) y Rousseff (2011-2016), la gobernabilidad había mejorado sucesivamente hasta superar ampliamente los 7 puntos en el BTI 2014. A partir de entonces, no obstante, fue cayendo paulatinamente hasta situarse por debajo de los 6 puntos en el BTI 2020, un proceso que ya se había empezado en el transcurso del segundo mandato de Rousseff, en medio de las turbulencias de la política económica y los escándalos de corrupción, y se continúa bajo

los posteriores gobiernos de derecha. Actualmente, esto implica una pérdida de 2,46 puntos con respecto al BTI 2006 (la mayor pérdida de la región, por detrás de Nicaragua) y de 2,84 respecto al BTI 2014.

Desde el estallido de los conflictos sociales y políticos a raíz de los movimientos de protesta de 2013, la polarización entre las fuerzas de izquierda y de derecha había aumentado constantemente incluso antes de Bolsonaro, dificultando el consenso fundamental sobre la democracia y la economía de mercado. Manteniéndose fiel a su línea agresivamente polarizadora, Bolsonaro ha profundizado permanentemente esta división al estilo de Trump. En consecuencia, son sobre todo los elementos de gobernanza relacionados al consenso y a la cooperación los que resultaron significativamente más debilitados: a nivel nacional, la gestión de los conflictos, la participación de la sociedad civil o la reconciliación nacional, o aún más claramente a nivel internacional, la disposición a la cooperación internacional y regional. Por último, pero no por ello menos importante, también sufrió la credibilidad de Brasil, ya que el gobierno la perjudicó considerablemente con su aislacionismo, su desastrosa política medioambiental y su catastrófica gestión de la pandemia, entre otras cosas.

Bajo auspicios políticamente diferentes, en El Salvador también se pueden encontrar patrones populistas-autoritarios desde que Nayib Bukele asumió el cargo en 2019. Bukele centró su campaña electoral en el rechazo a los partidos establecidos y a los gobiernos anteriores, a los que acusó de corrupción y abuso de poder. Sus sencillos mensajes de campaña –medidas ambiciosas de infraestructura estatal, mejores medidas contra la corrupción, entusiasmo juvenil– se difundieron mediante el uso creativo de las redes sociales, lo que también caracterizó su estilo de gobierno tras asumir el cargo, junto con la impulsividad y el desdén por los procedimientos constitucionales. En consecuencia, también son los elementos de consenso

Tabla 5 Calidad de la gobernanza

Muy buena	Buena	Moderada	Débil	Fallida
valores 10 a 7	valores <7 a 5,6	valores <5,6 a 4,3	valores <4,3 a 3	valores <3
Uruguay	Trinidad y Tobago	Bolivia	Honduras ▼	Haití ▼
Chile	República Dominicana	Argentina ▼	Guatemala	Nicaragua
Costa Rica ▲	Jamaica	Panamá ▼		Venezuela
	Paraguay	Colombia ▼		
	Perú	Ecuador		
	El Salvador	México		
		Cuba ▲*		
		Brasil		

La tabla sigue a las puntuaciones del índice en el BTI 2022. Los países están ordenados según su puntuación en el Índice de gobernanza. Las flechas marcan los cambios de categoría en comparación con el BTI 2020.

* Cuba: La mejora de Cuba se debe en gran medida al cambio metodológico, por el cual, por primera vez, no se prescribió valores máximos para las autocracias en el criterio de “capacidad de dirección”. Mientras que Cuba habría sido asignada a la categoría más débil según el antiguo cálculo con 4,09 puntos (2020: 3,95), ahora alcanza el extremo inferior de la gobernanza moderada con 4,46 puntos.

más débiles los que debilitan la gobernanza de El Salvador, junto con la falta de claridad en las prioridades y la falta de organización gubernamental (-0,91).

En Argentina (-0,58), tras la polarizada campaña electoral de 2019 y la vuelta del péndulo a los peronistas, se evidenció una vez más que los consensos fundamentales en el país no son más que un simulacro. En particular, la actitud irreconciliable de los “kirchneristas” de la vicepresidenta Fernández de Kirchner está abriendo una brecha no sólo entre peronistas y no peronistas, sino también entre las diferentes facciones peronistas. Esto afectó, además de la capacidad de gobierno y la coordinación de políticas, la lucha contra la corrupción, en la que la vicepresidenta, sospechosa ella misma de corrupción, desempeña un papel particular. La recurrente falta de consenso en el seno del gobierno socavó los esfuerzos por restablecer la necesaria confianza de los mercados y de las instituciones internacionales. Además, hay discrepancias entre las distintas fuerzas políticas y sociales sobre cómo solucionar los déficits democráticos, sobre la importancia de las instituciones y cómo reforzarlas (especialmente el Poder Judicial).

Sin embargo, además de estos tres países que descendieron, hay otros que, por diversas razones, tienen una gobernanza más débil (en el rango de -0,47 a -0,32) que en el BTI 2020. Además de Argentina, Panamá y Colombia también han sido relegados a la categoría de gobernanza moderada, mientras que en Honduras se clasifica ahora como débil y Haití como fallida. En Haití, Colombia y Panamá, los conflictos mencionados son la otra cara de la moneda de una menor capacidad de dirección y creación de consenso, mientras que en Honduras el deseo del gobierno de conservar el poder tuvo un efecto similar. En Ecuador, el presidente Lenín Moreno apenas logró demostrar una capacidad de dirección y coordinación de políticas, mientras que en México, la tendencia de López Obrador a gobernar en solitario y sus objetivos poco concretos para la “cuarta transformación” de México, que él mismo proclamó, tuvieron su repercusión. Por último, en Nicaragua, el endurecimiento y aislamiento del régimen de Ortega ha debilitado aún más una gobernanza que ya se consideraba un fracaso.

Si se buscan los aspectos positivos de la gobernanza en América Latina en el período de la pandemia, hay que destacar en primer lugar a Uruguay (7,39; +0,06), Chile (7,15; -0,18) y Costa Rica (7,13; +0,21), que ocupan los puestos 2º, 4º y 5º del ranking global del BTI. Esto atestigua la existencia de estructuras de gobernanza evolucionadas en los tres países, aunque en el caso de Chile existen las mencionadas incertidumbres sobre el futuro desarrollo del país. Sin embargo, la ruptura social desde las protestas de 2019 hizo que el gobierno de Piñera perdiera capacidad de dirección y se viera impulsado más hacia las decisiones políticas (y tuviera que abandonar o dejar de lado otros objetivos en el proceso). El ejemplo de Uruguay, en cambio, demuestra que el cambio de gobierno tras 15 años de gobiernos del Frente Amplio al gobierno conservador de Lacalle Pou no tiene por qué suponer una ruptura de gobernanza, como ocurre en la mayoría de los demás países. Esto se logró a pesar de que el gobierno se enfrentó a la crisis de la pandemia sólo dos semanas después de asumir el mando y tuvo que modificar su programa de gobierno sin más. Su relativo

éxito se basó, por un lado, en la existencia de estructuras institucionales que funcionaban (sistema sanitario integrado, seguro de desempleo, política social) y, por otro, en la creación de un grupo consultivo científico voluntario, que daba credibilidad a la política sanitaria y garantizaba la transparencia frente a la oposición y la opinión pública. Por último, el papel cooperativo de la oposición en el Parlamento permitió la adopción de un paquete de medidas con el apoyo de todos los partidos y en plazos muy breves. En Costa Rica, por otra parte, el gobierno del presidente Carlos Alvarado fue capaz de cumplir con importantes objetivos, como las reformas para una política fiscal sostenible, que habían sido necesarias desde hace tiempo.

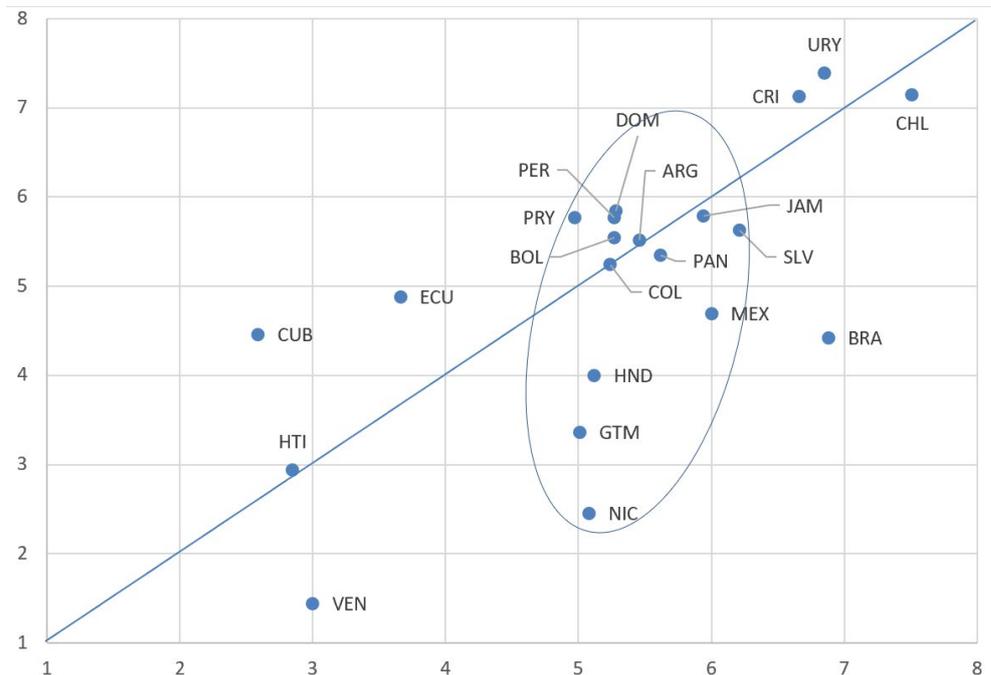
Además de estos casos, la gobernanza en la República Dominicana mejoró en los últimos años después de varias fluctuaciones: mientras que en el BTI de 2006 ocupaba el puesto 49 entre 119 países, ahora ocupa el 29 entre 137 países y el quinto de la región. Especialmente notable fue la respuesta de ambos gobiernos a la pandemia, tanto del presidente Danilo Medina como del presidente Luis Abinader, que asumió el cargo en medio de la crisis en agosto de 2020. En general, con políticas prudentes y planes de respuesta escalonados y bien coordinados, incluida la adquisición de vacunas, el país ha salido hasta ahora relativamente intacto de la crisis. Sin embargo, el notable progreso inicial con respecto a la vacunación se estabilizó posteriormente: a mediados de septiembre de 2021, alrededor del 44% de la población estaba totalmente vacunada, en comparación con el 73% de los pioneros Chile y Uruguay. Sólo Costa Rica se quedó atrás durante mucho tiempo, pero se puso al día en cuanto a la aplicación de las primeras dosis.

Finalmente, la Fig. 7 muestra los cambios en la calidad de la gobernanza entre el BTI 2006 y el BTI 2022 y presenta un panorama general bastante desalentador. Si nos fijamos sólo en las cifras, Uruguay, Chile y Costa Rica siguen destacándose claramente del resto de la región. Mientras que Uruguay y Costa Rica consiguieron mejorar la gobernanza, en Chile se redujo ligeramente. El BTI 2024 tendrá que mostrar si Chile, y posiblemente también Costa Rica, realmente se enfrentan a cambios significativos. En el otro extremo de la escala –si se mira desde el BTI 2006– los caminos han sido claramente divergentes: mientras que Venezuela cayó en un régimen totalmente corrupto, Cuba en la era de Raúl Castro se desprendió cada vez más de la gobernanza carismática de su hermano Fidel y la dirigió más decididamente hacia los cauces institucionales, mientras que Haití no avanza.

El eje X muestra las calificaciones de los países en la BTI 2006, y el eje Y las del BTI 2022. Los países situados por debajo de la diagonal perdieron calidad de gobernanza, mientras que los situados por encima la ganaron.

Merece la pena echar un vistazo particular a los 13 países enmarcados en la figura: son la gran mayoría y todos son países que tenían una calidad de gobernanza similar en el BTI 2006, oscilando entre 4,97 (Paraguay) y 6,21 (El Salvador). Lo que entonces era un cúmulo indistinguible de estrellas se ha convertido en una verdadera constelación, una mezcla de Orión y la Osa Mayor, pero sin una verdadera estrella polar. Esta dispersión se debe, por un lado, al deslizamiento de los tres países centroamericanos hacia regímenes autoritarios co-

Figura 7
Gobernanza:
el BTI 2022 comparado
con el BTI 2006



ruptos y al debilitamiento sostenido de la gobernanza en México. Por otra parte, la mayor dispersión también se debe a los ligeros avances de países anteriormente gobernados de forma débil, como la República Dominicana, Paraguay y Perú, y a la inversa, al retroceso de El Salvador bajo Bukele. Además de la evolución de la ya explicada gobernanza brasileña, que muestra un declive preocupante para las democracias, Colombia, al igual que Argentina, regresó al nivel de gobernanza de mitades de la década de 2000, es decir, del primer gobierno de Uribe (2002-2006). Por lo tanto, la calidad de la gobernanza de Colombia perdió bajo el gobierno de Duque todos los avances registrados hasta el BTI 2018: después de una pérdida de 0,43 en el BTI 2020, ahora continuó con otra de -0,47. Además del estallido de los conflictos durante el período, esto también refleja el retraso en la implementación del proceso de paz con las FARC.

Perspectivas

La región de América Latina y el Caribe ha experimentado una turbulenta transformación en los dos últimos años, con disturbios políticos en varios países seguidos por el inmenso impacto de la pandemia, la que actuó como acelerador de algunas de las evoluciones que se venían perfilando desde hace tiempo. Avances en términos de transformación política y económica y de gobernanza apenas eran visibles en estas condiciones. Sin embargo, también hay que señalar que, aparte de las dramáticas consecuencias económicas y sociales de la pandemia y de la política de la pandemia, se evitaron los retrocesos y colapsos democráticos inicialmente temidos. Los rendimientos económicos se desplomaron de forma masiva y la presión sobre los presupuestos estatales aumentó mucho, pero las condiciones del marco regulador de las economías de mercado –si es que las hay– al menos no se deterioraron más. Asimismo, corresponde

considerar de forma diferenciada la baja de los resultados en materia de gobernanza, debido a los inmensos desafíos de la pandemia. Los gobiernos se vieron enfrentados en la mayoría de los países con desequilibrios heredados de sus predecesores, por ejemplo, en el sector de la salud o del estado de bienestar, así como el alto grado de informalidad de las economías.

Sin embargo, esto último también indica que los déficits estructurales se consolidaron en la mayoría de los países, déficits, que muchos responsables políticos ignoraron a pesar de las repetidas advertencias, por ejemplo, de la CEPAL. Cuando se realizaron cambios de política, han sido en su mayoría correcciones menores sin considerar alternativas más sustanciales. La única excepción notable es Uruguay, donde una fuerte sociedad civil –basada en una larga tradición democrática– fue capaz de impulsar una mayor participación y reformas más inclusivas en la década de 1990. Con algunas reservas, esto también se puede afirmar de Costa Rica, donde la Constitución de 1949 formaba la base central, y de la comparativamente próspera Trinidad y Tobago, pero también estos países tienen que luchar con problemas específicos (una carga de la deuda demasiado alta en el primero, la falta de diversificación económica en el segundo). Teniendo en cuenta la frustración acumulada, no debe sorprender que las poblaciones pasen ahora la factura de las decisiones no tomadas, sobre todo porque sus demandas ya se habían articulado claramente y desde hace tiempo. Sin embargo, las oleadas de protesta descritas –aparte de su fea cara de violencia excesiva, también por parte de algunos manifestantes*– también demostraron que la resistencia de las democracias (defectuosas) todavía ofrece un margen de maniobra para dejar que los intereses hasta ahora no representados conduzcan a demandas exitosas de una mayor capacidad de respuesta de las clases políticas. El hecho de que esto ocurra de forma eruptiva también arroja una luz importante sobre las graves deficiencias de representación, pero podría incorporarse a los procesos de aprendizaje.

Así, la región se encuentra de nuevo en una encrucijada que exige la exploración de nuevas vías de desarrollo. A diferencia de lo que ocurrió en la década de 1980/1990, no existe un modelo simple para ello, como el guion neoliberal que se consideraba en su momento sin alternativa, pero que en realidad no lo era, como muestra el ejemplo de Uruguay. En cualquier caso, es poco probable que los acuerdos posneoliberales se produzcan sin una inclusión más amplia en cuestiones políticas, económicas, sociales y también de gobernanza. Proyectos de reforma esenciales como la contención del sector informal, la ampliación o reestructuración de los –en su mayoría fracturados– sistemas de educación y salud, así como los incentivos para una participación política más sólida y un proceso de formación de opinión y voluntad más representativo –como la reforma de la legislación de partidos iniciada en Perú– no son precisamente nuevos, pero sí hitos necesarios en este camino. Esto también se aplica –como siempre se ha subrayado aquí– al talón de Aquiles de las democracias latinoamericanas: el Estado de Derecho y, viceversa, la eliminación de la corrupción y el clientelismo. A la inversa, los acuerdos “postsocialistas” difícilmente podrán evitar la expansión de una sólida competencia de mercado, como sobre lo que parece apuntar Cuba últimamente.

Al final, sin embargo, se necesitarán procesos de negociación específicos para cada país y, por tanto, soluciones viables para evitar crear nuevos problemas de inclusión. El hecho de que este será un camino difícil y que habrá que involucrar o superar a los poderes contrapuestos establecidos se está haciendo evidente en Perú. En definitiva, un cambio de rumbo requiere unas capacidades de gobernanza extraordinarias, que exigen en primer lugar una alta capacidad de aprendizaje y una no menos alta capacidad de crear consenso. La posibilidad y velocidad de este cambio depende de las constelaciones respectivas de cada país, pero la dolorosa experiencia de la pandemia también representa un momento crítico y, por tanto, una ventana de oportunidad. Los resultados del BTI ya señalan probables bloqueos, así como oportunidades.

Para los países que fueron categorizados como casos de crisis políticas acompañadas de violencia, las posibilidades son relativamente favorables (si esto es a pesar o a causa de la experiencia de la violencia sería sin duda un debate aparte). El caso paradigmático –como se ha indicado– es sin duda Chile, que ya ha recorrido parte del camino señalado y lo habrá completado para el próximo BTI –aunque con un resultado abierto hasta la fecha–. Esta oportunidad también está a disposición de Ecuador, Colombia, Panamá y Perú, pero los procesos de aprendizaje en estos países están, en el mejor de los casos, en sus comienzos; Panamá al menos lo indicó con el diálogo nacional y el “pacto de estado” lanzados. La República Dominicana y Paraguay, que fueron evaluados como estables en este BTI pero que, sin embargo, muestran profundas divisiones sociales, serían otros dos candidatos, y el primero podría, al menos, aprovechar las medidas adoptadas para combatir la pandemia. Un nuevo camino en Bolivia, que se cuenta entre los países conflictivos, tiene pocas posibilidades de consenso debido al todavía alto nivel de polarización.

Informes

Thiery, P 2021, Peru: *Elections Ahead in the Troubled Waters of a Fragile Party System*, BTI-Blog.

<https://blog.bti-project.org/2021/04/08/peru-elections-ahead-in-the-troubled-waters-of-a-fragile-party-system/>

UNDP 2021, *Regional Development Report 2021. Trapped: High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean*, New York.

<https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/irdh2021/undp-rblac-RHDR-UNDP-EN.pdf>



Índice de Transformación Bertelsmann 2022

BT | TRANSFORMATION
INDEX



CADAL es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria, cuya misión es promover los derechos humanos y la solidaridad democrática internacional.

www.cadal.org

Basavilbaso 1350 piso 10° Of. 02. Buenos Aires, República Argentina.
Tel: (54-11) 4313-6599 • 4312-7743. ✉ centro@cadal.org

 @cadal  fundacioncadal  cadal.org  cadaltv