

ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN 2018
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



| BertelsmannStiftung





América Latina y el Caribe

Creciente descontento, falta de respuestas

Los países en transformación de América Latina muestran debilidades. El descontento de los ciudadanos va en aumento, y amenaza con convertirse en un profundo desencanto con la democracia. Una de las principales causas de esta situación es la evolución de la economía, decepcionante desde el año 2010.

A primera vista, desde el BTI 2016 los procesos de transformación en América Latina y el Caribe apenas han sufrido modificaciones. En cada una de las tres dimensiones analizadas en el BTI, la región sigue manteniendo el segundo puesto, por detrás de Europa Centro-oriental y Sudoriental. Asimismo, al igual que hace dos años, se perciben algunas diferencias intraregionales: mientras que Chile, Uruguay y Costa Rica, éste último con un ligero descenso, se posicionan entre los países líderes del BTI, en la región también se hallan algunos países con un pésimo balance, tanto en lo relativo a la transformación política (Cuba, Venezuela), como en materia de

transformación de la economía de mercado (Haití) y de gobernanza (Venezuela). Esta heterogeneidad también se ve reflejada en ámbitos subregionales: los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, con la excepción de Paraguay) cuentan con niveles de desarrollo visiblemente más elevados que los de la región andina (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela), mientras que los países de América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, con la positiva excepción de Costa Rica) se encuentran con diferencia en una situación claramente peor.

Sin embargo, una mirada detallada revela indicios cada vez mayores de un

síndrome de crisis, que por el momento no ha recibido respuestas y soluciones apropiadas por parte de las élites políticas. Esta crisis de rendimiento no sólo empieza a mermar los fundamentos de legitimidad de la clase política — con pocas excepciones, los niveles de aprobación de los actuales gobiernos se sitúan en mínimos históricos—, sino que amenaza también de manera creciente con afectar, asimismo, a la legitimidad de la democracia, que no deja de perder apoyo entre la población. En América Latina, el descontento con el funcionamiento de la democracia amenaza con convertirse en desencanto hacia la democracia en sí.

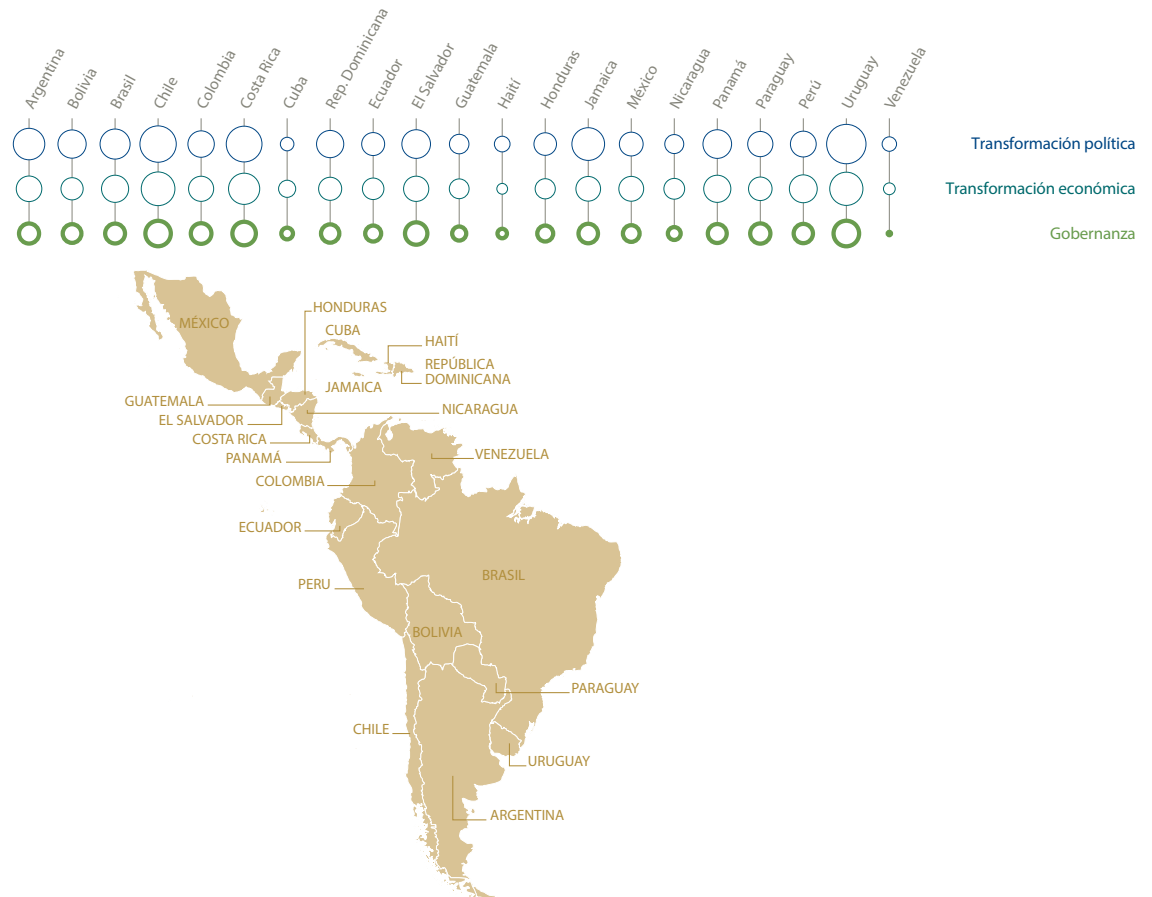
Es por ello, que el panorama de los

En este informe regional se analizan los resultados del Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (BTI) 2018 para el período de investigación comprendido entre el 1 de febrero de 2016 y el 31 de enero de 2017. Para más información, vid. www.bti-project.org.

Citación: Peter Thiery, *Despertar y desconcierto* —Informe Regional del BTI América Latina y el Caribe, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2018.

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

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



procesos de transformación, que hace diez años se presentó más bien luminoso, parece enturbiarse sucesivamente. En la actualidad, la totalidad de la región se muestra debilitada en cada una de las tres dimensiones sometidas a análisis en el BTI. Tanto es así que —haciendo caso omiso de Haití, país extremadamente volátil— por primera vez desde el BTI 2006 un país, Nicaragua, ha vuelto a emprender una deriva hacia la autocracia. En Venezuela, la victoria aplastante de la oposición en los comicios parlamentarios de 2015 ha conducido a que el régimen de Nicolás Maduro mantenga su curso con aún más dureza. La actitud del conjunto de los Estados latinoamericanos frente a Venezuela, denunciada por Laura Chinchilla, expresidenta de Costa Rica, como „silencio escandaloso“, arroja una luz significativa sobre el comportamiento de las élites políticas. Si bien en muchos países aún existe un consenso sobre la democracia como modelo a seguir, éste cada vez posee menos fuerza normativa, sino más bien se rige por la lógica de la rutina del „business as usual“ y el reflejo de defenderse ante la competencia de corte populista.

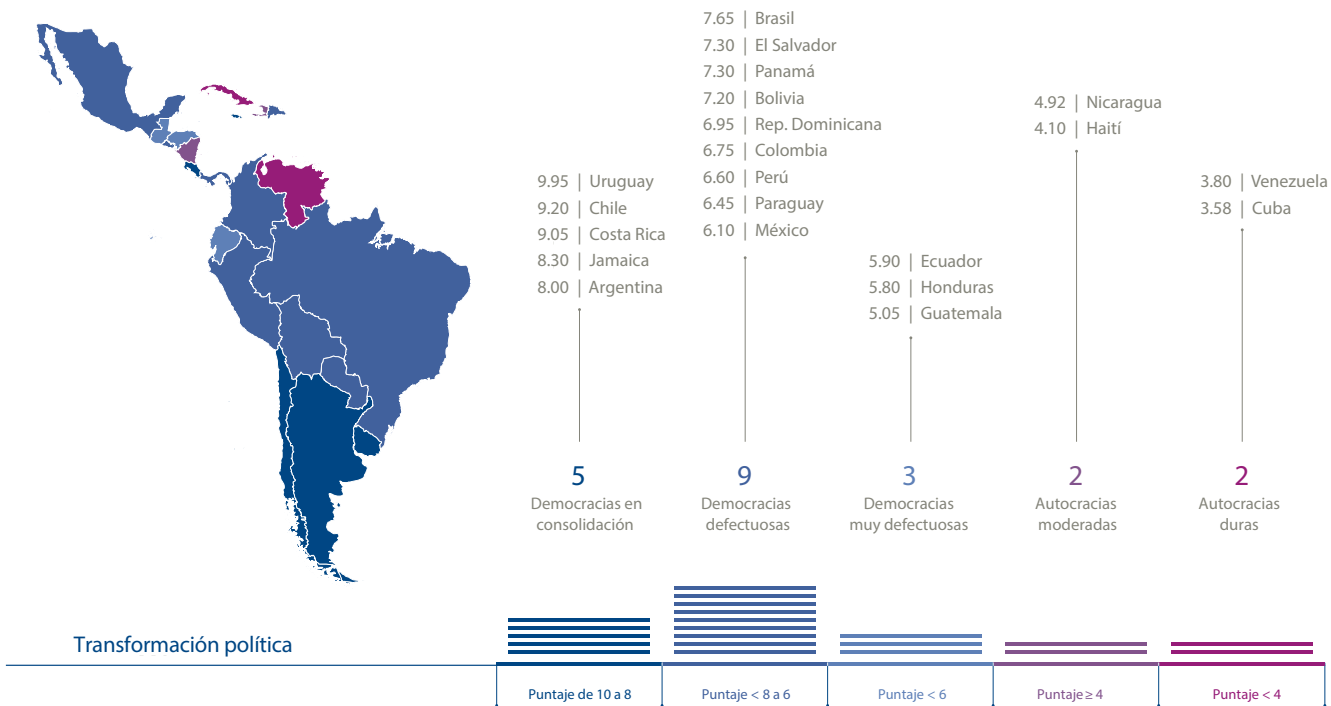
La paralización del desarrollo económico y, desde 2010, su inversión hacia la recesión, constituye un motivo fundamental del desencanto de la

ciudadanía. Bien es cierto que la mayoría de los países habían establecido regímenes económicos relativamente sólidos en el curso de las reformas neoliberales de los años 1980 y 1990. Pero ahora ha llegado a su fin el auge económico, básicamente impulsado desde el exterior, que en su momento había facilitado el ascenso de muchos ciudadanos latinoamericanos hacia la clase media baja. Se hizo patente que los esfuerzos, sin duda serios, para emprender medidas sociopolíticas de apoyo a amplias capas de la población fueron insuficientes, dado que el éxito en combatir la pobreza y la desigualdad dependía ante todo de la integración en el mercado de trabajo y, por lo tanto, del crecimiento económico. Como la región depende tradicionalmente de la evolución de la economía mundial, el estancamiento generado por la depresión económica global también pone en peligro los logros sociales. En Brasil, México, Venezuela y Centroamérica el conjunto de problemas se ve agravado adicionalmente por las dificultades generadas por errores propios.

Uno de los problemas más apremiantes de América Latina sigue siendo, sin apenas variación, la violencia causada por los cárteles de la droga. No sólo se ha producido un aumento de la superficie dedicada al cultivo de droga en los países productores, sobre todo en Perú

y Colombia, y el régimen corrupto de Maduro se ha tornado en un nuevo y potente intermediario en el comercio de cocaína para la exportación hacia otros continentes. Además, la misma América Latina se ha convertido en un importante consumidor de cocaína, como se puede observar sobre todo en Brasil y Argentina. Las altas tasas de homicidios, incluidos los llamados feminicidios en México y Guatemala, dan fe del fracaso del Estado a la hora de garantizar la seguridad y los derechos civiles. En la actualidad, 21 de 25 países y 43 de 50 metrópolis con las tasas de homicidios más elevadas a nivel mundial —fuera de zonas de guerra— se encuentran en América Latina y el Caribe. Hasta ahora no se han desarrollado planteamientos para la solución de este reto, que sean a la vez convincentes y coordinados de modo intraregional.

El acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC constituye un cierto rayo de esperanza, aunque con algunas limitaciones, en la lucha contra la violencia y representa un importante paso hacia la pacificación del país. Sin embargo, el acuerdo, que ha generado una intensa controversia en el país, conlleva ahora la necesidad de emprender una serie de nuevas tareas exigentes en materia de creación de consenso y de política social.



Los fundamentos de la legitimidad se desmoronan

El malestar en Brasil no es un caso aislado. En casi toda la región, los niveles de aprobación de la democracia entre la población se hallan visiblemente en retroceso. Asimismo, el respaldo a las instituciones democráticas por parte de los principales actores resulta cada vez menos convincente. Además, la erosión del sistema de partidos sigue adelante.

Desde 2008, el BTI registra una disminución de la calidad de la democracia en América Latina que, sin alcanzar niveles dramáticos, mantiene una tendencia continua. Son sobre todo dos los síntomas que dan lugar a preocupación: Por un lado, se registran casos aislados de recaídas, es decir de intervenciones en las principales instituciones democráticas, como las elecciones libres y justas, la libertad de prensa y la separación de poderes. Desde 2010, también se ha agravado de forma dramática la situación de los derechos humanos, sobre todo en México y América Central, pero también en Haití y Venezuela. Por otro lado, se perciben de modo creciente tendencias hacia una desconsolidación, es decir, un debilitamiento de aquellos factores que fomentan la estabilidad de una democracia, como es un sistema de partidos en funcionamiento o una sociedad civil fuerte. En el período sometido a análisis tuvieron lugar varios casos destacados, como el agravamiento de la situación política en Venezuela, país inmerso en una dinámica de radicalización en la primavera de 2017, pero también la regresión hacia la autocracia en Nicaragua, así como la dudosa destitución

de Dilma Rouseff en Brasil, que en mayo de 2016 aupó al Gobierno de Michel Temer al poder.

A ello se sumó de nuevo la aspiración a implantar reformas constitucionales que permitiesen la reelección directa de los presidentes – una práctica que antaño había sido repudiada en toda la región. De esta forma, en la República Dominicana se reintrodujo la reelección directa, abolida sólo en 2010, permitiendo que el presidente Danilo Medina pudiera asumir en 2016 un mandato adicional. El presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, también se valió de un controvertido procedimiento para asegurarse la posibilidad de presentarse a una reelección. En Paraguay, sólo las encarnizadas protestas de la ciudadanía en abril de 2017 hicieron que el presidente, Horacio Cortés, desistiese de un propósito semejante. Aunque en Ecuador desde la reforma constitucional de 2015 no se establece una limitación en el número de mandatos, esta norma sólo entrará en vigor a partir de 2021, razón por la que el presidente Rafael Correa no pudo optar a una nueva reelección en los comicios de la primavera

de 2017.

Otra tendencia es el debilitamiento de los proyectos populistas de izquierda. En Ecuador parece que tras el fin de la presidencia de Correa el gobierno del PAIS adoptará, por lo menos de forma temporal, políticas más conciliadoras. Al mismo tiempo, en diciembre de 2015 también el „kirchnerismo“ tuvo que afrontar en Argentina, de forma sorprendente, su derrota en las urnas. Por ello, sólo Evo Morales en Bolivia se mantiene en el cargo, con un balance razonable, y tiene que seguir optando en mayor medida por políticas centradas en el consenso, debido a la heterogeneidad de las bases que le apoyan. Los dos casos de países que sufrieron una regresión hacia la autocracia, Venezuela y Nicaragua, no parecen presentar perspectivas a largo plazo: el presidente Maduro está cerca de vivir el colapso de su radicalizado régimen bolivariano, mientras que es bastante probable que el presidente Daniel Ortega se vea obligado a retirarse en un futuro cercano debido a razones de edad y de salud. Su legado consiste en un régimen de corte personalista que está evolucionando hacia una dinastía familiar. En Nicaragua,

la regresión alcanzó su punto culminante cuatro meses antes de las elecciones de 2016. La destitución del líder del principal partido de la oposición y candidato a la presidencia, decretada por el Tribunal Supremo, hizo que por primera vez desde 1990 se celebrase una elección presidencial sin una candidatura alternativa. De esta forma, Ortega consiguió su permanencia en el cargo y aseguró una mayoría de tres cuartos de los escaños en la Asamblea Nacional para el partido gobernante, el FSLN.

Incluso Argentina y Ecuador, los dos países que presentan un desarrollo democrático medianamente positivo desde 2015, sólo inspiran limitadas esperanzas de que los procesos de consolidación continúen su avance. Bajo el gobierno del presidente Mauricio Macri en Argentina básicamente se ha podido recuperar el terreno perdido durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, sobre todo en lo que se refiere al imperio de la ley; pero es un progreso que ni presenta la profundidad necesaria, ni está garantizado. También en Ecuador el presidente Correa ha conseguido estabilizar progresivamente el país y remodelar sus instituciones mediante una reforma constitucional, pero al precio de una concentración de poder en su persona que debilitaba el imperio de la ley, así como la libertad de expresión, de asociación y de

reunión.

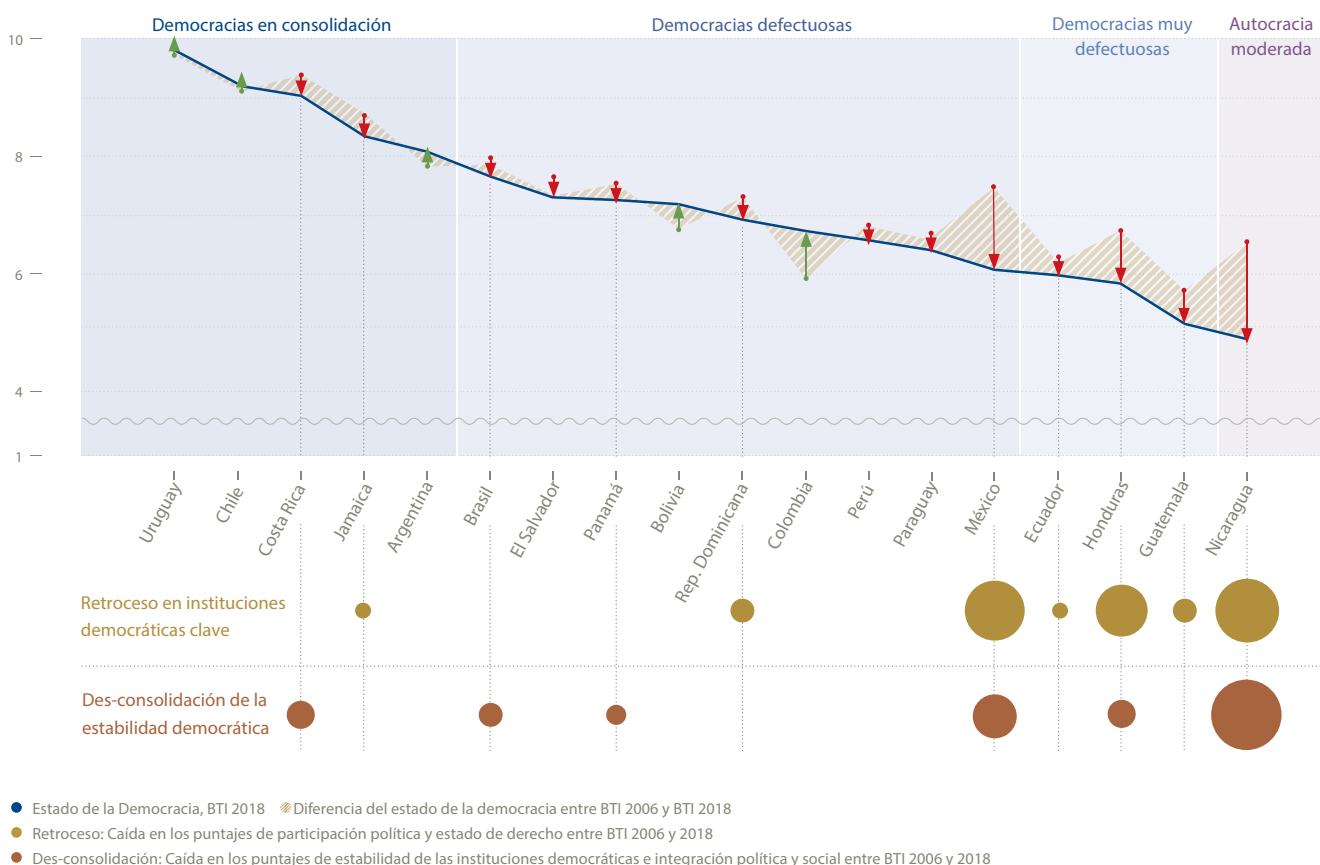
En Honduras, la evolución negativa se debe principalmente a las aspiraciones de poder, combinadas con pretensiones autoritarias, del presidente Hernández y el deterioro cada vez más acentuado en materia de seguridad, relacionado con los cárteles de la droga y el crimen organizado. También en Brasil se percibe claramente una pérdida de la calidad de la democracia. Aparentemente, este hecho está relacionado con el proceso de destitución de la presidenta Rouseff, iniciado por políticos corruptos, como fue Eduardo Cunha, ex-presidente del parlamento, y Temer, su propio vicepresidente. La destitución hizo patente cómo una parte importante de la clase política de Brasil manejó de forma discutible las instituciones democráticas. La única aspiración de la mayoría conservadora en el Congreso consistía en derrocar a la presidenta despreciada y dar un giro radical a sus políticas. Es cierto que Rouseff se hizo vulnerable, desde el punto de vista formal, por sus irregularidades en política presupuestaria — un comportamiento que, no obstante, también había sido habitual en sus predecesores. Con el apoyo de los medios de comunicación, sus adversarios consiguieron avivar el descontento reinante debido a la situación económica, la política económica y los numerosos casos de

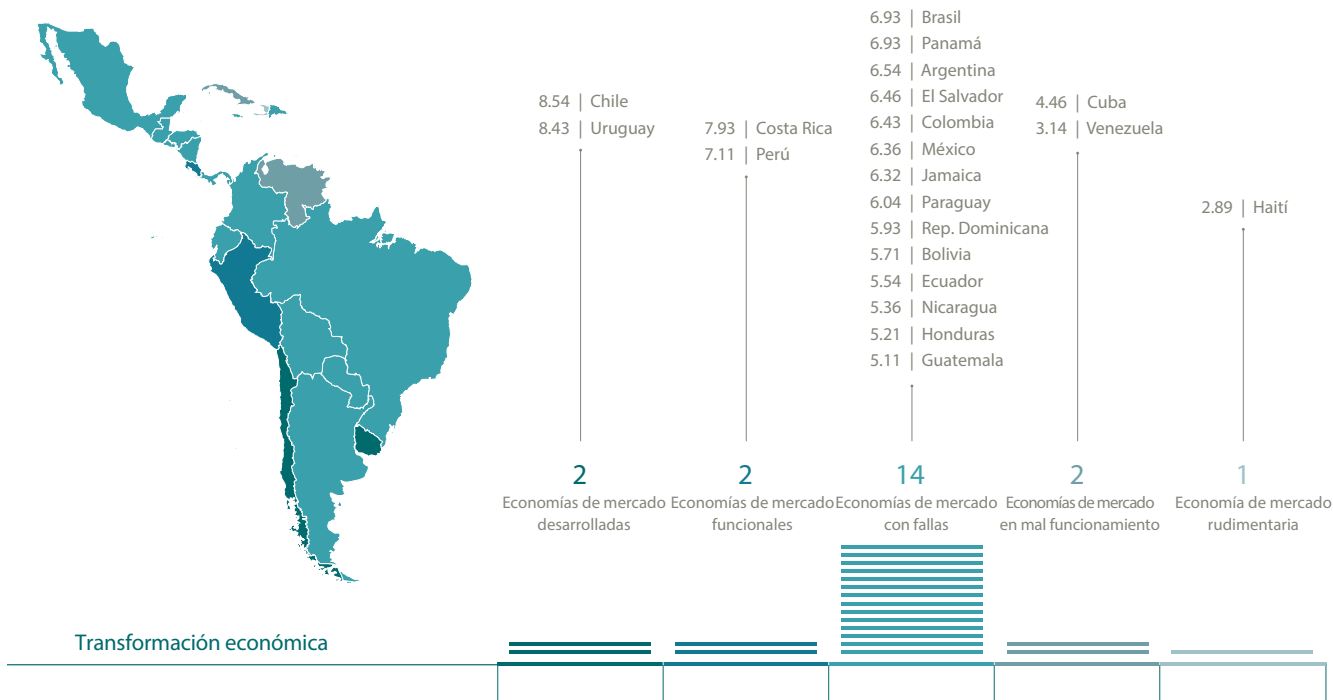
corrupción (en los que Rouseff no estaba implicada personalmente).

Al menos desde la asunción del cargo por parte de Temer, se ha socavado aún más la base de legitimación de la democracia en Brasil. Eso concierne, por un lado, a la legitimación normativa, dado que un presidente que accedió al cargo de forma indirecta y mediante un procedimiento discutible, siendo él mismo sospechoso de corrupción, decide abandonar de forma abrupta una política que una mayoría del electorado había respaldado con su voto. Por otro lado, también se resintió gravemente el apoyo a la democracia. Según el Latinobarómetro 2016, el 55% de la población de Brasil no rechazaría un régimen autoritario, siempre que dé solución a los problemas económicos.

Esa tendencia a la des-consolidación de la democracia en Brasil no es un caso aislado. En toda la región, igualmente, desde el BTI 2010 la aprobación de la democracia por la ciudadanía ha disminuido visiblemente. Algo semejante sucede con respecto a la adhesión de los actores políticos relevantes a las instituciones democráticas. En tercer lugar, sigue adelante la erosión de los canales de mediación, ya de por sí frágiles, entre la sociedad y la política. Eso afecta en primer lugar a los sistemas de partidos, que casi sin excepción han perdido funcionalidad.

Retrososos y des-consolidación entre las democracias Latinoamericanas





Después del auge faltan remedios

El descenso de la demanda de materias primas conlleva problemas no sólo para los Estados rentistas de América Latina. En la mayoría de los países no se ha aprovechado la ocasión para enfrentarse de forma rigurosa a problemas fundamentales, como los bajos niveles de productividad y la extrema desigualdad social. Al menos, parece que las estructuras institucionales todavía son suficientemente robustas.

En parte como consecuencia del auge de la exportación de materias primas, también en América Latina se ha desarrollado una forma específica de economía política: el „populismo rentista“. Como han demostrado los acontecimientos recientes, estos modelos de Estado rentista —más o menos „socialistas”— son muy propensos a las rupturas bruscas, debido a su dependencia de las exportaciones. En estas situaciones es preciso una gestión pragmática, como han puesto en práctica en el período sometido a análisis, por ejemplo, Correa en Ecuador o Morales en Bolivia, a diferencia de la política económica poco realista de la administración Kirchner en Argentina.

La situación en Venezuela incluso representa una declaración de quiebra del „socialismo del siglo XXI“. El país es un ejemplo extremo del „síndrome holandés“, dado que apenas se preocupó de procurar alternativas a la dependencia del petróleo. La pobreza ha vuelto a impactar en Venezuela con fuerza, después de dos décadas de un derrochador populismo

rentista, del que en la actualidad sólo se aprovecha la llamada „Bolígarquía“, una camarilla de políticos y militares defensores de la línea dura. Al igual que Cuba, que a pesar de las reformas puntuales de Raúl Castro sigue siendo un modelo de socialismo de Estado, estos países no podrán evitar reformas adicionales en un futuro próximo, del mismo modo que las ha emprendido en Argentina el presidente Macri después del cambio de gobierno — si bien, por el momento, sólo con un éxito modesto.

Sin embargo, los sistemas económicos liberales también sufren de un cierto desgaste. Desde el BTI 2010, el valor promedio de la región presenta un ligero descenso. La estabilidad institucional de la mayoría de las economías nacionales ha sido la razón de que el desgaste no haya sobrepasado ciertos límites. Por ello, los especialistas internacionales en economía se muestran optimistas de que será posible superar los actuales desafíos, como son los reducidos precios de las materias primas y la escasez de la demanda global.

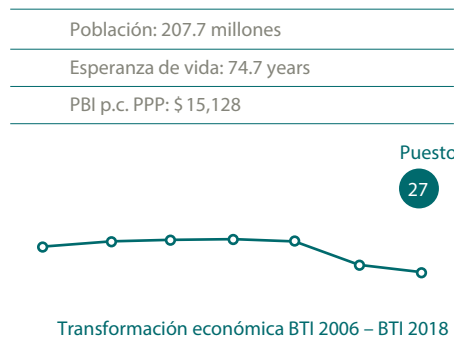
Sin embargo, mientras que la economía mundial no vuelva a arrancar de forma visible, también el modelo económico liberal se verá amenazado por un estancamiento duradero, inviable en el ámbito social, dado que los principales problemas de América Latina siguen sin tener solución: la dependencia de la exportación de materias primas y, relacionado con ello, los bajos niveles de productividad y competitividad, así como los todavía elevados índices de desigualdad social que limitan, a través de la desigualdad en el ámbito de la educación, la formación de capital humano, constituyendo de esta manera una traba adicional para el potencial de desarrollo — tanto desde el punto de vista sistémico como individual. La desigualdad, a su vez, constituye el caldo de cultivo para el tercer problema: los bruscos cambios de rumbo en las políticas económicas, por razones políticas, así como las alteraciones en la estructura institucional del orden económico.

Igualmente fuertes, y de un mayor

alcanse, son en la actualidad las consecuencias de las generalizadas deficiencias en el rendimiento económico. De acuerdo con datos del Banco Mundial, durante los años del auge entre 2000 y 2014 la pobreza se había reducido de forma drástica del 42,8% al 23,3%, pero ya desde 2015, según indicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU (CEPAL), la pobreza había vuelto a aumentar hasta un 29,2% — con una tendencia al alza. Del mismo modo, desde 2010 en la mayoría de los países la desigualdad en los ingresos se ha reducido en menor medida que en los años anteriores. Sólo algunos países africanos como Botsuana, Namibia o Suráfrica alcanzan parecidos niveles alarmantes de desigualdad social. A ello se suma que, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), casi la mitad de los empleados (aproximadamente 134 millones) trabajan en la economía informal. Por consiguiente, los índices de desarrollo socioeconómico se mantienen estancados en unos niveles bajos. Y aunque desde 2006 los sistemas de Seguridad Social presentan una tendencia ligeramente positiva, en la mayoría de los casos tampoco funcionan de modo aceptable.

Este conjunto de problemáticas, así como las propuestas para su solución, no son nuevas. Ya a finales de los años 1980, ante la oleada de reformas neoliberales que tuvo lugar en aquel momento, la CEPAL lanzaba un programa alternativo, enfocado especialmente a los puntos neurálgicos de productividad e igualdad de oportunidades („equidad“). Sin embargo, al echar la mirada atrás a las „políticas de desarrollo“ en América Latina de las últimas décadas, se percibe un patrón más bien simple: en tiempos de auge económico inducido desde el exterior, las élites políticas entran en una suerte de estado de euforia, que las lleva a desatender la toma de decisiones estratégicas necesarias para fomentar un aumento de la productividad. En épocas de crisis, al contrario, están ocupados en gestionar la crisis y aplazan las decisiones estructurales.

Paraguay, Perú y Uruguay constituyen, desde el BTI 2006, una excepción. Uruguay ha conseguido estabilizar el marco regulador, incluido el Estado social, asentándolo de modo progresivo sobre un fundamento amplio, llegando de esta forma casi a alcanzar los niveles



de Chile. En Paraguay y Perú la evolución positiva transcurrió sobre la base de una sólida política de estabilidad y, en Perú, gracias a la labor de un Ministerio de Economía y Hacienda resolutivo, en primer lugar a través de un rendimiento fuerte a partir de mediados de la década de los 2000. Aparte de Venezuela, entre los que más perdieron están Brasil y — en menor medida— México. En Brasil, se percibe ante todo el derrumbe de la economía entre 2013 y 2015, cuando el país ya estaba sufriendo la impronta de una grave recesión, y el Gobierno no llevó a cabo una sólida política monetaria y de estabilidad — factores que intervinieron en la destitución de Rouseff. En México, que depende en mayor medida de la evolución de la economía de los EE.UU., las tendencias negativas empezaron a manifestarse con motivo de la crisis financiera, y afectaron, además del rendimiento, sobre todo a la política de estabilidad.

Brasil: Descalabro de una futura superpotencia

Todavía en 2011, justo cuando Brasil había adelantado a Gran Bretaña en Producto Interior Bruto, se veía al país como la nueva superpotencia económica: con sólidas finanzas, una ejemplar política social y un enorme potencial. Sin embargo, a continuación se producía un descalabro que continúa en el período sometido a análisis en el BTI 2018: un crecimiento negativo reiterado, un déficit primario de dimensiones desconocidas, los mayores niveles de paro en la historia del país: una larga lista de récords negativos que tienen consecuencias preocupantes. El informe sobre el país habla de una „repolarización de los conflictos sociales, tanto entre las regiones como entre las élites tradicionales y la nueva clase media“.

El hecho de que Brasil haya sido golpeado con tanta dureza por la caída de los precios de las materias primas tiene motivos estructurales, como, por ejemplo, el deterioro de las infraestructuras, el excesivo protagonismo del Estado en la economía, o la corrupción masiva, que tuvo su culminación en el gigantesco escándalo que afectó a la compañía semipública Petrobras. Después del muy controvertido y políticamente discutible proceso de destitución de la presidenta Dilma Rouseff, numerosos miembros del nuevo gobierno, de corte conservador y liberal, están involucrados en nuevos casos de corrupción. El informe sobre el país advierte acerca de la nueva orientación de la política económica sobre la „mezcla adecuada entre la intervención y el laissez-faire“, para „no poner en peligro los logros sociales de la pasada década y media“. De una gran parte del gasto en los sistemas sociales, sobre todo en el sistema de pensiones, se beneficiarán las capas más acomodadas, razón por la que, según opina el informe sobre el país, serían necesarias reformas en ese área. Sin embargo, en los primeros meses de su mandato el gabinete de Temer no abordó esta cuestión.