

Índice de Transformación Bertelsmann 2020



● ● ● BTI 2020



Presentación



El convenio entre CADAL y Bertelsmann Stiftung desde 2014 ha permitido que los datos e insights del Índice de Transformación lleguen en castellano a políticos, funcionarios gubernamentales, diplomáticos, consultores y académicos en castellano. Nos agrada presentar este informe con análisis en base al BTI 2020, fruto de nuestra alianza a favor de la buena gobernanza, el desarrollo económico y la democracia.

Mientras escribimos estas líneas, Latinoamérica es el epicentro global del Covid-19. Acompañando la pandemia en la región hay una recesión económica. También hay tensiones en la cooperación multilateral y para la democracia, procesos que ya se empiezan a ver en los datos presentados y que son analizados en el volumen.

El BTI nos ayuda a ver los desafíos de nuestra región en un contexto más amplio, que incluye bajas en la calidad de la democracia, en la economía de mercado y en la gobernanza a nivel global. Producida

por dinámicas políticas que aprovechan la desigualdad, la polarización, y la corrupción, esta declinación general requiere una mirada sobria y realista. Las políticas públicas llevadas a cabo para combatir la pandemia han intensificado las desigualdades sociales, la inestabilidad fiscal y las tentaciones autoritarias.

Sin embargo, no todas las noticias son negativas. El BTI también tiene datos para animarnos a las personas que valoramos los derechos humanos, la democracia y la cooperación. El principal motivo para celebrar es que éstos son valores que comparten muchos ciudadanos en los países en desarrollo.

La historia no es predeterminada, ni es lineal. Estas actitudes y creencias nos aseguran que los países de la región siguen transformándose.

Sybil Rhodes
Presidente de CADAL



Índice

Metodología 3

Resumen ejecutivo 16

La resistencia a la regresión democrática y al régimen autoritario está creciendo

18

Incertidumbre global

28

Algunos gobiernos con mentalidad reformista resisten la tendencia negativa

38

Informe de Política 2020/01
Los resultados del BTI 2020 en el contexto de COVID-19 48

Analizar los procesos de transformación y hacerlos comparables

137 Países
17 Criterios
52 Indicadores
7.124 Resultados
2 Índices

Metodología¹

Introducción general

El Índice de Transformación de Bertelsmann (BTI, por sus siglas en inglés) analiza y evalúa si los países en desarrollo y los países en transición están dirigiendo el cambio social hacia la democracia y una economía de mercado, y de qué manera. Guiados por un listado de códigos estandarizado, los expertos de cada país evalúan hasta qué punto se ha cumplido un total de 17 criterios para cada uno de los 137 países. Estos expertos basan los puntajes que proporcionan en evaluaciones que comprenden los informes nacionales, todos los cuales están disponibles en línea. Un segundo experto en el país revisa estas evaluaciones y puntajes. En un paso final, se garantiza la coherencia al someter cada uno de los 49 puntajes individuales dados por país a procesos de calibración regionales e interregionales. Esta estandarización del proceso analítico hace posibles las comparaciones específicas de las políticas de reforma.

El BTI agrupa los resultados de este estudio integral de procesos de transformación y gestión política en dos índices: el Índice del estado de la transformación Status y el Índice de gobernanza. El Índice del estado de la transformación, con sus dos dimensiones analíticas de transformación política y económica, identifica dónde se encuentra cada

uno de los 137 países en su camino hacia la democracia en materia de Estado de derecho y una economía social de mercado. El Índice de gobernanza evalúa la calidad del liderazgo político con el que se dirigen los procesos de transformación.

El BTI se publica cada dos años. Esta evaluación bienal de transformación y desarrollo nos permite evaluar las tendencias observadas e identificar los resultados de las estrategias de transformación. El BTI amplía el conjunto de conocimientos disponibles sobre cómo se gestionan los procesos políticos y cómo se lleva a cabo la toma de decisiones, y pone este conocimiento a disposición de los formuladores de políticas y otros defensores de las reformas. En suma, el BTI ofrece un conjunto integral de datos que permiten que un amplio espectro de actores evalúe y compare los factores que impulsan el éxito en los países en desarrollo y en transformación.

[1] Traducido del original en inglés: <https://www.bti-project.org/en/index/methodology/>

137 Países

¿Qué significa el término “transformación”?

Entendemos la transformación como un cambio integral y políticamente impulsado en el que un sistema autoritario y un orden económico dominado por el Estado o clientelista, evolucionan en dirección a la democracia y a una economía de mercado. Sin embargo, esto no implica un desarrollo lineal e irreversible ni un camino predeterminado de transformación, ni tampoco sugiere que haya una secuencia ideal de hitos a superar. Un retorno al autoritarismo y unos períodos de estancamiento son posibles, como lo son los desvíos y los procesos de cambio político y económico fuera de sincronía. En efecto, la democracia bajo el Estado de derecho y un sistema económico de mercado anclado en los principios de justicia social representan objetivos, pero no necesariamente prioridades inmediatas dentro de los complejos procesos de desarrollo. Muchos Estados, de hecho, pasan a través de etapas de desarrollo radicales, a veces también revolucionarias; otros aún no han sido sometidos a un cambio sistémico integral; y algunos Estados, por el momento, no están apuntando a la transformación.



Estado de transformación política y económica



El liderazgo político hacia la democracia y la economía de mercado

Marco analítico

El estado de la transformación política (estado de la democracia) se mide en función de cinco criterios que, a su vez, se derivan de las evaluaciones realizadas en respuesta a 18 preguntas. El concepto de democracia del BTI va mucho más allá de otras definiciones de la democracia que se limitan principalmente a los derechos civiles básicos y a la celebración de elecciones libres. La condición de Estado, que se considera una condición previa para la democracia, se incluye en la definición de la transformación política del BTI y se examina a través de preguntas que tratan específicamente del monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza y las estructuras administrativas básicas. También supone una evaluación del Estado de Derecho, incluida la separación de poderes y el enjuiciamiento del abuso de autoridad en cargos públicos. El BTI realiza especial énfasis en la evaluación de la consolidación democrática. Evalúa la calidad de la representación respecto del sistema de partidos y grupos de interés y también mide el capital social y la aprobación de normas y procedimientos democráticos.

El estado de la transformación económica (estado de la economía de mercado) se mide en función de siete criterios, que se basan en un total de catorce indicadores. El concepto de economía de mercado del BTI incluye no sólo aspectos como el rendimiento económico, la política de regulación o de competencia y los derechos de propiedad; sino que también contiene elementos de inclusión social, como las redes de seguridad social, la igualdad de oportunidades y la sostenibilidad. En términos del BTI, el desarrollo integral no sólo tiene como objetivo el crecimiento económico, sino que también requiere el éxito de la mitigación de la pobreza y la libertad de acción y elección para el mayor número de ciudadanos posible.

El Índice de Gobernanza se compone de cinco criterios, que se basan en un total de veinte indicadores. Se centra en la manera en que efectivamente los responsables de las políticas públicas 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 echa luz sobre los factores que determinan el éxito

y el fracaso en el camino hacia la democracia y la economía de mercado. Una gobernanza exitosa implica que los gobiernos sean coherentes en la consecución de sus objetivos y utilicen sus recursos de manera sabia y eficaz. También implica que los responsables de la toma de decisiones cultiven el consenso más amplio posible para sus objetivos de transformación y trabajen de forma fiable con los apoyos externos y los Estados vecinos.

El desempeño de la gestión gubernamental se mide según el nivel de dificultad, que se deriva de tres indicadores cualitativos y tres cuantitativos. Refleja la observación de que la calidad de la transformación de cada país está influida por las limitaciones estructurales. De este modo, se tienen en cuenta las condiciones difíciles y la escasez de recursos de un país determinado. Al centrarse en la capacidad de dirección de los actores políticos, el BTI es el único índice que analiza y compara el desempeño de la gobernanza con datos auto-generados.

17 Criterios

5 Criterios

- Estatalidad
- Participación política
- Estado de Derecho
- Estabilidad de instituciones democráticas
- Integración política y social

7 Criterios

- Nivel de desarrollo socioeconómico
- Organización del mercado y la competencia
- Estabilidad monetaria y fiscal
- Propiedad privada
- Régimen de bienestar
- Desempeño económico
- Sostenibilidad

5 Criterios

- Nivel de dificultad
- Capacidad de dirección
- Eficiencia de recursos
- Creación de consenso
- Cooperación internacional

Transformación política

Transformación económica

Gobernanza



Selección de países

Dado que el BTI se centra en su análisis en la transformación hacia la democracia bajo el Estado de derecho y una economía de mercado anclada en los principios de justicia social, excluye a los países que podrían considerarse sistemas democráticos fuertemente consolidados y en los que el desarrollo económico también puede considerarse avanzado. En ausencia de un «umbral de consolidación» claramente definido, el Índice de Transformación excluye, por lo tanto, a todos los países que eran miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1989. Esto no significa que estos países hayan logrado un estado final estático. Más bien, refleja la observación de que la agenda de reformas y las prioridades políticas en una democracia consolidada con una economía de mercado altamente desarrollada difiere marcadamente de la que se produce durante la transformación.

Los Estados pequeños con menos de un millón de residentes tampoco son examinados en el BTI. Sin embargo, se han hecho excepciones a esta regla para permitir la in-

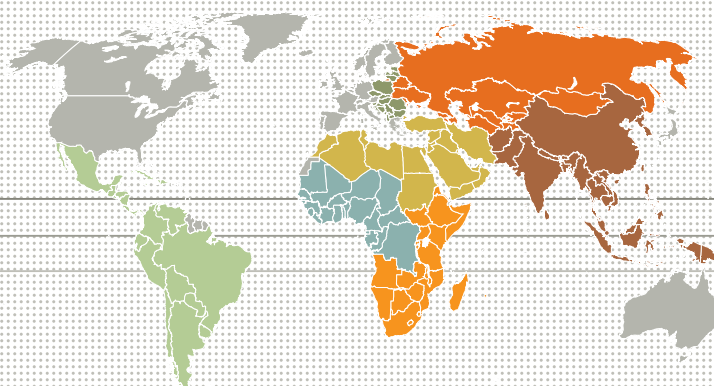
clusión de ejemplos particularmente interesantes de desarrollo y transformación: Bután, Yibuti y Montenegro.

Desde 2003, el número de países estudiados ha aumentado de 116 a 137. Se dividen en siete grupos regionales: América Latina y el Caribe (22 países), África Occidental y Central (22), África del Sur y Oriental (22), Oriente Medio y África del Norte (19), Europa Central y Sudoriental (17), Eurasia Postsoviética (13) y Asia y Oceanía (22).

¿Es posible siquiera comparar países tan diferentes, como Nigeria y Singapur?

Los 137 países analizados por el BTI muestran diferencias sustanciales en cuanto a tamaño y poder económico, nivel de desarrollo socioeconómico y cultura política. A fin de establecer comparaciones significativas con respecto al estado de transformación y la calidad de la gobernanza, el BTI se refiere a variables que pueden compilarse en todos los países. Esas variables -desde el monopolio del uso de la fuerza y la libertad de prensa, hasta la regulación bancaria y la política educativa, pasando por la eficacia de la utilización de los recursos y la gestión de los conflictos- son pertinentes para los gobiernos nacionales de todas partes. Esto permite que las comparaciones, incluso entre Estados muy diferentes, den lugar a interesantes conocimientos sobre la operatividad de las instituciones políticas y la calidad de la gestión en la transformación de procesos.

En el libro de códigos establecido en el que se basa la encuesta se ha prestado particular atención a formular las preguntas sin prejuicios culturales o regionales, para asegurar su aplicabilidad a una amplia diversidad de Estados. Sin embargo, dado que el BTI se refiere a los marcos de los Estados-nación, los acontecimientos transnacionales y las disparidades regionales en el plano sub-nacional sólo se tratan de manera limitada en los informes de los países y escaparán en gran medida a la evaluación cuantitativa.



Crterios e indicadores

1 Estatalidad

Hay claridad sobre la existencia de la nación como un Estado con estructuras de poder adecuadamente establecidas y diferenciadas.

- 1.1 ¿Hasta qué punto el monopolio del Estado del uso de la fuerza cubre todo el territorio?
- 1.2 ¿En qué medida todos los grupos relevantes de la sociedad están de acuerdo con la ciudadanía y aceptan el Estado-nación como legítimo?
- 1.3 ¿Hasta qué punto el orden jurídico y las instituciones políticas se definen sin interferencias de los dogmas religiosos?
- 1.4 ¿Hasta qué punto existe la estructura básica administrativa?

2 Participación política

El pueblo decide quién gobierna, y tiene otras libertades políticas.

- 2.1 ¿En qué medida los representantes políticos están determinados a través de elecciones generales, libres y justas?
- 2.2 ¿En qué medida los gobernadores elegidos democráticamente tienen el efectivo poder de gobernar? ¿Hasta qué punto existen los poderes de veto y los enclaves políticos?
- 2.3 ¿En qué medida los individuos pueden formar parte y unirse a partidos políticos o grupos cívicos independientes? ¿Hasta qué punto estos grupos pueden reunirse y formar asambleas libremente?
- 2.4 ¿Hasta qué punto los ciudadanos, las organizaciones y los medios de comunicación pueden expresar sus opiniones libremente?

3 Estado de derecho

Los poderes del Estado se controlan y equilibran entre sí y garantizan los derechos civiles.

- 3.1 ¿En qué medida existe una separación funcional de poderes (controles y equilibrios)?
- 3.2 ¿Hasta qué punto hay un Poder Judicial independiente?
- 3.3 ¿En qué medida se enjuicia o sanciona a los funcionarios públicos que abusan de su autoridad?
- 3.4 ¿En qué medida se garantizan y protegen los derechos civiles y en qué medida los ciudadanos pueden solicitar reparación por la violación de esos derechos?

4 Estabilidad de las instituciones democráticas

Las instituciones democráticas son capaces de funcionar y son adecuadamente aceptadas.

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

5 Integración política y social

Existen modelos estables de representación para la mediación entre la sociedad y el Estado; también hay una cultura cívica consolidada.

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

6 Nivel de desarrollo socioeconómico

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

- 6.1 ¿Hasta qué punto hay partes significativas de la población 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 proteger la competencia y en qué medida se aplican?
- 7.3 ¿En qué medida 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 monetaria y fiscal

Existen precauciones institucionales y políticas para lograr la estabilidad monetaria y fiscal.

- 8.1 ¿En qué medida la autoridad monetaria aplica y comunica una política de estabilización monetaria coherente?
- 8.2 ¿En qué medida las políticas presupuestarias del gobierno apoyan la estabilidad fiscal?

9 Propiedad privada

Hay condiciones adecuadas para soportar un sector privado funcional.

- 9.1 ¿En qué medida las autoridades gubernamentales garantizan 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 se permiten y protegen las empresas privadas? ¿Se llevan a cabo los procesos de privatización de manera compatible con los principios de mercado?

10 Régimen de bienestar

Hay arreglos viables para compensar los riesgos sociales.

- 10.1 ¿En qué medida las redes de seguridad social ofrecen una compensación por los riesgos sociales?
- 10.2 ¿En qué medida existe la igualdad de oportunidades?

11 Rendimiento económico

El rendimiento de la economía apunta a un desarrollo sólido.

- 11.1 ¿Cómo se desempeña la economía, medida en indicadores cuantitativos?

12 Sostenibilidad

El crecimiento económico es equilibrado, ambientalmente sostenible y orientado al futuro.

- 12.1 ¿En qué medida se tienen en cuenta efectivamente las preocupaciones ambientales?
- 12.2 ¿En qué medida existen instituciones sólidas de enseñanza básica, secundaria y terciaria, así como de investigación y desarrollo?

Transformación política

5 Criterios | 18 Indicadores

Transformación económica

7 Criterios | 14 Indicadores

13 Nivel de dificultad

- 13.1 ¿En qué medida las dificultades estructurales limitan la capacidad de liderazgo político de los gobiernos?
- 13.2 ¿En qué medida existen tradiciones de la sociedad civil?
- 13.3 ¿Cuán serios son los conflictos sociales, étnicos y religiosos?
- 13.4 GNI p.c. PPP reajustado (2013)
- 13.5 Índice de educación de las Naciones Unidas, reajustado (2013)
- 13.6 Condición de Estado + Estado de derecho (promedio de 2 puntuaciones en los criterios de BTI)

14 Capacidad de dirección

El gobierno gestiona las reformas de manera eficaz y puede alcanzar sus prioridades políticas.

- 14.1 ¿En qué medida el gobierno establece y mantiene sus prioridades estratégicas?
- 14.2 ¿Cuán efectivo es el gobierno en la implementación de sus propias políticas?
- 14.3 ¿Cuán innovador y flexible es el gobierno?

15 La 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 disponibles?
- 15.2 ¿Hasta qué punto el gobierno puede coordinar los objetivos conflictivos en políticas coherentes?
- 15.3 ¿En qué medida el gobierno puede contener la corrupción con éxito?

16 La construcción del consenso

Los gobernantes políticos establecen un consenso exterior sobre las reformas con otros actores de la sociedad, sin sacrificar sus objetivos de reforma.

- 16.1 ¿Hasta qué punto los mayores actores políticos concuerdan respecto de que la democracia y una economía de mercado son objetivos estratégicos a largo plazo?
- 16.2 ¿En qué medida los reformadores pueden excluir o cooptar a los actores antidemocráticos?
- 16.3 ¿Hasta qué punto es capaz el liderazgo político de moderar un conflicto basado en la división?
- 16.4 ¿En qué medida el liderazgo político permite la participación de la sociedad civil en el proceso político?
- 16.5 ¿En qué medida pueden los dirigentes políticos lograr la reconciliación entre las víctimas y los autores de las injusticias del pasado?

17 Cooperación internacional

The political leadership is willing and able to cooperate with external supporters and organizations.

- 17.1 ¿En qué medida los dirigentes políticos utilizan el apoyo de los socios internacionales para aplicar 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 los dirigentes políticos están dispuestos y son capaces de cooperar con los países vecinos?

¿El BTI adopta una correlación necesaria entre el desarrollo democrático y la economía de mercado?

Los puntos de referencia normativos del BTI –la democracia bajo el Estado de derecho y una economía de mercado anclada en los principios de la justicia social– están estrechamente relacionados tanto desde el punto de vista funcional como desde lo empírico. La alta correlación en las puntuaciones entre las dos dimensiones del BTI que abordan estos procesos pone de relieve su naturaleza interrelacionada. Similarmente, las fundamentales instituciones económicas de mercado y democráticas son, en gran medida, interdependientes. Sin embargo, el hecho de que haya tales interdependencias no significa que se dé un curso de desarrollo predeterminado y automático. En efecto, no existe un consenso académico sobre el mejor camino hacia la democracia y la economía de mercado; por lo tanto, el hecho de centrarse en los objetivos de la democracia y la economía de mercado no implica definiciones o limitaciones radicales en el contenido de los programas de reforma. Tampoco se pretende conocer la secuencia óptima de las reformas democráticas y económicas –si la introducción de la economía de mercado debe preceder a la democratización, por ejemplo, o viceversa–.

¿No son los principios rectores de la democracia y la economía de mercado simplemente objetivos occidentales?

A diferencia de muchos otros proyectos de investigación, el Índice de Transformación hace que su posicionamiento normativo sea totalmente transparente. El BTI sostiene que ciertos deseos –tener voz y voto en la composición del gobierno, vivir libres de encarcelamiento arbitrario o tortura y recurrir a tribunales independientes y a derechos inalienables, por ejemplo– no están limitados a una particular esfera cultural. Nuestro análisis también se basa en la creencia de que la aspiración de no padecer hambre, pobreza y enfermedades es universal, que el desarrollo económico es algo más que simplemente unas tasas de crecimiento sólidas y la libertad económica, y que se debe respetar el bienestar social y la sostenibilidad del desarrollo económico. Al mismo tiempo, el BTI no está comprometido con ningún modelo institucional existente en particular, como el modelo alemán de la economía social de mercado o los modelos específicamente europeos de democracia constitucional. Más bien, las normas y funciones fundamentales de la democracia en el marco del Estado de derecho y de una economía de mercado anclada en los principios de justicia social antes mencionados pueden encarnarse eficazmente de diversas maneras.

Gobernanza

5 Criterios | 20 Indicadores

52 Indicadores

Procesos de medición y revisión

¿Quiénes son los expertos de los países BTI y cómo son elegidos?

Los informes de los países constituyen la base de todas las evaluaciones y análisis del BTI; su calidad es, por tanto, crucial para la fiabilidad y la validez de su uso como instrumento de medición. Por lo tanto, la selección cuidadosa de los expertos es de particular importancia.

El Índice de Transformación ha creado una red de 269 expertos para 137 países, miembros de las principales instituciones de investigación y organizaciones de la sociedad civil. Estos expertos se eligen en gran medida por recomendación de los coordinadores regionales. Junto con la experiencia profesional, en la selección de los expertos de los países se da especial importancia a las consideraciones de independencia e imparcialidad.

El Índice de Transformación se basa en una encuesta cualitativa de expertos en la que las evaluaciones escritas se traducen en calificaciones numéricas y se examinan en un proceso de revisión de varias etapas para que sean comparables tanto dentro como a través de las regiones. Este método permite que los factores de desarrollo político y económico que escapan a evaluaciones puramente cuantitativas sean captados en las evaluaciones cualitativas de los expertos. Esto presenta ventajas significativas ya que permite, por ejemplo, hacer una distinción entre los derechos otorgados de jure y su implementación de facto. Además, se pueden hacer declaraciones sobre la magnitud del capital social y la medida en que la sociedad civil se integra en los procesos de toma de decisiones políticas. Asimismo, la calidad de la gobernanza se puede evaluar y comparar. Hechos como las disposiciones constitucionales o los datos económicos oficiales pueden interpretarse y ponderarse en su contexto. Las evaluaciones de países resultantes hacen que las razones detrás de cada uno de los 7.124 puntajes individuales del BTI sean completamente transparentes y verificables.

Sin embargo, este tipo de encuesta cualitativa de expertos siempre contendrá un grado de subjetividad. El proceso de encuesta BTI toma esto en consideración durante la preparación de informes y evaluaciones, así como durante la revisión de los datos. Está diseñado para minimizar los factores subjetivos durante todo el proceso,

16.3 Administración de conflictos/clivajes

¿Hasta dónde puede moderar la política un conflicto basado en clivajes?

Los clivajes son divisiones significativas y prolongadas de la sociedad que a menudo, aunque no necesariamente, se reflejan en el sistema de partidos políticos. Los clivajes pueden manifestarse en conflictos étnicos, de clase, regionales o religiosos. Por favor, evalúe hasta dónde el liderazgo político es capaz de desactivar conflictos estructurales, para prevenir que la sociedad se desarme a causa de estos clivajes, y de establecer un consenso lo más amplio posible a través de las líneas divisorias.

El liderazgo político desarma conflictos basados en clivajes a través de las líneas divisorias.	10
El liderazgo político previene que escalen los conflictos basados en clivajes.	7
El liderazgo político no previene que escalen los conflictos basados en clivajes.	4
El liderazgo político exacerba los clivajes existentes con fines populistas o separatistas.	1

El libro de reglas asegura la evaluación estandarizada de todos los países.

en la medida de lo posible. El proceso de evaluación por país tiene un componente cualitativo y cuantitativo, en cada caso realizado por dos expertos del país. Como regla general, un experto extranjero y un experto local participan en el proceso de evaluación; lo cual asegura que tanto las perspectivas externas como las internas se tengan en cuenta en el curso de la evaluación y ayuden a contrarrestar la influencia subjetiva. En total, 269 expertos de las principales ins-

1
Encuesta

2
Revisión

1-10

El primer experto escribe un informe detallado y proporciona una puntuación para cada pregunta planteada.

1-10

1-10

El segundo experto revisa y comenta el informe, y proporciona sus propias puntuaciones.

7.124

Puntuaciones

tituciones de investigación de todo el mundo contribuyen a la producción de informes nacionales.

Un libro de códigos estandarizado sirve de base para el proceso de encuesta, proporcionando un único marco de referencia para los expertos al responder las preguntas. El primer experto redacta un informe detallado sobre la base de los criterios delineados en dicho libro de códigos, haciendo referencia a los indicadores cualitativos asociados con cada criterio. El segundo experto revisa, comenta y contribuye a este informe de país. Además, durante la respuesta a 11 de las 49 preguntas (indicadores), los expertos del país deben recurrir a un conjunto de indicadores cuantitativos (que van desde las tasas de inflación hasta el gasto en educación). Ambos expertos del país, independientemente uno del otro, traducen la evaluación a una calificación numérica en una escala de 1 (el valor más bajo) a 10 (valor más alto), estructurada por cuatro niveles de categorías basadas en puntaje, que figuran en el libro de códigos. De esta forma, los países se evalúan sobre la base de si cumplen - y en qué medida - con los niveles de calificación especificados y con los criterios del BTI.

Con el fin de garantizar la validez, fiabilidad y comparabilidad de la evaluación, cada puntaje individual se somete a un proceso de revisión de varios pasos por parte de los expertos del país, los coordinadores regionales, el equipo del proyecto y el directorio del BTI.

Los puntajes y respuestas proporcionados por los expertos para cada uno de los 49 indicadores son revisados inicialmente por los coordinadores regionales, que examinan el contenido para garantizar que sea completo y coherente. Los coordinadores regionales, todos científicos políticos con experiencia en estudios comparativos, participan en cada paso del proceso de creación de informes y aplican su experiencia regional para garantizar la alta calidad de los informes nacionales. Posteriormente, realizan una calibración intrarregional de los puntajes de sus países, y luego se unen con el equipo del proyecto para llevar a cabo una calibración de puntaje interregional para los 137 países, esta vez, verificando la comparabilidad y viabilidad general. Finalmente, todos los puntajes son discutidos una vez más por la junta del BTI antes de ser adoptados. El consejo del BTI, un panel de académicos y profesionales con una larga experiencia en el campo del desarrollo y la transformación, proporciona al proyecto apoyo y asesoramiento continuo.

¿Quién utiliza los datos del BTI?

Debido a su enfoque y a la especial atención que presta a la gobernanza, el BTI es reconocido como uno de los principales instrumentos del mundo para la comparación sistemática de los procesos de transformación. Es utilizado, por ejemplo, por los gobiernos británico, alemán y estadounidense como criterio para evaluar a sus países asociados. Además, varias organizaciones internacionales, entre ellas, la Fundación Mo Ibrahim, Transparencia Internacional y el Banco Mundial, la utilizan en el curso de sus propios análisis. La iniciativa ha logrado amplia aceptación en los círculos académicos y en los medios de comunicación, y también la utilizan grupos de la sociedad civil y políticos de todo el mundo orientados a la reforma como instrumento para facilitar el diálogo crítico.



Agregación de índices

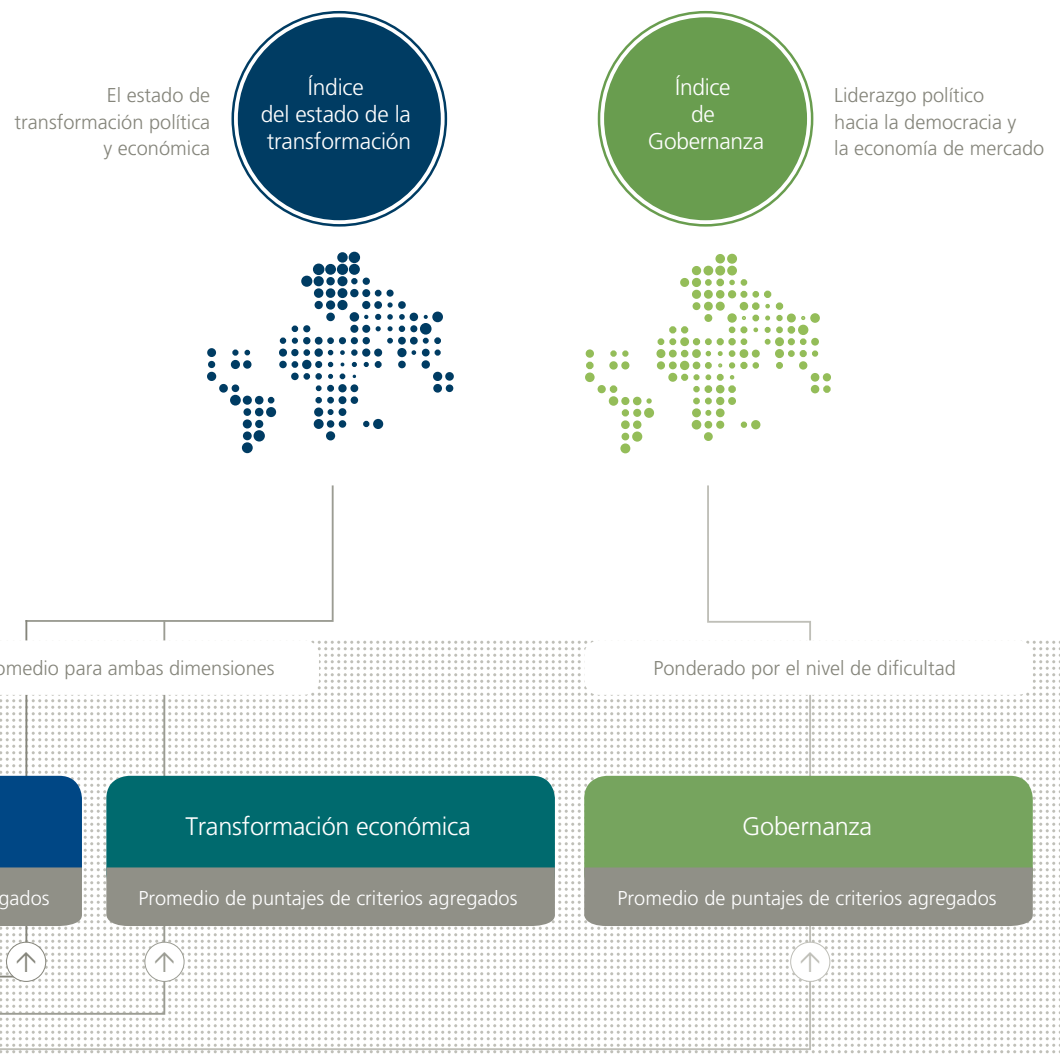
¿Por qué el BTI utiliza rankings?

El alto nivel de acopio de las puntuaciones individuales y el uso de las clasificaciones son principalmente medios para proporcionar orientación y comunicar los hallazgos a un público más amplio. Los rankings reducen necesariamente la complejidad a fin de poner de relieve diferencias particulares entre países, llaman la atención respecto de tendencias en desarrollo y hacen que los factores clave para el progreso sean más fácilmente identificables. Sin embargo, el enfoque en las clasificaciones y las consideraciones aisladas de una o solo algunas cuestiones no pueden reemplazar un análisis más articulado de las fortalezas y debilidades de un país. Las puntuaciones individuales no agregadas del BTI, además de los reportes por país y regionales –todos disponibles en línea– son, en consecuencia, indispensables.

El Índice del estado de transformación se forma al calcular el promedio de las puntuaciones totales dadas para las dimensiones de la transformación política (el estado de la democracia) y económica (el estado del sistema económico de mercado). El Estado de transformación en cada dimensión analítica es equivalente al promedio de las puntuaciones de los criterios asociados. Los puntajes de los criterios se basan, a su vez, en los puntajes promedio de los indicadores igualmente ponderados que componen los criterios. La combinación de las dos dimensiones analíticas en un Índice de Estado de transformación sigue

la premisa normativa del BTI, en virtud de la cual la transformación siempre se concibe como una transición integral hacia la democracia y un sistema económico de mercado.

El Índice de Gobernanza se forma calculando el promedio de puntajes dados para los criterios de gestión, que luego se compensa con el nivel de dificultad asignado.



Democracias y autocracias

Los indicadores sobre el estado de la transformación política también se usan para determinar si un país está clasificado como democracia o autocracia. Este análisis comprende más que la sola celebración de elecciones suficientemente libres y justas. De acuerdo al concepto integral de democracia del Índice de Transformación, se consideran siete valores de entrada que marcan los requisitos mínimos. El país se clasifica como una autocracia incluso si un solo puntaje no alcanza el umbral correspondiente. Por eso, la clasificación de un país como una autocracia no está determinada por la puntuación acumulada de transformación política, sino por los

umbrales que se enumeran a continuación. Una autocracia moderada, como Singapur, por ejemplo, que no cumple todos los requisitos mínimos para ser clasificado como una democracia, puede y de hecho obtiene una puntuación más alta en el Índice de Democracia del BTI que una democracia altamente defectuosa, como Guatemala.

Los Estados fallidos son considerados autocracias. Se definen como países en los que el monopolio estatal sobre el uso de la fuerza y las estructuras administrativas básicas son insuficientes a tal punto que el gobierno tiene una capacidad de acción severamente limitada.

¿Están los Estados autoritarios en desventaja en las evaluaciones del BTI?

Si un país es clasificado como una autocracia en el BTI, hay consecuencias en la evaluación de otras cuestiones relacionadas con la democracia. Por ejemplo, si los responsables de la toma de decisiones no son seleccionados mediante elecciones suficientemente libres y justas, el poder efectivo para gobernar no está, por definición, en manos de líderes elegidos democráticamente, aunque el gobierno sea por lo demás estable. El rendimiento y la aceptación de las instituciones democráticas se evaluarán igualmente mal, incluso si existen estructuras institucionales reconocidas y eficaces, ya que carecerían de legitimidad democrática.

En el Índice de Gobernanza, uno de los cuatro criterios tiene en cuenta los objetivos normativos del BTI: el criterio de «capacidad de dirección» consiste en unas preguntas relativas a la capacidad de un gobierno concreto para establecer y mantener prioridades estratégicas, aplicar las políticas de reforma conexas y ser flexible e innovador en cuanto a la formulación y aplicación de políticas. En el curso de esta evaluación se considera si un gobierno buscó tanto la democracia como la economía de mercado como objetivos primordiales; esto se hace para asegurar que la efectiva priorización, implementación y capacidad de aprendizaje al servicio de la consolidación del régimen autoritario no se vea recompensada con una calificación positiva.

< 6 puntos	2.1 Elecciones libres y justas	No hay elecciones libres o tiene serias irregularidades y restricciones.
< 4 puntos	2.2 Poder efectivo para gobernar	Líderes democráticamente electos carecen de facto del poder para gobernar.
< 4 puntos	2.3 Derecho de asociación y de asamblea	La libertad de asociación o de asamblea no existe, o las organizaciones de la sociedad civil están suprimidas.
< 4 puntos	2.4 Libertad de expresión	La libertad de expresión o de prensa no existe, o tiene severas restricciones.
< 4 puntos	3.1 Separación de poderes	El control constitucional del ejecutivo, legislativo o la justicia no existe, o existe solamente en teoría.
< 4 puntos	3.4 Derechos civiles	Los derechos civiles son sistemáticamente violados.
< 3.0 puntos	1.1 Monopolio del uso de la fuerza y 1.4 Administración básica (promedio)	El Estado no tiene control sobre gran parte del país y no logra cumplir sus funciones cívicas básicas.



Más información acerca del BTI se encuentra disponible en www.bti-project.org

· El libro de códigos está disponible en www.bti-project.org/index

· Al Atlas de la Transformación interactivo se accede en www.bti-project.org/atlas

· Los informes completos de cada región se encuentran en www.bti-project.org/regionalreports

· Los informes completos de los 137 países del BTI están disponibles en www.bti-project.org/countryreports

Resumen Ejecutivo

La calidad de la democracia, la economía de mercado y la gobernanza en los países en desarrollo y en transformación han caído a su nivel más bajo en catorce años. El Índice de Transformación de la Bertelsmann Stiftung (BTI) muestra que la regresión democrática, la desenfrenada corrupción y la profundización de la polarización están interconectadas y se refuerzan recíprocamente en muchos de los 137 países analizados.

Los resultados del BTI 2020 registran un número creciente de países que están sujetos a una competencia política y económica distorsionada. Los jefes de gobierno y sus élites económicas asociadas están aprovechando sus posiciones y privilegios para consolidar su poder y llenar sus bolsillos. Y, si bien siempre hemos observado esta forma de gobierno basada en el clientelismo en las autocracias, es, cada vez más, una característica de los gobiernos elegidos democráticamente. Como resultado, vemos un creciente número de personas excluidas del proceso político a medida que el Estado de derecho se vacía y se reducen las oportunidades de participación política. También vemos que hay personas que están siendo excluidas de la participación económica y sometidas a una competencia injusta y a una desigualdad social en aumento. Al mismo tiempo, la construcción de consensos y otros aspectos de la gobernanza diseñados para equilibrar los intereses están perdiendo terreno. Las divisiones étnicas, religiosas o regionales suelen instrumentarse y profundizarse, lo que ha generado mayor polarización social en todo el mundo durante la última década.

Más desigualdad, menos competencia

La mayoría de los gobiernos no tiene respuesta a la cuestión más urgente de la transformación económica: la marginación socioeconómica de amplios sectores de la población. En 76 de los 137 países analizados, incluidos 46 de 50 países africanos, la pobreza y la desigualdad

están muy extendidas. La puntuación media global del nivel de desarrollo socioeconómico, que ya se había hundido en 4,46 puntos en el BTI 2010, ha seguido disminuyendo, alcanzando un nuevo mínimo de 4,28 puntos en el BTI de este año. Detener la diseminación de la desigualdad social, impulsada, en parte, por la globalización, es difícil incluso para los pocos gobiernos que adoptan un enfoque proactivo de la política social.

El desempeño económico de la última década también ha sido altamente negativo. Los indicadores macroeconómicos se deterioraron en 61 de los 128 países estudiados en el BTI desde 2010 y se estancaron en otros 35. Como consecuencia de ello, la estabilidad fiscal se vio afectada. Si bien en el BTI 2010 se informó que el 38% de todos los países encuestados presentaba políticas fiscales estables, esta proporción se redujo al 20% en la edición de este año. Varios países están agobiados por niveles de deuda que no se habían visto desde los años ochenta.

Y, si bien las crisis inducidas por factores externos, sin duda, desempeñan un papel en este sentido, el nepotismo y la mala gestión que caracterizan a muchos gobiernos ponen de manifiesto la responsabilidad que tienen por la falta de progreso. Si uno distingue los sistemas económicos de mercado de las estructuras intervencionistas, distorsionadoras del mercado o basadas en el clientelismo, sólo 15 de 137 gobiernos garantizan una competencia libre y leal, mientras que otros 14 lo hacen sólo a medias. Los sistemas económicos de más de 100 países del BTI son sólo marginalmente economías de mercado, si es que lo son. De hecho, si bien el 70% de todos los sistemas económicos estudiados por el BTI presenta condiciones adecuadas para que el sector privado funcione, también se caracteriza por graves déficits regulatorios, en particular, en lo que respecta a la política antimonopolio.

Por consiguiente, la equidad económica y social exige una atención considerablemente

mayor. La discriminación y la concentración de poder que observamos en muchos países se debe a la exclusión social, así como al déficit en la organización del mercado y la competencia.

La calidad democrática se está erosionando

La competencia política también está cada vez más sujeta a restricciones. Los modelos autoritarios de gobernanza han aumentado constantemente en los últimos 10 años. Un número de autocracias ha intensificado sus tácticas represivas, mientras que varias democracias –muchas de las cuales antes estaban clasificadas como consolidadas– han manipulado los básicos derechos de participación política y el Estado de derecho. A pesar de unos pocos acontecimientos que indican lo contrario, el BTI 2020 registra una continuidad en la tendencia global hacia la erosión de la calidad democrática.

Los ciudadanos de todo el mundo se sienten cada vez más frustrados por estos acontecimientos. Esto se puede ver en el alarmante declive respecto del aval democrático, que ha caído a 0,79 puntos (en una escala de 10) desde el BTI 2010. Aunque las claras mayorías en la mayor parte de las sociedades siguen favoreciendo un régimen democrático, están, no obstante, insatisfechas respecto del funcionamiento de la democracia y desconfían de sus instituciones y políticos.

En muchos países, la corrupción desenfrenada y el abuso sistémico de parte de quienes asumen cargos políticos son factores clave en la falta de confianza respecto del funcionamiento. La oposición y la sociedad civil están particularmente indignadas a raíz de los intentos partidistas de enjuiciar el abuso de autoridad (Brasil) o de obstaculizar esos esfuerzos (Rumania). Según el BTI, sólo 12 países (incluido Singapur, como única autocracia) están preparados con mecanismos eficaces para perseguir el abuso de poder.

En algunos países esta crisis de confianza está alimentando la protesta populista y está ayudando a introducir gobiernos ostensiblemente comprometidos en luchar contra las „élites corruptas“. Pero estos gobiernos, como los de Hungría y Turquía, tienden, en cambio, a crear nuevas redes clientelares. Ven su mandato –mediante la lente del antipluralismo– como una revolución en las urnas que les ha dado la misión de aplicar la “voluntad del pueblo”, puesto en sus términos. Luego proceden a amasar poder dentro del Ejecutivo, reforzando el control sobre el Poder Judicial, restringiendo la libertad de prensa y de asociación, y manipulando las elecciones. Las élites tradicionales en las democracias defectuosas, así como los gobernantes autocráticos que tratan de perfeccionar sus estrategias represivas, utilizan un conjunto similar de instrumentos en sus esfuerzos por asegurar el poder. Esto se refleja en el hecho de que, durante los dos últimos años, la puntuación general de la transformación política se ha deteriorado, por lo menos, 0,25 puntos en casi uno de cada cinco países BTI (es decir, 24 de los 129 ya incluidos en el BTI 2018).

Profundización de las divisiones políticas

A medida que aumenta la exclusión económica y la polarización política, muchos gobiernos se esfuerzan por lograr un consenso sobre las reformas. Pero también existen muchos gobernantes en el poder que están activamente fomentando las tensiones en la sociedad. En promedio global, los cinco indicadores del BTI de creación de consenso –y de manejo de conflictos, en particular– se deterioraron durante el período de análisis. La disminución de los esfuerzos de los dirigentes políticos por reconciliar intereses divergentes y aminorar los conflictos ha profundizado las divisiones políticas en 29 países durante los dos últimos años, en particular, en Nicaragua.

La tendencia al comportamiento autocrático también está pasando factura en cuanto a los esfuerzos de cooperación internacional. Las luchas por la influencia regional y las alianzas iliberales han comprometido considerablemente la cooperación con las organizaciones internacionales, así como en los marcos bilaterales y multilaterales en los Balcanes, América Central, Europa oriental y el Oriente Medio. Las puntuaciones acerca de la voluntad de participar en la cooperación regional, que tradicionalmente han sido bastante altas, están cayendo en picada.

Contrariamente a lo que afirman los autócratas y los populistas, la concentración de poder en el Ejecutivo no mejora la gobernanza.

Este hecho se pone de manifiesto de manera muy notable en la capacidad de los gobiernos para aprovechar su propia experiencia y su aporte externo a la hora de tomar decisiones. Casi una cuarta parte de todos los gobiernos analizados –en particular, las democracias defectuosas y los gobiernos clasificados recientemente como autocracias– han mostrado menos voluntad de participar en el aprendizaje de políticas en los dos últimos años. El ejemplo de Turquía demuestra cómo un sistema político que se adapta cada vez más a los caprichos de una figura destacada se queda sin discurso crítico, ideas alternativas y, en última instancia, sin innovación ni flexibilidad.

Como nota positiva, no obstante, se han generado progresos en la esfera de la política anticorrupción. En Armenia, Ecuador, Etiopía, Malasia y Sudáfrica los jefes de gobierno recientemente elegidos han identificado la lucha contra la corrupción como una prioridad y han logrado sus primeros éxitos. Las puntuaciones de Malasia y Sudáfrica en este indicador han subido a siete puntos, lo que los hace parte de un grupo relativamente pequeño de 23 países de transformación que presentan buen desempeño en este sentido. Pero esto también significa que más de 100 países están lejos de tener éxito en la batalla contra la corrupción. Entre todos los indicadores de gobernanza del BTI, el de política anticorrupción sigue registrando las puntuaciones más bajas.

Continuas protestas contra el abuso de poder

Como expone el BTI 2020, vemos una pseudo participación en varias democracias y la simulación de la competencia en muchas economías de mercado, lo que conduce a un control cada vez más centralizado en el Ejecutivo y a una mayor desigualdad social. Sin embargo, se han registrado avances prometedores en Armenia, Ecuador y Etiopía. Además, las prolongadas protestas en Argelia y Sudán derribaron a presidentes de larga data y suscitaban esperanzas de un cambio político más amplio, tras el final del período estudiado. Es posible que los autócratas hayan perfeccionado sus medios para mantener su gobierno, pero las sociedades civiles también están mostrando una curva de aprendizaje. Cabe señalar que los manifestantes de los países mencionados no se han contentado con la

mera destitución de los jefes de Estado y han mostrado determinación en sus demandas de un cambio genuino.

Esta es una buena noticia, al igual que el hecho de que las protestas contra la corrupción y el abuso de poder continúen en todo el mundo. En tanto, estas protestas se dirigen a que los esfuerzos de gobiernos aseguren formalmente la participación política, la inclusión económica y la rendición de cuentas, que en la práctica son socavadas. Así pues, los objetivos de transformación normativa que informa el modelo del BTI siguen siendo pertinentes: para lograr un cambio social duradero, las democracias deben estar ancladas en el Estado de derecho y los sistemas económicos de mercado deben ser socialmente inclusivos.

Transformación política

1	Uruguay	9.90
2	Estonia	9.80
3	Taiwán	9.55
4	Lituania	9.50
5	República Checa	9.35
6	Chile	9.30
7	Eslovenia	9.15
8	Costa Rica	9.05
9	Letonia	8.90
10	Eslovaquia	8.65

Transformación económica

1	República Checa	9.79
2	Taiwán	9.43
3	Eslovenia	9.39
4	Estonia	9.29
5	Lituania	9.11
6	Singapur	8.82
7	Eslovaquia	8.79
8	Corea del Sur	8.71
9	Letonia	8.61
10	Chile	8.43
10	Uruguay	8.43

Gobernanza

1	Estonia	7.46
2	Taiwán	7.37
3	Chile	7.33
3	Uruguay	7.33
5	Botsuana	7.25
6	Lituania	7.21
7	República Checa	7.08
8	Letonia	7.00
9	Costa Rica	6.92
10	Mauricio	6.76

Democracias en consolidación



Democracias defectuosas



Democracias altamente defectuosas



Autocracias moderadas



Autocracias de línea dura



Estados fallidos

Transformación política

La resistencia a la regresión democrática y al régimen autoritario está creciendo

El estado de la transformación política, medido por el BTI, ha caído a un nuevo mínimo, aunque la tasa de disminución se ha reducido un poco, en comparación con los años precedentes. Con el objetivo de asegurar su poder y sostener sistemas de clientelismo y de auto enriquecimiento, varios gobiernos elegidos democráticamente están socavando intencionadamente los órganos de supervisión destinados a hacerlos rendir cuentas y a obligarlos a gobernar responsablemente. Los regímenes autocráticos están tratando de apretarles más los tornillos a las fuerzas de la oposición y a los medios de comunicación libres. Sin embargo, muchos gobiernos se están enfrentando a ciudadanos cada vez más determinados y a instituciones cada vez más resistentes que ya no están dispuestos a soportar por mucho tiempo más la desigualdad social, la negligencia y la corrupción, y que están buscando nuevas estrategias para mantener la presión.

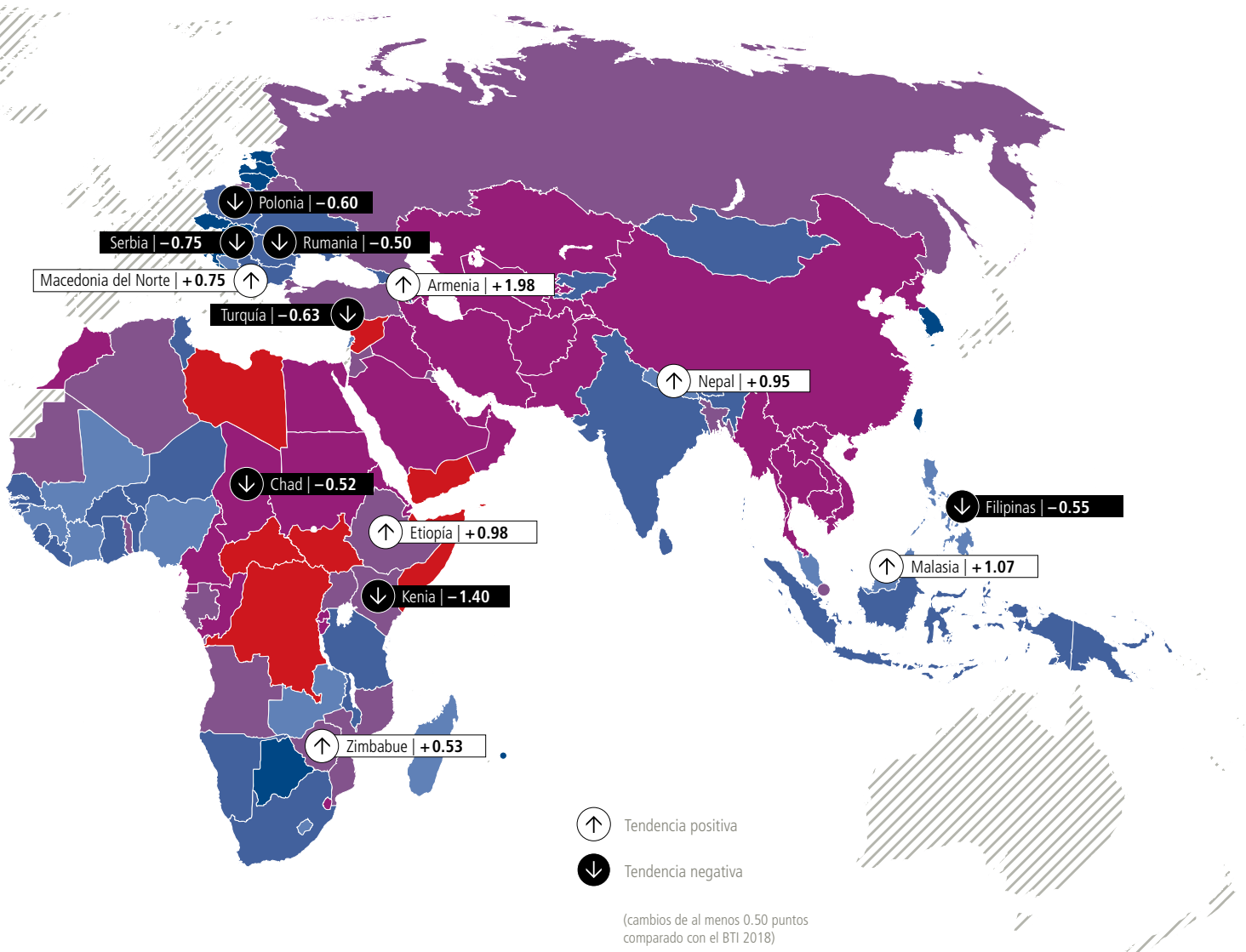
A primera vista, las conclusiones del BTI sobre las tendencias de transformación política para el período de examen comprendido entre el 1° de febrero de 2017 y el 31 de enero de 2019 dan pocos motivos de optimismo. En casi uno de cada cinco de los países estudiados en los últimos años (24 de 129 países), el puntaje de la transformación política general ha disminuido, por lo menos, 0,25 puntos; mientras que sólo uno de cada diez gobiernos ha podido lograr cambios positivos de la misma magnitud. Un total de 13 sobre 18 indicadores han visto su grado de puntuación global deteriorarse en los últimos dos años, 11 de los cuales han alcanzado su nivel más bajo desde el BTI 2016. A partir de 2017, la libertad de prensa y la libertad de expresión se

han visto gravemente restringidas en 36 países, los derechos de asociación y asamblea se han limitado aún más en 32 Estados, la separación de poderes se ha visto todavía más socavada en 30 casos y los derechos civiles están sometidos a una disgregación mayor en 19 países. Desde 2010, el BTI ha sido testigo de una erosión en la sustancia de la democracia, precisamente, en las zonas que hacen que un sistema democrático tenga sentido al ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de participar equitativamente en la vida política y, al mismo tiempo, permitir cierto grado de supervisión del poder político.

Este hallazgo es indudablemente preocupante, sobre todo, si se compara con la euforia posterior a la Guerra Fría asociada al rápido

incremento del número de las democracias de la época. A primera vista, nada importante ha cambiado desde este punto culminante en la historia. De hecho, el número de democracias (66) y autocracias (53) entre todos los países que han sido continuamente analizados desde el BTI 2006 sigue siendo el mismo. Incluso los cambios de tipo de régimen ocurridos entre comienzos de 2017 y comienzos de 2019 casi se equilibran entre sí, ya que tres países (Armenia, Líbano y Malasia) se clasificaron como nuevas democracias y cuatro países (Guatemala, Honduras, Kenia y Turquía) cruzaron el umbral de la autocracia. Sin embargo, una





atención mayor revela una serie de tendencias en aumento que están bloqueando el proceso de la democracia, amenazando con fortalecer las tendencias regresivas. Los indicios de una erosión democrática emergieron por primera vez en los datos del BTI 2010. El período de análisis de esa edición (2008–2009) también marca el momento en que los primeros efectos de la crisis económica y financiera global se advirtieron en muchos países. La calidad de la democracia ha seguido disminuyendo gradualmente en cada edición sucesiva del BTI.

Se pueden utilizar tres características principales para esbozar las tendencias del

último decenio en el ámbito de la transformación política. En primer lugar, las democracias se enfrentan a retos cada vez mayores desde dentro. El debilitamiento intencional de los órganos de supervisión democrática y el recorte de los derechos de participación política por parte de los gobiernos elegidos democráticamente («retroceso democrático») puede observarse en un número cada vez mayor de países. En segundo lugar, las autocracias han evolucionado en los últimos años adaptando sus estrategias para sobrevivir. Y, en tercer lugar, los acontecimientos internacionales, en particular, el aumento de la firmeza de países

influyentes como China y Rusia, han creado condiciones favorables para la propagación de la autocracia.

Esta expansión no se ha reflejado (todavía) en un número dramáticamente mayor de cambios de régimen. En total, éstos han ocurrido en el último decenio en sólo 28 de los 128 países que han sido continuamente analizados en el BTI. De los restantes 100, 55 han sido continuamente clasificados como democracias desde el BTI 2010 y 45 como autocracias. Un examen comparativo de la evolución de esos 100 países entre el BTI 2010 y el BTI

2020 debería ayudar a ilustrar las características identificadas anteriormente.

La erosión de los gobiernos y normas por parte de los líderes democráticamente elegidos en las 55 democracias se ha extendido gradualmente y ha seguido unas pautas claras. Hasta el cambio del milenio, los experimentos democráticos a menudo se veían interrumpidos abruptamente por golpes de Estado apoyados por los militares o de otro tipo. Sin embargo, a lo largo del último decenio, el cambio de régimen ha sido instigado mediante una “autocratización” progresiva. Esos procesos han avanzado a ritmos diferentes y no son lineales; por eso, tales tendencias no tienen por qué conducir al colapso de un régimen democrático. Sin embargo, las acciones que no determinan el Estado de derecho y que obstaculizan los derechos de participación política sirven, cada vez más, como señales de alerta temprana de una inminente erosión integral de la democracia, y deben ser tenidas en cuenta.

El grupo de países clasificados desde el BTI 2010 como democracias incluye Estados de cada región del BTI con la excepción de Oriente Medio y Norte de África. Sin embargo, la mayor parte se encuentra en Europa Central y Sudoriental (los 17 países) y América Latina y el Caribe (15 de 24), las regiones más democráticamente avanzadas del estudio. Un análisis más profundo del desarrollo de la democracia en estos países proporciona dos conclusiones principales. En primer lugar, los gobiernos de 22 países han restringido significativamente el Estado de derecho y la participación política, sobre todo, en el curso del último decenio. Esto se debe, particularmente, al hecho de que el nivel medio de puntuación de transformación política en estas 55 democracias es aproximadamente 0,29 puntos inferior en el BTI 2020 que en la edición 2010 (BTI 2010: 7,72 – BTI 2020: 7,43). En segundo lugar, la mayoría de las democracias –o sea, los restantes 33 países– ha mostrado, en diferentes niveles, una cierta resiliencia a este desarrollo. Incluso existen ejemplos de países que han sido capaces de revertir la tendencia después de una fase de retroceso, al menos, por el momento.

Una amenaza creciente desde el interior

La aprobación de la democracia, que muestra un deterioro de 0,79 puntos en los últimos diez años, sufre la mayor disminución de cualquier indicador en la esfera de la transfor-

mación política. Aunque este declive ha servido de catalizador para el creciente desprecio de las normas y procesos democráticos evidente en muchos Estados, el propio indicador se ha visto, a su vez, afectado negativamente por estos mismos acontecimientos. En 31 de los 55 países, los ciudadanos están menos convencidos del valor de la democracia que hace diez años. Sin duda, la puntuación media de 7,09 puntos -en una escala de 10- no indica un rechazo importante. Sin embargo, el nivel de escepticismo nunca ha alcanzado este nivel. El análisis matizado de los expertos de los países del BTI indica que, en la inmensa mayoría de los países, gran parte de las personas sigue convencida de que la democracia es preferible a todas las demás formas de gobierno. La erosión del apoyo a la democracia puede ser atribuida, en cambio, principalmente a la insatisfacción del funcionamiento de la democracia en cada país. Al mismo tiempo, la confianza en las instituciones democráticas, como los parlamentos, gobiernos y los medios de comunicación, ha caído a un nuevo mínimo. En algunos países de América Latina, el grado de rechazo de las alternativas autocráticas ha disminuido considerablemente. En países como Brasil (-3), Costa Rica, República Dominicana, Jamaica y Panamá (cada uno, -2) se observan fuertes descensos en las puntuaciones que evalúan la aprobación de la democracia, aunque a diferentes niveles. También se observan disminuciones significativas en Europa central-oriental y sudoriental, en particular, en Eslovenia (-3), Bulgaria, Croacia y Serbia (cada uno, -2).

Por muy variadas que sean las razones de esta disminución de la confianza en los distintos países, las principales críticas dirigidas contra las élites políticas establecidas son similares en casi todas las regiones del mundo. Las élites son corruptas, dicen estos críticos, y están mucho más interesadas en asegurar el poder y el estatus que en mejorar el nivel de vida del público en general o en abordar las injusticias sociales agudas. Varios casos de corrupción al más alto nivel político –desde el escándalo de Odebrecht en América Latina hasta la malversación de fondos europeos y la creciente influencia de los oligarcas en Europa oriental, central y sudoriental– dan constancia de que se trata de algo más que de una simple percepción. Si bien la exposición de esos casos es ciertamente una consecuencia de una transparencia mayor y del incremento de esfuerzos para la lucha contra la corrupción, con demasiada frecuencia siguen faltan-

do respuestas jurídicas coherentes. De hecho, el enjuiciamiento efectivo del abuso de poder tiene lugar sólo en 10 de los 55 países, según el BTI. Esta insatisfacción con la capacidad de los gobiernos para resolver problemas y su capacidad de respuesta, ha fortalecido en muchos países a los partidos y ha llevado al poder a nuevos gobiernos que promueven un programa ‘anti-establishment’. Caracterizados en algunos casos por eslóganes de índole nacional-populistas y un estilo de gobernanza que polariza, pretenden estar comprometidos con la lucha contra las “élites corruptas”. Con su lógica mayoritaria, consideran que los mecanismos de supervisión institucionalizados son interferencias y restringen los derechos de participación, creyendo que todos los que no están a favor de ellos deben estar en contra. Con una lógica marcadamente diferente, pero con un efecto similar, los gobiernos de otros lugares tratan de aferrarse al poder, viendo el creciente descontento de sus poblaciones como una amenaza para sus regímenes corruptos de larga data.

Al examinar los casos en los que las puntuaciones de los criterios para el Estado de derecho y la participación política se deterioraron, por lo menos, 0,50 puntos entre el BTI 2010 y el BTI 2020, se puede identificar una serie de países cuyos gobiernos han participado activamente en el desmantelamiento de la democracia. Este grupo incluye 22 países de todas las regiones del mundo. Sin embargo, hay diferencias considerables en cuanto al principio, el punto final y el alcance de este retroceso democrático. Dado que este fenómeno no se caracteriza por un colapso abrupto, sino por una erosión deliberada pero gradual de las normas y procesos democráticos, es comprensible el frecuente retraso en las reacciones. No obstante, las pautas y tácticas utilizadas en los esfuerzos por desmantelar la democracia han demostrado ser cada vez más similares en todos los períodos y regiones del mundo.

Las pautas del retroceso democrático

Las preferencias mostradas por los gobiernos responsables de la erosión de la calidad democrática también son similares: favorecen un liderazgo fuerte y contundente, desprecian las instituciones establecidas y desconfían de supuestos expertos y élites.

Si bien los pasos individuales pueden variar en términos de intensidad y orden, hay, sin embargo, una secuencia típica de la

deconstrucción populista-autoritaria de las instituciones democráticas. Especialmente en las democracias consolidadas, los gobiernos tienden a centrar su atención rápidamente en el debilitamiento intencional de las instituciones de supervisión destinadas a hacer que el gobierno rinda cuentas. A lo largo del último decenio, la puntuación media del indicador de separación de poderes ha disminuido en 0,59 puntos en las democracias. Esto refleja un deterioro en el alcance y la calidad de los controles y equilibrios entre los tres poderes del Estado en un total de 25 países, sobre todo, en Hungría (-5), seguido de Polonia, Rumania, Serbia, Tanzania y Zambia (-3). En las democracias relativamente avanzadas, estos mecanismos, institucionalmente ya bastante diferenciados son los primeros objetivos, en gran parte, porque son los que tienen el mayor poder potencial para detener el avance autoritario. Si el Parlamento tiene una oposición organizada notable, se paraliza lo más rápidamente posible.

Por ejemplo, el gobierno serbio del ex Primer Ministro y actual Presidente Aleksandar Vučić paralizó el proceso legislativo con un aluvión de medidas disciplinarias, cambios tardíos en la agenda y la introducción de «medidas legislativas urgentes». Estas limitaban el tiempo disponible para el deba-

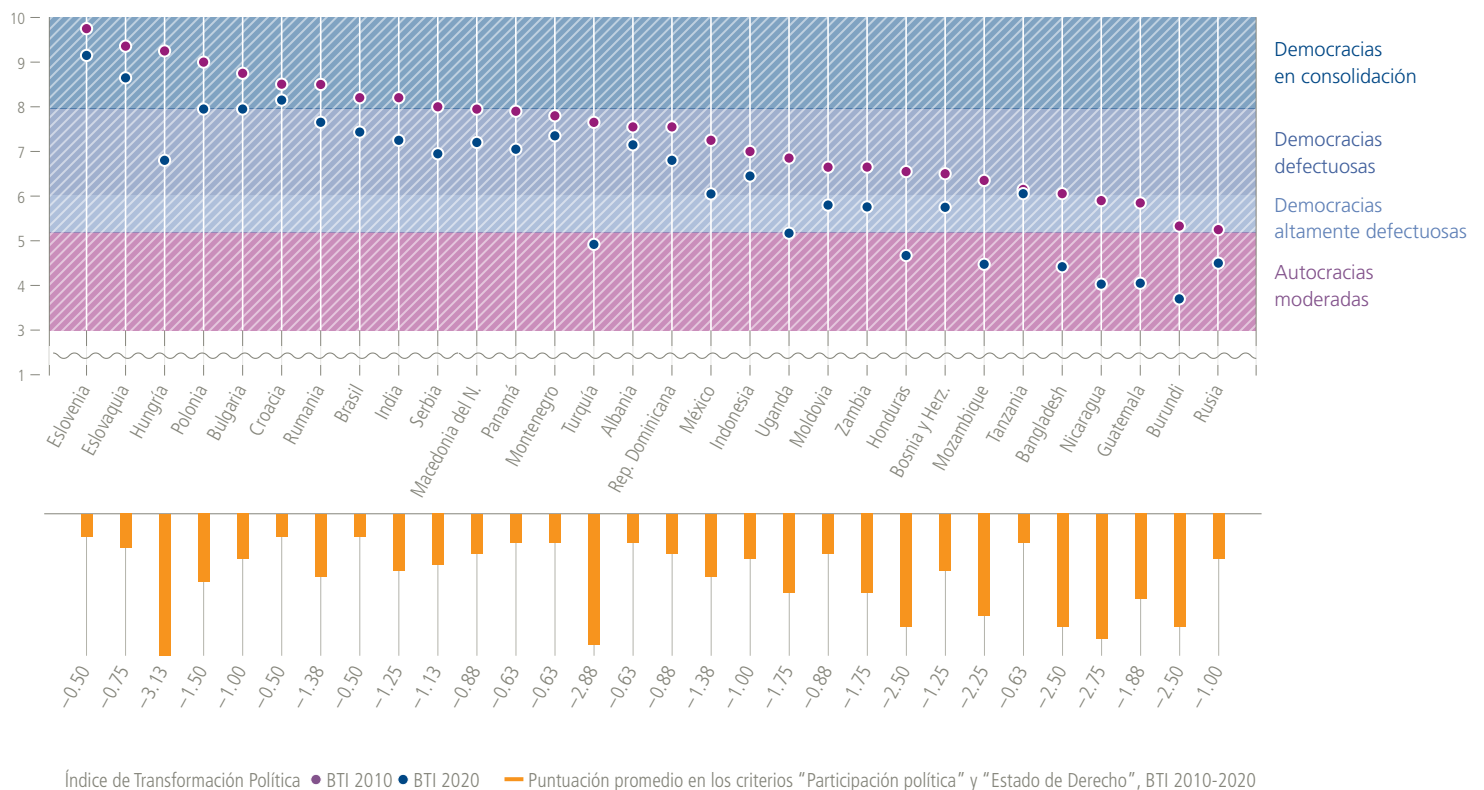
te parlamentario y hacían que las iniciativas legislativas introducidas por la oposición ni siquiera se tomaran. Además, el partido gobernante bloqueó efectivamente cualquier discusión de los proyectos de ley sometidos a votación ofreciendo innumerables enmiendas a sus propios proyectos de texto. El gobierno polaco ha seguido una estrategia similar. Se han aprobado numerosas leyes en agitados y espontáneos debates parlamentarios, en algunos casos, sin la presencia de representantes de la oposición. En cuanto a la politización y limitación de la función de supervisión del Poder Judicial, el gobierno húngaro de Viktor Orbán sirvió de modelo inicial para el gobierno del PiS de Polonia en lo que respecta a la inhabilitación del Tribunal Constitucional, el nombramiento de jueces leales a la línea del partido, la introducción de edades de jubilación obligatoria para los jueces en servicio y, por lo tanto, la restricción general de la independencia judicial.

En la mayoría de los casos, los gobiernos han atacado la libertad de los medios de comunicación mientras que, al mismo tiempo, colocaban a los seguidores en instituciones de supervisión y reducían la eficacia parlamentaria. Las organizaciones tradicionales de los medios de comunicación son denigradas y presentadas como “representantes de la élite”

que deben ser canceladas. Las intimidaciones y los ataques verbales contra los periodistas se han convertido en algo habitual (Filipinas, Serbia). Los gobiernos, por un lado, buscan obtener el control de sus mensajes públicos y, por otro, establecer un monopolio sobre el poder comunicativo, minimizando las críticas. Entonces, los medios de comunicación son amordazados con la ayuda de leyes restrictivas (Polonia, Tanzania), las publicaciones críticas al gobierno son compradas por empresas aliadas al gobierno o simplemente se cierran (República Checa, Hungría, Eslovaquia) y los medios de comunicación y las plataformas en línea están sometidos a ciberataques y periódicamente prohibidos (Filipinas). También son cada vez más frecuentes los cierres ordenados por el Estado de medios sociales o sitios web.

En un siguiente paso, se limita el alcance de la actividad permitida a la sociedad civil y el ejercicio de los derechos civiles. Esto puede ocurrir a través de la imposición de requisitos o tasas de registro excesivos, la prohibición o fuerte criticismo del apoyo exterior a las organizaciones no gubernamentales (ONG), como sucede en Hungría e India, o la creación de ONG aliadas al gobierno y la politización de las autoridades reguladoras. En Polonia, por ejemplo, el organismo responsable de asignar los recursos públicos a las instituciones de la

Democracias en retroceso BTI 2010 – BTI 2020



sociedad civil, que antes era independiente del gobierno, ahora se ha colocado bajo la supervisión del gobierno y opera con los fieles al gobierno. Ya que la mayoría de los gobiernos atribuyen importancia a que sus acciones cumplan, al menos, con los requisitos legales formales, la decisión del Presidente de Tanzania, John Magufuli, tras asumir el cargo en junio de 2016, de negar todas las agrupaciones

políticas y las demostraciones públicas hasta las siguientes elecciones puede calificarse como relativamente extrema.

Como cuarto paso, una vez que el gobierno se ha liberado de facto de la obligación de rendir cuentas y se ha establecido un control sobre la esfera pública, el sistema electoral suele ser manipulado a favor del titular. Los medios para hacerlo van desde la redefinición

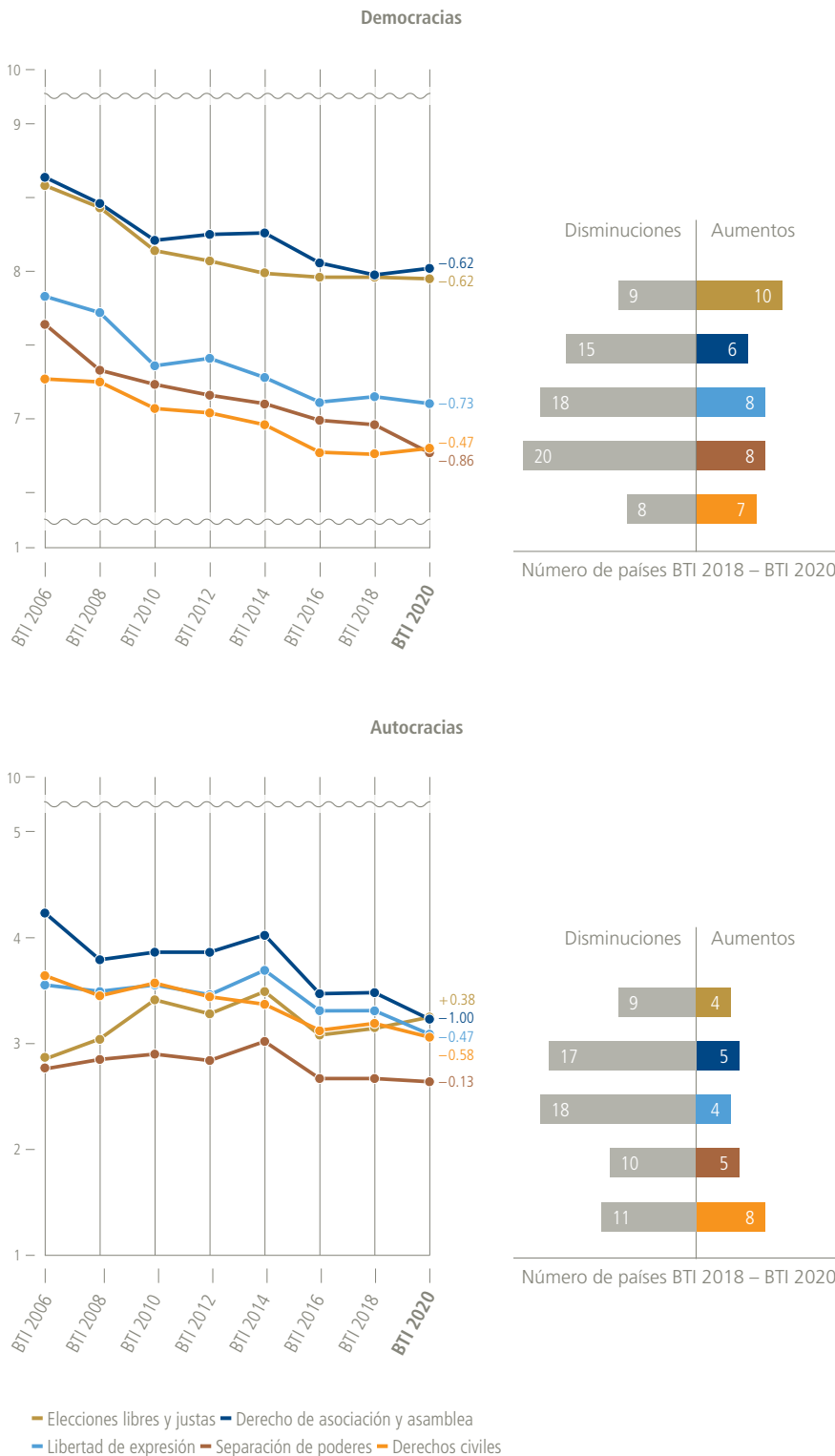
de los distritos electorales y la modificación de las leyes electorales y de financiación de las campañas, hasta la reestructuración de los organismos de supervisión de las elecciones y el debilitamiento de la capacidad de acción de la oposición al reducir su acceso a los medios de comunicación.

Finalmente, como quinto paso, se intenta obstaculizar cualquier futuro resurgimiento de la oposición mediante la aprobación de nuevas disposiciones constitucionales. Los gobiernos populistas suelen tratar de consagrar la llamada voluntad del pueblo en la propia Constitución, ya sea mediante la elevación de determinados objetivos políticos al nivel constitucional, la abolición de los límites de los mandatos o la reestructuración fundamental del sistema político con el fin de desempoderar a las «viejas élites».

Esta estrategia para concentrar y asegurar el poder permite una justificación normativa. Aparentemente, esas medidas están dirigidas, principalmente, contra los “enemigos del pueblo”, por eso la aplicación del control sobre los medios de comunicación o las manifestaciones dicen ser democráticamente legítimas a los máximos niveles –o sea, en cumplimiento de la «verdadera voluntad del pueblo»-. A su vez, se supone que la concentración de poder sin ningún tipo de control o supervisión debe permitir al gobierno hacer su trabajo con la mayor eficacia y con la menor interferencia posible. En última instancia, esos gobiernos afirman que no están acumulando poder en su propio interés; más bien, los esfuerzos sirven para un desarrollo comprensivo de su mandato electoral, ya que la lucha contra la corrupción y la mala gestión del antiguo sistema aún no ha terminado. Esta casi-democrática legitimación de la erosión de las instituciones democráticas tiene otro efecto: también destruye la confianza de la población en la democracia y sus instituciones, y alimenta aún más la ya importante polarización política de la sociedad. Esto, a su vez, lleva a los partidarios del gobierno a aceptar el retroceso de los derechos y libertades democráticos y la restricción de la eficacia de la separación de poderes, porque esas medidas reflejan las profundas divisiones de la sociedad.

A pesar de la retórica populista, generalmente se puede observar –y, de hecho, medir– que ni una concentración de poderes ni una orientación anti-elitista contribuye a la lucha contra la corrupción de manera más efectiva, por ejemplo. Las justificaciones expresadas por el Primer Ministro húngaro Orbán o el

Participación política y estado de derecho cada vez más restringidos



gobierno polaco para sus acciones, que dirigen explícitamente una lucha aparentemente defensiva contra el regreso de políticos corruptos que siguen moviendo los hilos de la influencia en un segundo plano, promueven la polarización de la sociedad, que luego perpetúa el poder de los titulares. En el curso de este proceso, las fuerzas de oposición y los críticos están tachados como potenciales enemigos del Estado. Además, a causa de la erosión de la eficacia de los órganos de supervisión, el proceso también dificulta el enjuiciamiento de los abusos del cargo o la obtención de transparencia y rendición de cuentas. Un ejemplo particularmente significativo de lo poco que la retórica y la realidad tienen que ver entre sí, fue el intento del gobierno de Rumania, prácticamente como su primera acción en el cargo, de privar de su poder a la respetada autoridad anticorrupción, y de conceder a los funcionarios corruptos impunidad legal o amnistía.

Resistencia y resiliencia

Sin embargo, el ejemplo rumano también sirve para ilustrar que, en muchos lugares, el descarado debilitamiento de la democracia no se ha tolerado sin resistencia. Entre 2017 y 2019, la medida de gobierno dio lugar a las mayores manifestaciones en Rumania desde la caída de Nicolae Ceausescu, en 1989. En colaboración con el Presidente Klaus Johannis, los manifestantes lograron (tras el final del período de análisis) bloquear la controvertida reforma judicial en un referéndum convocado por el primer mandatario, en 2019.

Por su parte, dos países latinoamericanos han demostrado que el camino del retroceso es tan reversible como el de la democratización progresiva. Durante el mandato del Presidente Rafael Correa, Ecuador se acercó de manera alarmante al umbral por debajo del cual la erosión progresiva de los derechos y las normas democráticas se habría extendido lo suficiente como para forzar al país a salir de su clasificación como democracia. En cambio, y contrariamente a las expectativas, el sucesor elegido por Correa, el Presidente Lenín Moreno, rompió con el rumbo de su predecesor; poco después de asumir el cargo, removió las restricciones a los medios de comunicación y restableció los límites del mandato presidencial en un referéndum constitucional. Sin embargo, el hecho de que la consolidación de la democracia es un proceso arduo y gradual es

evidente tanto en el bajo índice de aprobación de Moreno, como en las violentas protestas ocasionales que se han extendido a lo largo del país en 2019, después de que el presidente intentara introducir aumentos en el precio de la gasolina para cumplir con las condiciones del préstamo del Fondo Monetario Internacional. Sin duda, es una señal alentadora que Moreno cediera después de haber adoptado una postura inicialmente dura, llegando finalmente a una solución negociada con los manifestantes. Pero los acontecimientos ponen de relieve el esfuerzo que será necesario para llevar al país, profundamente polarizado, a un curso de acercamiento político capaz de superar el esquema ahora dominante de «amigo o enemigo».

Colombia también vio una fase de retroceso democrático llegar a su fin, aunque sus acontecimientos tuvieron lugar más lejos en el pasado, en 2010. En este caso, la Corte Constitucional se pronunció en contra de los planes del Presidente Uribe de buscar la reelección en un referéndum, un proceso que habría violado los límites de mandato consagrados en la Constitución. La Corte Suprema estableció que el referéndum no podía llevarse a cabo. Sin embargo, tras el impulso democratizador del sucesor de Uribe, Juan Manuel Santos, el futuro del acuerdo de paz negociado durante el mandato de Santos es hoy incierto. Esto se debe en gran parte a que durante el mandato del nuevo presidente Iván Duque, la creación del consenso democrático ha vuelto a sufrir reveses. En Polonia y también en otros lugares, los intentos de hacer retroceder gradualmente los logros democráticos han encontrado resistencia. El gobierno polaco ha corrido repetidamente contra los límites de su poder y, como resultado de la protesta popular, se ha visto obligado a retirar las propuestas legislativas previstas.

Los últimos resultados del BTI enmarcan otra buena noticia, aunque ésta viene con una advertencia. Los 33 países restantes de este grupo —es decir, la mayoría— todavía evidencian estructuras democráticas comparativamente bien consolidadas, a pesar de los cambios de la época. En los últimos diez años, algunos de los países que siguen teniendo una alta calificación, como Chile, Estonia, Letonia, Lituania, Mauricio y Taiwán, han podido seguir consolidando sus sistemas democráticos a un alto nivel.

Sin embargo, el hecho de que un alto nivel de consolidación, una vez alcanzado, no puede ofrecer garantías contra futuras intimidaciones a las instituciones democráticas desde

el interior, se muestra más claramente en la disminución general del número de las democracias en vías de consolidación del BTI. Siete países que han sido categorizados en este grupo en el BTI 2010 han caído, desde entonces, al nivel de democracias defectuosas (Brasil, Bulgaria, Ghana, Hungría, India, Polonia y Rumania). Con un deterioro de 2,45 puntos en la dimensión global de la transformación política, Hungría muestra la mayor pérdida de sustancia democrática de cualquier otra democracia. Hoy las democracias se enfrentan al reto de pasar la “prueba del fuego” de la polarización política y la movilización etnonacionalista. Contrarrestar la erosión impulsada internamente de la separación de poderes debido a la creciente concentración de poder en el Ejecutivo, junto con la restricción gradual de los derechos de participación política, exige una vigilancia especial. Esto es particularmente evidente dado que las primeras etapas de esos procesos muchas veces están encubiertas por una legitimidad democrática formal, mientras que las intenciones de consolidación del poder de los gobiernos raramente se comunican abiertamente.

Dado el carácter ya relativamente débil del Estado de Derecho en muchos países, las instituciones judiciales y legislativas independientes han demostrado un notable grado de resistencia contra los intentos de debilitar las normas y procesos democráticos. Más allá de esas entidades, la participación de los ciudadanos ha sido la principal fuerza capaz de proporcionar cierto contrapeso a esta tendencia a la erosión. A este respecto, el BTI revela dos tendencias contrastantes particularmente notables. Mientras que la representación de los intereses de la sociedad a través de los sistemas de partidos tradicionales ha seguido debilitándose durante la última década en los 55 países clasificados continuamente como democracias desde el BTI 2010 (con una puntuación media en este indicador que ha bajado de 6,53, en el BTI 2010, a 6,20, en el BTI 2020), la importancia de los grupos de interés como intermediarios entre la sociedad y el sistema político ha aumentado en el mismo período (con una puntuación media en este indicador que ha subido de 6,60 a 6,91). El espectro de movimientos sociales, organizaciones comunitarias, sindicatos y asociaciones profesionales, así como las interacciones entre ellos, ha mejorado en 22 democracias y se ha deteriorado sólo en siete.

El registro también sigue siendo ligeramente positivo si se considera toda la muestra

de países de los 129 estudiados desde el BTI 2010. Es sorprendente que en los informes de los países del BTI se subraye la creciente importancia de los grupos de interés que actúan conjuntamente con las ONG tradicionales y las oposiciones políticas, precisamente, en los Estados en los que también ha surgido una resistencia por parte de la sociedad civil a la regresión democrática o en los que se han producido aperturas democráticas. Sin embargo, si bien los progresos en Armenia, Túnez, Ucrania y, más recientemente, en Sudán se han logrado, en gran medida, gracias a nuevas formas de participación civil, todavía no se ha realizado un examen sistemático de los cambios en la sociedad civil y la participación ciudadana a nivel mundial. Pues, como lo demuestra el fortalecimiento del activismo islamista en Turquía o el activismo conservador de derecha en Brasil, el aumento de otras formas de participación de la sociedad civil no conduce necesariamente a la democracia.

‘Autocratización’ progresiva

Tres de los cuatro países que han atravesado el umbral de la autocracia en el BTI 2020 ilustran las consecuencias del gradual retroceso democrático. Guatemala, Honduras y Turquía llevan, cada uno, fases de erosión democrática de diferente duración. Cada uno siguió la pauta descrita anteriormente, en la que las pérdidas de sustancia democrática, con respecto a los derechos de participación política y al Estado de derecho, fueron, en última instancia, lo suficientemente grandes como para que se produjera un cambio de régimen a la autocracia. La erosión en Turquía comenzó con la supresión de las protestas de Gezi, en 2013. En ese momento, el país había subido al 20º lugar en el Índice de Democracia del BTI 2012 y era considerado como el modelo de una democracia islámica moderada. Siguiendo el discurso anterior, el Presidente Recep Tayyip Erdoğan buscó la erosión de la democracia con tanta determinación como antes parecía abogar por la apertura democrática de su país. Consiguientemente al fallido intento de golpe de Estado de julio de 2016, el presidente turco desencadenó una ola de purgas que costó el empleo a miles de oficiales militares y burócratas y que, además, se extendió a las universidades y colegios. Las restricciones a la libertad de prensa y la libertad de expresión también aumentaron considerablemente. La concentración del poder en

el palacio presidencial, reforzada una vez más durante la reforma constitucional de 2017, ha crecido hasta un nivel tan alto que cualquier separación de poderes ha sido largamente eliminada. Ciertamente no es una coincidencia que estos acontecimientos hayan tomado lugar paralelamente a una profunda crisis económica y que el presidente y los miembros de su estrecho círculo de gobierno hayan tenido que hacer frente a la intensificación de las denuncias de corrupción.

Honduras y Guatemala también han experimentado períodos de regresión democrática que ya se estaban haciendo evidentes en los primeros análisis del BTI. En el BTI 2020, Honduras cruzó el umbral hacia la autocracia por la aparente manipulación de las elecciones presidenciales de 2017, así como el casi total enviciamiento del sistema judicial. Esta última tendencia se manifestó recientemente en el completo desapoderamiento de la Misión de Apoyo a la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad, un cuerpo independiente que era respetado por la población. En Guatemala una casi completa eliminación de la separación de poderes fue desencadenada por lo que fue, en este caso, la Comisión Internacional contra la Impunidad apoyada por las Naciones Unidas, un cuerpo independiente designado para respaldar las instituciones nacionales en la investigación y para perseguir las infracciones cometidas por las fuerzas de seguridad ilícitas y el crimen organizado. Si bien Kenia también fue degradado al estatus de autocracia en el BTI 2020, no pertenece claramente al grupo de países en los que hubo previamente una fuerte erosión de la democracia. En el caso de Kenia, la reclasificación como autocracia fue impulsada únicamente por los controvertidos acontecimientos que rodearon las elecciones presidenciales de agosto de 2017. Tras la grave falta de ética de la comisión electoral y las deficiencias en la celebración de las elecciones de las que el Presidente Kenyatta supuestamente salió vencedor, la Suprema Corte del país declaró invalidos esos resultados. Las elecciones sucesivas fueron boicoteadas por el candidato de la oposición, porque no consideró que se hubieran aplicado adecuadamente los cambios solicitados, que habrían sido necesarios para una votación libre y justa. Los consiguientes enfrentamientos con las fuerzas de seguridad condujeron a una larga crisis política sobre la legitimidad de la victoria electoral del presidente. Estos eventos no permiten calificar a Kenia como una democracia, un estatus que requiere un régimen electoral libre

y justo. Sin embargo, la decisión del Tribunal Supremo pone de relieve lo que en realidad es un nivel bastante alto de independencia funcional y profesionalismo del Poder Judicial. Así, queda la esperanza de que el retroceso de Kenia siga siendo de corta duración.

Si se amplía el grupo de 55 democracias para incluir a los países que han experimentado un cambio de régimen de la democracia a la autocracia desde la encuesta del BTI 2010, y que han permanecido en esta categoría desde entonces, vemos cinco países adicionales -Burundi y Rusia (2014), y Bangladesh, Mozambique y Nicaragua (2018)- que han seguido la pauta de un debilitamiento deliberado de las instituciones democráticas por parte de los gobiernos en funciones.

El grado de endurecimiento autocrático

Junto con las democracias que muestran una pérdida de calidad institucional y los países que muestran retrocesos democráticos antes de ser reclasificados como autocracias en el período transcurrido desde el BTI 2010, existen 45 autocracias que han sido clasificadas en esta categoría continuamente. Muchos de estos países también han visto cambios importantes en el curso del último decenio. Las estrategias de supervivencia de estos gobiernos han cambiado significativamente, sobre todo, en reacción a las fuertes revoluciones de principios de la década de 2000 en los Estados de la antigua Unión Soviética, así como a la Primavera Árabe y, más recientemente, a los eventos de Euromaidán. Hasta finales de 2006 o 2007 hubo una tendencia a tolerar un cierto grado de disidencia y pluralismo en la sociedad -desde permitir las oposiciones de partidos, hasta tolerar los medios de comunicación moderados independientes y las ONG- dando así, al menos formalmente, algo de la apariencia de liberalismo político. Sin embargo, el repentino colapso del régimen en el mundo postsoviético y árabe desencadenó una onda expansiva que provocó una rígida intensificación de la represión. Por muy insostenible que pueda haber sido la dinámica de transformación en muchos de los países que experimentan la revolución, las olas de protesta indicaron claramente que los gobernantes de regímenes autocráticos aparentemente estables podrían ser expulsados de sus cargos de la noche a la mañana. Dado que las protestas contra los abusos de poder y el amiguismo también aumentaron en sus

propias sociedades, numerosos regímenes recurrieron una vez más a métodos considerablemente más represivos para inhibir el discurso social abierto.

Los focos de este fortalecimiento autoritario se reflejan en los cambios en la puntuación media desde el BTI 2010: la libertad de expresión (-0,73), los derechos de asociación y de asamblea (0,69) y los derechos civiles (-0,51) se han reducido fuertemente. Además, el ya bajo nivel de calidad electoral (-0,42) ha disminuido aún más. Los retrocesos más fuertes se han producido en Yemen y en Libia, que cayeron en una guerra civil como consecuencia de la Primavera Árabe, así como en los vecinos países de Bahréin, Egipto, Irán y Arabia Saudita, donde los gobiernos se concentraron, sobre todo, en la estabilidad y el mantenimiento del poder.

Los patrones son sorprendentemente similares a las estrategias antes descritas que siguen los regímenes populistas-autoritarios elegidos democráticamente que tratan de armarse contra la pérdida de poder. Han aumentado las detenciones arbitrarias de activistas de derechos humanos y periodistas, así como las prohibiciones de manifestaciones y las leyes que restringen las organizaciones cívicas. Para legitimar estas medidas, esos gobiernos suelen señalar la necesidad de combatir el terrorismo y el deseo de impedir la injerencia extranjera. Sin embargo, las autocracias también se han justificado cada vez más al disociarse de las normas liberales (occidentales) y mediante un retorno explícito a los valores conservadores. El 78% de los 45 países que han sido clasificados persistentemente como autocracias desde el BTI 2010 se consideran ahora de nuevo como autocracias de línea dura, con gobiernos que ya están suprimiendo las oposiciones políticas y restringiendo fuertemente las libertades que quedan. Este endurecimiento autocrático ya había progresado lo suficiente en el BTI 2016 como para que las puntuaciones se hayan mantenido casi estables en el nivel más bajo. Una excepción han sido las nuevas restricciones a la libertad de expresión en numerosos Estados (promedio de -0,16 puntos), que se han debido a restricciones draconianas a la libertad en Internet y, en algunos casos, a bloqueos completos de las actividades de los medios sociales. Gracias, en gran medida, a la adopción de estrategias chinas y rusas, así como a las transferencias de tecnología de esos dos países, la capacidad y las oportunidades de represión digital están aumentando en muchas naciones gobernadas de manera autocrática.

La falsa estabilidad de los autoritarios

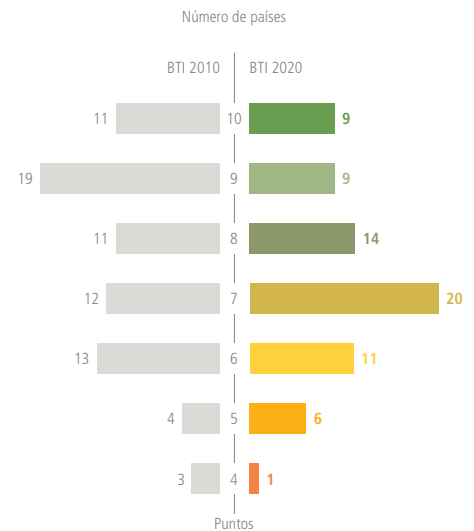
La crisis de rendimiento y legitimación experimentada por varias democracias vino como anillo al dedo para populistas y autócratas. Con las democracias occidentales preocupadas con sus propios problemas y el peso de la democracia de Estados Unidos que se retira gradualmente del ámbito de la cooperación multilateral, ha disminuido el temor de otros países a que las duras medidas de represión contra sus propias poblaciones puedan desencadenar críticas internacionales. Entonces, los relatos de esos gobiernos que intentan legitimar sus esfuerzos para asegurarse el poder ya no tienen por qué ser tan convincentes; en cambio, pueden señalar con éxito el fallecimiento del modelo occidental. Sin embargo, muchos de los problemas económicos y sociales a los que se enfrentan actualmente los países gobernados democráticamente -desde el aumento de la desigualdad y el resentimiento popular por la persistencia de la corrupción y la mala gestión, hasta la escasez de perspectivas económicas- también se enfrentan en las autocracias.

En contraste con la naturaleza creciente de la erosión de la calidad democrática, la ventana de oportunidad para la eliminación del gobierno autocrático se abre de una manera que para muchos observadores parece impredecible y repentina. Precisamente porque los regímenes autocráticos han hecho mucho en los últimos años para controlar los medios de comunicación y la esfera pública y para prevenir las críticas, el supuesto carácter espontáneo de las protestas públicas sin ningún desencadenante evidente se considera sorprendente en los sistemas que se perciben como cerrados. Dado el debate sobre la "crisis de la democracia", alimentado, a su vez, por los regímenes autocráticos, parecía que el argumento sobre el sistema más ágil y estable ya se había decidido a favor de los líderes populistas-autoritarios.

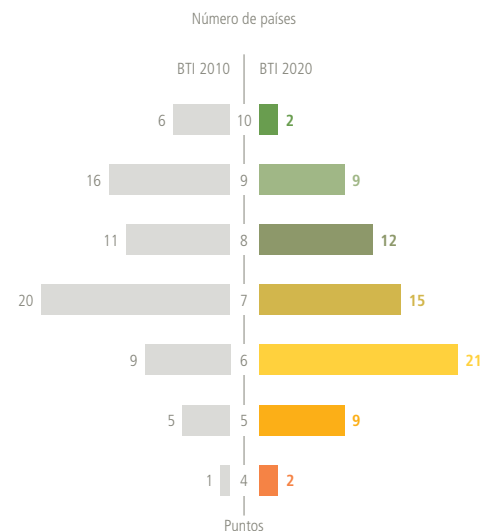
Sin embargo, incluso una primera evaluación cualitativa de los informes del BTI para los años comprendidos entre 2010 y 2018 muestra más de 60 protestas masivas en países gobernados autocráticamente, más de la mitad de las cuales se desarrollaron en autocracias de línea dura. En Armenia, Burkina Faso, Guinea, Kirguistán y Túnez, éstas lograron un cambio de régimen. En países como Zimbabue y Etiopía, las consecuencias incluyeron cambios en los altos niveles gubernamentales. Esta mirada veloz sólo tiene por

Dos caras de la moneda:
instituciones democráticas menos aceptadas por quienes gobiernan y desconfiadas por los ciudadanos.

Compromiso con las instituciones democráticas



Aprobación de la democracia



objeto subrayar el hecho de que, contrario a la retórica autocrática, a menudo también hay signos de una tormenta inminente en países no gobernados democráticamente. De hecho, a pesar de las reacciones muchas veces represivas por parte de las fuerzas de seguridad y de los gobiernos, las protestas masivas no son una rareza. Además, adquieren con mayor rapidez un carácter de amenaza para el sistema porque, especialmente en las autocracias de línea dura, suele haber una falta total de oportunidades y lugares en los que el conflicto social pueda transformarse en un nuevo consenso.

La supuesta estabilidad de los regímenes autocráticos también se contradice con el he-

cho de que, en los últimos dos años los fuertes cambios positivos se han desarrollado en los lugares más inesperados. Esto mostró un creciente impulso en 2019, después del final del análisis periódico de este informe. Esos cambios han ocurrido bajo regímenes en los que el equilibrio de poder parecía ser estable debido a una represión implacable, un control estricto de las élites y una población aparentemente indiferente a esta situación, y en los que, por lo tanto, parecía poco probable que las élites se vieran desafiadas.

Los rayos de luz y las contra-estrategias

Dos de los tres países recientemente categorizados o reclasificados como democracias en el BTI 2020 ilustran esta tendencia. En Armenia, las demostraciones en masa no violentas forzaron la renuncia del Presidente Serzh Sargsyan, que había gobernado desde 2008. Él había intentado eludir los límites del mandato utilizando el modelo de Putin, pasando de la Presidencia al cargo de Primer Ministro e intentando mantener las riendas de poder en sus manos. Como en el caso de Putin, quien se enfrentó a las mayores protestas de su tiempo en el cargo después de esta táctica, la población reaccionó ante esta trampa. Lo nuevo de estas protestas, sin embargo, fue una movilización que abarcó generaciones y afiliaciones, con pocas jerarquías claras. Fue después de un tiempo que se cristalizó la figura de un líder en la persona de Nikol Pashinyan. Las medidas anticorrupción rápidamente aplicadas por el nuevo gobierno, junto con la flexibilización de las restricciones a las libertades de expresión y de reunión, dieron a Armenia la mayor ganancia (+1,98) en la dimensión de transformación política general del BTI 2020. Sin embargo, no se puede subestimar el grado de incrustación del sistema. Por lo tanto, queda por ver si el impulso de reforma persistirá después de que se disipe la euforia inicial.

El segundo cambio de régimen hacia la democracia durante el período de estudio también se produjo de forma inesperada para todos los observadores. En Malasia los ciudadanos expulsaron al Primer Ministro Najib Razak -que había quedado profundamente expuesto ante un escándalo de corrupción- junto con su coalición política, que había determinado la suerte del país sin interrupción durante 40 años, desde su independencia. Esto tuvo lugar bajo un régimen electoral

cuyo objetivo principal era mantener al presidente en el cargo. Sin embargo, al igual que en Armenia, se trata sólo de un primer paso. Queda por ver si el nuevo gobierno toma en serio la aplicación de reformas de gran alcance y si puede superar la enorme polarización entre los opositores políticos.

También llegaron al poder nuevos jefes de gobierno en Angola y Etiopía; aquí, sin embargo, el traspaso no se produjo mediante un cambio de régimen, sino dentro de los propios sistemas autocráticos. En el caso angolano, se impidió la prórroga inconstitucional del mandato del presidente, mientras que, en Etiopía, el partido gubernamental monopolista sustituyó al Primer Ministro después de tres años de persistentes protestas. Su sucesor levantó rápidamente el estado de emergencia, liberó a miles de prisioneros políticos, hizo las paces con los Estados vecinos anteriormente hostiles y concedió a los medios de comunicación un mayor margen para la información independiente.

En todos estos casos, fueron las élites de las autocracias supuestamente estables las que se vieron obligadas a acceder a las demandas de sus poblaciones mediante protestas públicas y duraderas. Otros momentos impredecibles de este tipo también se produjeron en 2019.

En Argelia, seis meses de protestas en masa obligaron al Presidente Abdelaziz Bouteflika a dimitir tras anunciar su intención de presentarse a un quinto mandato. Las protestas continuaron incluso después de la elección del Presidente Abdelmadjid Tebboune, quien asumió respaldado por los militares. Más del 60% de la población del país boicoteó la votación, porque tenía demandas de mayor alcance.

En diciembre de 2018, las protestas en masa provocadas por las dificultades económicas estallaron en Sudán, lo que llevó en abril siguiente a la destitución del Presidente Omar al-Bashir, después de 30 años en el poder. También allí las violentas manifestaciones y los enfrentamientos mortales persistieron durante varios meses más, hasta que los militares acordaron en agosto formar un gobierno de transición con los líderes de las protestas.

La lista podría continuar con Hong Kong, Irán, Irak o Rusia. Sin embargo, sigue siendo necesaria cierta cautela, ya que sabemos, al menos desde la Primavera Árabe, con qué rapidez y brutalidad se puede reprimir una ola de protestas de este tipo, y cómo las condicio-

nes para la población puedan quedar peor que antes. El hecho de que muchos ciudadanos se hubieran atrevido a salir a la calle tan cerca de esta experiencia muestra un considerable valor y subraya la profundidad del descontento con las élites gobernantes, incluso en autocracias supuestamente estables. Se está cristalizando un nuevo patrón que parece tomar a los regímenes por sorpresa, y que tal vez conlleve una lección aprendida de las protestas del pasado reciente: que la renuncia de un presidente, de por sí, no basta para que mucha gente salga de las calles y vuelva a casa.

Al mismo tiempo, en muchas partes del mundo gobernadas democráticamente la ola de ira contra la corrupción y el mal desempeño de funcionario público no ha disminuido. Brasil y República Checa ofrecen amplias pruebas de esto. Tampoco han disminuido las demandas de más justicia económica y social en Chile, Ecuador o Líbano.

Cabe señalar que se está produciendo una serie de protestas que sólo es posible porque hay una débil supervisión de las instituciones democráticas, o que trata de hacer que los gobiernos rindan cuentas, en ausencia de otros órganos de rendición de cuentas. En República Checa y Eslovaquia se han dirigido contra la corrupción y el amiguismo, o contra los cambios legislativos previstos que debilitarían aún más el Poder Judicial. En India ha habido protestas en masa contra una reforma de ciudadanía, impulsada por el partido nacionalista hindú gobernante, que discriminaría a los 200 millones de musulmanes del país. En Indonesia los manifestantes han protestado contra la medida del gobierno de reducir el poder de la autoridad anticorrupción y aplicar una reforma del derecho penal que impondría penas drásticas por insultar al Presidente.

Debemos tener cuidado de no caer en un optimismo excesivo; son los cambios graduales los que producen transformaciones duraderas. Al mismo tiempo, estos acontecimientos también pueden ser un indicio de que la idea de democracia y justicia no ha perdido su atractivo. No importa si se trata de autocracias o democracias, la creciente sensación entre muchos ciudadanos de que una élite económica y política está cada vez más comprometida con sus propios intereses, y cada vez es menos responsable ante el pueblo, permanecerá mientras los gobiernos no reaccionen. Las democracias al menos afirman que lo hacen; deberían esforzarse más por estar a la altura de esta afirmación.

Transformación política, BTI 2020

Democracias en consolidación

Puntuación 10 a 8

17

Uruguay	9.90
Estonia	9.80
Taiwán	9.55
Lituania	9.50
República Checa	9.35
Chile	9.30
Eslovenia	9.15
Costa Rica	9.05
Letonia	8.90
Eslovaquia	8.65
Mauricio	8.60
Corea del Sur	8.60
Trinidad y Tobago	8.45
Botsuana	8.35
Jamaica	8.25
Argentina	8.15
Croacia	8.15

Democracias defectuosas

Puntuación < 8 a 6

44

Bulgaria ▼	7.95
Polonia ▼	7.95
Ghana	7.85
Benín	7.75
Rumania ▼	7.65
Timor Oriental	7.55
Namibia	7.50
Sudáfrica	7.45
Brasil	7.40
Montenegro	7.35
Mongolia	7.30
India	7.25
Ecuador ▲	7.20
El Salvador	7.20
Macedonia del Norte	7.20
Albania	7.15
Armenia ▲▲	7.10
Panamá	7.05
Senegal	6.95
Serbia	6.95
Gambia	6.90
Ucrania	6.90
Bután	6.85
Bolivia	6.80
República Dominicana	6.80
Hungría	6.80
Colombia	6.70
Sri Lanka	6.65
Georgia	6.60
Liberia	6.60
Paraguay	6.60
Kosovo	6.55
Perú	6.55
Túnez	6.55
Indonesia	6.45
Malauí	6.35
Guinea-Bissau	6.25
Sierra Leona	6.25
Burkina Faso	6.20
Kirguistán	6.10
Níger	6.10
México	6.05
Tanzania	6.05
Papúa Nueva Guinea	6.00

Democracias altamente defectuosas

Puntuación < 6

13

Guinea ▼	5.95
Malasia ▲	5.85
Nepal	5.85
Costa de Marfil	5.80
Mali	5.80
Moldavia ▼	5.80
Bosnia Herzegovina ▼	5.75
Filipinas ▼	5.75
Zambia ▼	5.75
Lesoto	5.45
Nigeria	5.45
Madagascar	5.40
Libano ▲	5.30

Autocracias moderadas

Puntuación ≥ 4

21

Singapur	5.32
Uganda	5.17
Turquía ▼	4.92
Togo	4.87
Kenia ▼▼	4.85
Argelia	4.70
Gabón	4.70
Kuwait	4.70
Honduras ▼	4.67
Angola	4.65
Rusia	4.50
Mozambique	4.48
Bangladesh	4.42
Bielorrusia	4.38
Zimbabue ▲	4.37
Jordania	4.32
Mauritania	4.27
Haití	4.22
Guatemala ▼	4.05
Nicaragua	4.03
Etiopía ▲	4.00

Autocracias de línea dura

Puntuación < 4

42

Ruanda	3.98
Irak	3.97
Catar	3.90
Emiratos Árabes Unidos ▼	3.90
Yibuti	3.78
Kazajistán	3.78
Pakistán	3.75
Burundi	3.70
Marruecos	3.68
Uzbekistán	3.63
Esuatini	3.58
Vietnam	3.57
Camerún	3.55
Rep. Centroafricana ●	3.55
Cuba	3.53
R.D. del Congo ●	3.52
Egipto	3.50
Azerbaiyán	3.43
China	3.33
Rep. del Congo	3.30
Birmania	3.30
Tailandia	3.30
Afganistán	3.28
Camboya	3.28
Venezuela	3.08
Baréin	3.00
Laos	2.97
Chad	2.93
Tayikistán	2.92
Omán	2.90
Irán	2.88
Guinea Ecuatorial	2.82
Turkmenistán	2.75
Sudán del Sur ●	2.67
Corea del Norte	2.65
Libia ●	2.45
Arabia Saudita	2.45
Eritrea	2.12
Sudán	2.02
Siria ●	1.80
Yemen ●	1.50
Somalia ●	1.48

- ▲ Movimiento a una categoría mayor (cada flecha representa una sola categoría)
- ▼ Movimiento a una categoría menor (cada flecha representa una sola categoría)
- Estados fallidos

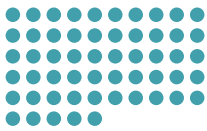
Muy avanzado



Avanzado



Limitado



Muy limitado



Rudimentario



Transformación económica

Incertidumbre global

El ritmo de crecimiento económico global ha sido moderado en muchos lugares. Ello se debe sólo en parte a la volatilidad de los precios de las materias primas y a los impactos externos en forma de guerras comerciales, como lo ocurrido entre China y Estados Unidos, que han reducido la actividad económica. Muchos gobiernos están persiguiendo unas políticas económicas poco fiables, nacionalistas o abiertamente clientelistas con el fin de reducir sustancialmente el orden del libre mercado y las condiciones de competencia leal. El rápido aumento de los niveles de deuda en muchos países en desarrollo ha reducido la flexibilidad de las políticas financieras y ha dificultado el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), sobre todo, en lo que respecta a la lucha contra los que siguen siendo los mayores problemas de la transformación económica: los bajos niveles de desarrollo socioeconómico y la exclusión social debido a la pobreza y la desigualdad.

La economía global permanece en problemas. Con un crecimiento sólo moderado de un promedio del 3% en los últimos diez años, gradualmente la economía global se ha recuperado desde la crisis global económica y financiera de 2008, gracias a un estímulo fiscal masivo inmediatamente después de la crisis y a una política monetaria extremadamente expansiva llevada a cabo durante todo el período. Sin embargo, dada la continua presión demográfica y la gran necesidad de inversión en la mayoría de los países, este nivel de crecimiento está lejos de asegurar un desarrollo económico sólido.

La evaluación de los resultados económicos que se hace en el BTI 2020 se mide en consecuencia. Por una parte, durante el análisis periódico de los últimos dos años, los indicadores macroeconómicos más importantes han mejorado en 33 países, mientras que se han deteriorado en sólo 22 países. En este sentido, la curva de rendimiento económico muestra una ligera tendencia al alza como promedio global, por primera vez en esta década. Los

países que han mostrado mejoras han sido principalmente los que se encuentran en un nivel de desarrollo comparativamente bajo, los cuales, gracias a la estabilización de las condiciones políticas, han podido beneficiarse de un 'dividendo de paz', especialmente visto a largo plazo. Entre esos países figuran Costa de Marfil, Guinea, Kenia y Nepal.

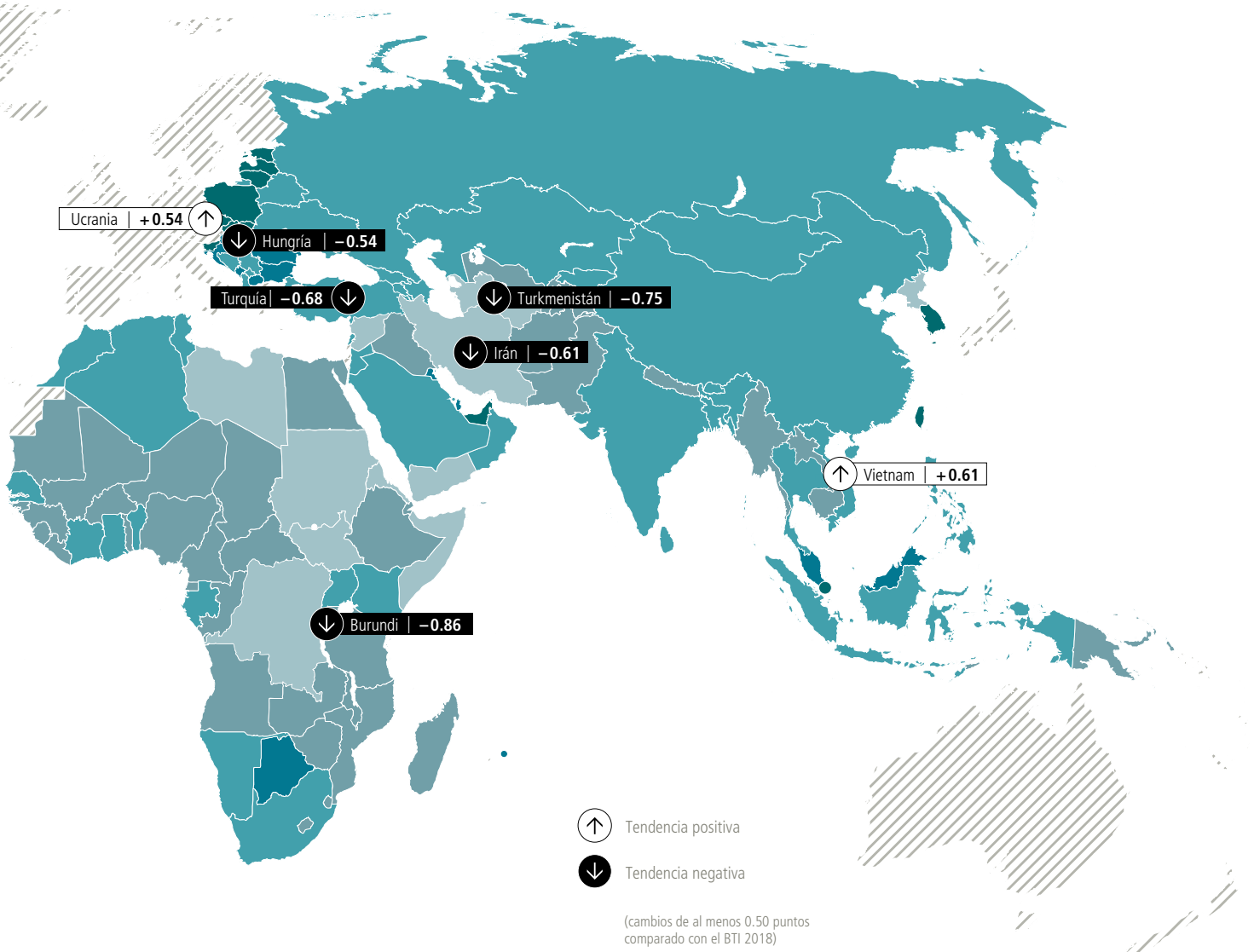
Por otro lado, más de la mitad de las economías examinadas mostró un nivel de rendimiento económico, en gran medida inalterado. En los grandes mercados emergentes, sobre todo, es ahora normal ver una multiplicación de los obstáculos al crecimiento y un retroceso de las tasas de crecimiento de la productividad del capital y la mano de obra con respecto a su anterior ritmo de aumento. Para China, la guerra comercial con Estados Unidos también ha hecho retroceder cualquier esperanza de una transición sin fricciones, de un modelo de desarrollo impulsado por la inversión y orientado a la exportación, a otro impulsado por la innovación y orientado al consumo interno. India, la segunda gran economía emergente

de Asia, siempre ha sido más dependiente de la demanda doméstica para su desarrollo, más que China. Sin embargo, esa demanda se ha desarrollado de manera menos dinámica de lo esperado, llevando a una corrección significativa de las previsiones de crecimiento anteriormente más altas.

En general, hay pocos indicios de un cambio de rumbo positivo sostenible. Por ejemplo, entre los 74 países con puntuaciones en los indicadores macroeconómicos que muestran pequeños cambios, numerosos países –desde Afganistán hasta Zimbabue– están estancados en un nivel bajo.

En algunos casos, esto se da tras haber experimentado un grave declive durante años





debido a la guerra civil (Sudán, Yemen) o a la mala gestión (Angola, Nigeria, Venezuela). Entre los países que muestran una tendencia negativa a largo plazo figuran también los Estados del G-20 como Argentina, México y Rusia, cuyos resultados económicos fueron significativamente mejores a principios de la década que los actuales. Si bien los fracasos de la política económica interna han desempeñado un papel en este sentido, estas economías también se han visto perjudicadas en los últimos años por la gran volatilidad de los precios de la materia prima y las cargas políticas como el clientelismo, la guerra contra las drogas y las sanciones.

Los resultados económicos nuevamente se debilitaron durante el período de estudio en el mayormente aislado Turkmenistán; en Irán, que se encuentra bajo sanción, y en una Nicaragua desestabilizada por los disturbios y la represión. Sin embargo, pesos pesados de la región como Sudáfrica y Turquía, también vieron declives. Los problemas de estos últimos países están largamente ligados a políticas económicas clientelistas. Esto significa que los responsables de las políticas económicas o dependen de ellas; en consecuencia, los tomadores de decisión facilitan a las élites con beneficios regulatorios pre-

ferenciales, fondos o contratos estatales, y promueven compañías o segmentos económicos seleccionados. Al hacerlo, restringen deliberadamente el acceso al libre mercado y las condiciones de competencia justa a favor de sus clientes. Visto a largo plazo, también aparece Brasil entre los países problemáticos del G-20. Sudáfrica, Turquía y Brasil son representativos de acontecimientos problemáticos en sus respectivas regiones, caracterizados por una persistente tendencia económica descendente durante la última década.

Brasil ha sido un ejemplo de inestabilidad inherente al crecimiento impulsado por recursos, que está sometido a la volatilidad de

los precios del mercado mundial y a los niveles de la demanda. Al igual que en la década pasada, muchos gobiernos de América Latina, durante la primera mitad de ésta, se han beneficiado del fuerte aumento de los precios de los productos básicos que después se mantuvieron en niveles altos durante algún tiempo. Animados por los mayores ingresos, muchos de estos gobiernos persiguieron unas políticas presupuestarias cada vez más expansivas. A medida que los precios del mercado mundial para la energía, los metales y los productos agrícolas caían rápidamente a partir de finales de 2014, un modelo económico que carecía de aumentos de la productividad, de diversificación o de una reducción sustancial del sector no formal se hizo frágil, corriendo rápidamente contra los límites de las políticas del Estado de bienestar y otros objetivos de desarrollo. A lo largo del decenio, la puntuación media de los resultados económicos del BTI en América Latina y el Caribe se redujo en 1,43 puntos en una escalada de 10 puntos -una caída bastante significativa-.

Sin embargo, este récord negativo es superado por el desplome de los resultados económicos de los países del Oriente Medio y el África del Norte, donde la puntuación media ha disminuido en 1,79 puntos desde el BTI 2010. Dentro de la región, el desarrollo económico y social se ha visto frenado en parte por las guerras civiles y la masiva marginación que sufren amplias franjas de la población, pero también por las políticas económicas orientadas, en primer lugar, hacia el mantenimiento de gobernantes caprichosos en el poder. En los últimos años, incluso el -alguna vez- sólido marco económico de la economía turca se ha transformado en un orden de mercado caracterizado por la inestabilidad y la incertidumbre jurídica. Esto ha derivado en varias expropiaciones dirigidas a supuestos opositores al régimen, junto con un favoritismo económico desenfrenado. Una grave crisis económica y monetaria también contribuyó a que la economía turca experimentara un descenso en ocho de los catorce indicadores económicos, en comparación con el BTI 2018.

En Sudáfrica, la toma de posesión del Presidente Cyril Ramaphosa en febrero de 2018 pareció anunciar una nueva forma de gobierno distinta del nepotismo y la mala gestión de su predecesor, Jacob Zuma, quien dejó el cargo bajo sospecha de corrupción. Sin embargo, Ramaphosa también se ha enfrentado a las redes clientelares del Congreso Nacional Africano. Además, las empresas de propiedad

del Estado improductivas y altamente endeudadas siguen siendo un lastre para los resultados económicos, lo que se ve agravado por los niveles restringidos de la demanda extranjera y la cautela mostrada por los inversores internacionales. Al igual que en Angola, Mozambique y Namibia, la producción económica de Sudáfrica ha disminuido significativamente en el último decenio. No obstante, los indicadores macroeconómicos desfavorables no se pueden atribuir únicamente a las dificultades económicas globales, ni siquiera a la significativa caída de los precios de los productos básicos durante los últimos cinco años. Muchos países africanos siguen siendo gobernados por partidos con larga mayoría parlamentaria que basan su legitimidad, esencialmente, en su lucha contra el colonialismo y el apartheid. En estos países, las dificultades económicas también se han derivado de la desestabilización de las estructuras económicas de mercado no consolidadas en favor de políticas clientelistas. Con la excepción de Botsuana, en el nivel más alto, y de Zimbabue, en el más bajo, una tendencia negativa fue evidente en todos los demás países del África meridional, incluyendo a Angola, Lesoto, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Zambia. En consecuencia, el promedio del rendimiento económico de estas nueve economías ha disminuido en 1,78 puntos.

A diferencia de la mayoría de los países africanos, árabes y latinoamericanos, la mayoría de las economías asiáticas han mostrado un desarrollo sólido o incluso dinámico. La mayor parte de esas economías se ha beneficiado del hecho de que los motores tradicionales del crecimiento económico regional (China, India y Corea del Sur) siguen siendo relativamente fuertes. Su demanda, sus inversiones y sus cadenas de suministro internacionales han contribuido a impulsar el crecimiento en la mayoría de sus países vecinos. En el BTI 2020, a dos tercios de todas las economías asiáticas se les atribuye un rendimiento económico de bueno a sobresaliente (entre 7 y 9 puntos). Sólo Europa Centro-Oriental obtiene mejores puntuaciones, aunque la mayoría de las economías de fuerte crecimiento de ese continente sólo han acabado de volver a sus niveles anteriores a la crisis o se acercan a este punto.

A pesar de esta "contra-tendencia positiva" de Asia y Europa, la incertidumbre sigue siendo la característica definitoria de la actual economía mundial. Esto no se refiere únicamente a las tendencias volátiles de los precios de los productos básicos, a las políti-

cas económicas poco fiables, nacionalistas o abiertamente clientelistas de numerosos gobiernos, o a la reciente debilidad del estímulo a la inversión y el comercio proporcionado por posibles Estados de anclaje regional, como Brasil, Nigeria, Sudáfrica y Turquía. El entorno actual también está fuertemente influido por la guerra comercial y tecnológica entre China y Estados Unidos, así como por los efectos de las incertidumbres relacionadas al Brexit, que ponen en peligro el crecimiento económico mundial y aumentan la imprevisibilidad. Dado que el comercio entre Estados Unidos, China y Europa constituye alrededor del 40% del comercio mundial total, cualquier interrupción importante de estas relaciones debilita el crecimiento económico global.

La inminente crisis de la deuda

Por cierto, esta incertidumbre mundial se percibe en los países en desarrollo y en los mercados emergentes, algunos de los cuales han acumulado altos niveles de deuda. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), los niveles de endeudamiento dentro de este grupo representan hoy en día un promedio de aproximadamente el 50% del PBI nacional, en comparación al 15%, en 2008, antes de la crisis financiera. Además, una significativa tendencia al alza sigue siendo evidente. Un endeudamiento de esta escala fue visto por última vez en la década de 1980.

Según el Banco Mundial, la parte de los ingresos del Estado dedicada al pago de intereses es particularmente elevada en los países políticamente inestables, como Líbano (45,7%) y Sri Lanka (40%). Ello se debe, en parte, a las desfavorables condiciones de los préstamos que, en el caso de Sri Lanka, ya han dado lugar al alquiler forzoso -por 99 años- del puerto estratégicamente importante de Hambantota a China. Por consiguiente, el indicador de la estabilidad fiscal del BTI ofrece evaluaciones débiles para los dos países, con una puntuación de cinco y seis puntos, respectivamente. Los gobiernos de Egipto y Brasil también vieron disminuir considerablemente sus evaluaciones de la estabilidad fiscal en el último decenio (con una disminución de dos y tres puntos, respectivamente). Cada uno de ellos gasta un tercio de sus ingresos en el servicio de pago de intereses. En Ghana (-2), India (-1), Jamaica (-1) y Zambia (-2), esos pagos siguen representando alrededor de una cuarta parte de los ingresos del Estado.

El caso de Zambia respecto de su sobreendeudamiento ilustra la peligrosa combinación entre falta de diversificación económica, mala gobernanza y dependencia de los colaboradores externos, un problema que está volviendo a emerger especialmente en muchos países del África Sub-Sahariana. Zambia pertenecía al programa de alivio parcial de la deuda destinado al grupo de países pobres muy endeudados (PPME) y llevó a cabo recortes presupuestarios, a veces, dolorosos, acordados con el FMI, por ejemplo, en el área de la educación. Como resultado de ello, su deuda global disminuyó significativamente, de 7 mil millones de dólares, a 3 mil millones de dólares en 2005. Este alivio de la deuda coincidió con un rápido aumento del precio del cobre, principal producto de exportación local, en el mercado global. Es un precio que superó su doble en sólo un año, y luego se mantuvo en un nivel alto durante varios años más. Sin embargo, consecuencia de este conjunto de circunstancias beneficiosas, la disciplina presupuestaria disminuyó, y los gastos del Estado en proyectos de infraestructura sobrevalorados casi se duplicaron en el último decenio, por ejemplo. El abuso por el mal desempeño en la función pública y la corrupción también aumentó rápidamente.

La flagrante mala gestión económica de los gobiernos de Zambia condujo en última instancia a un fuerte aumento de la deuda externa, que superó los 16 mil millones de dólares. A pesar de las advertencias del FMI y del BM, hoy en día, las políticas presupuestarias inconsistentes no se pueden contener únicamente a través de las condiciones de préstamo establecidas por los prestamistas occidentales tradicionales, ya que China y otros financiadores no occidentales ofrecen ahora fuentes de crédito adicionales. Ciertamente, el gobierno chino, que ahora es un acreedor que tiene un tercio de la deuda externa de Zambia, también pone a veces condiciones importantes en sus préstamos. Sin embargo, éstas son generalmente de naturaleza económica más que de naturaleza político-económica.

La situación en Zambia ilustra la única importancia relativa de la fluctuación de los precios de los bienes básicos para la estabilidad fiscal. Es cierto que los precios de los metales y de la energía cayeron bruscamente a mediados de este decenio, volviendo a principios de 2016 a sus niveles de 2005; o incluso más bajos en el caso de los precios del crudo. Sin embargo, los precios del mercado mundial de numerosos productos básicos se han recuperado en los últimos años, en algunos

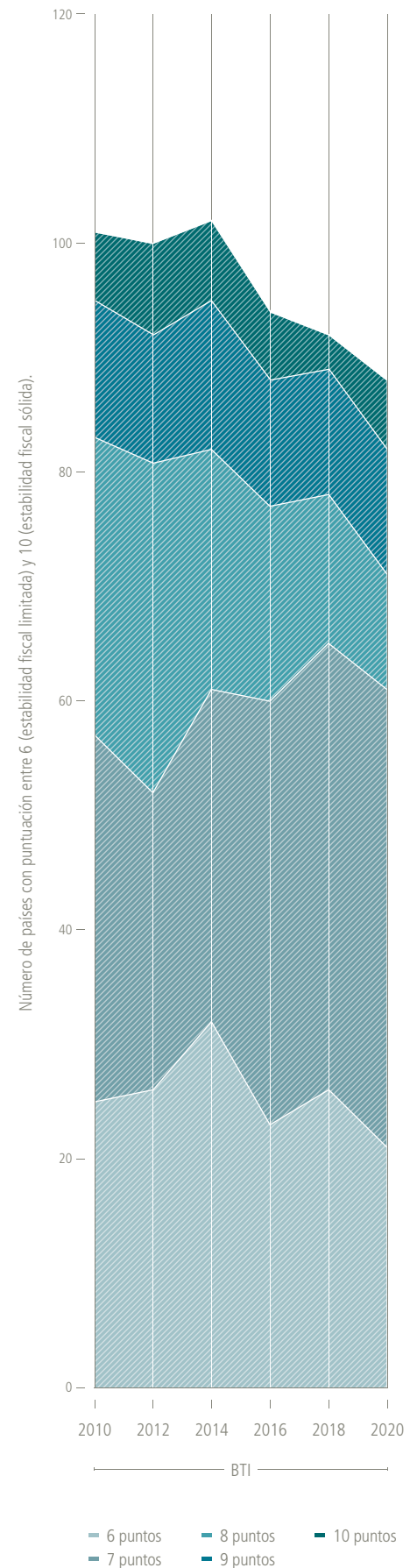
casos significativamente. En el caso del cobre, el precio medio del último decenio es significativamente más alto respecto del decenio anterior. Entonces, los gobiernos que exportan los productos básicos no pueden escapar a ninguna culpa parcial por el declive de la estabilidad fiscal, ya que el gasto insostenible y la mala gestión han contribuido sustancialmente a la crisis de la deuda.

Por otro lado, el ejemplo de Zambia señala la creciente tensión de la situación política fiscal en varios de los PPME a los que anteriormente se les concedió el alivio de la deuda. En este grupo, sólo Costa de Marfil (+4 puntos) y Guinea (+3) pudieron ser capaces de lograr mejoras significativas en el último decenio, en lo que respecta al indicador de la estabilidad fiscal del BTI. Haití y Malawi, en particular (cada uno -3), pero también Etiopía, Ghana, Mozambique, Nicaragua y Níger (cada uno -2) ahora muestran unas políticas fiscales significativamente menos sustentables respecto de los casos anteriores. En los últimos dos años, la inestabilidad fiscal ha aumentado en más de una quinta parte de todos los países analizados por el BTI.

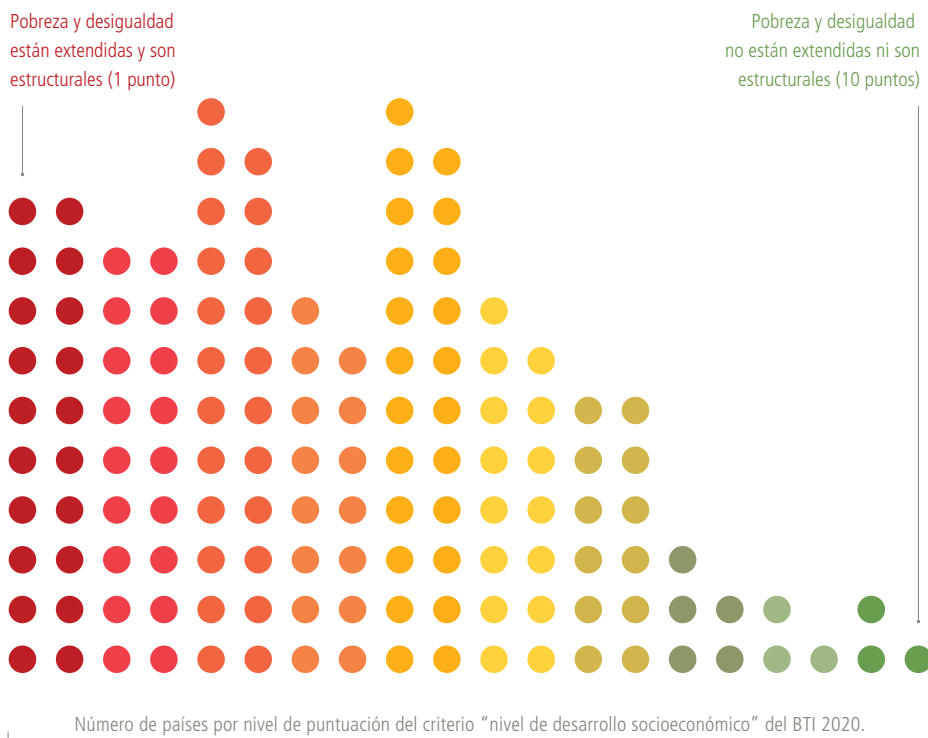
La proporción de países con sólidos resultados de estabilidad fiscal que oscilan entre los 8 y los 10 puntos se redujo casi a la mitad a lo largo del decenio, pasando del 37% en el BTI 2010 al 20% en el BTI 2020. Los países de bajos ingresos se vieron especialmente afectados por esta tendencia, con la mitad de ellos que ahora muestra agudas dificultades para devolver sus préstamos. Ello se debe, en parte, al hecho de que la proporción de préstamos no concesionales en estos países ha aumentado de poco menos del 25% al 46% en los últimos 12 años.

Los países donantes tienen una parte significativa de la responsabilidad de desactivar la crisis de la deuda que se avecina. Entre las posibles medidas, cabe citar una mayor consideración de la sostenibilidad de la política de escala de los países receptores al conceder préstamos, una mayor transparencia en las finanzas, una mejor coordinación de los donantes (más allá del Club de París), la elaboración de un marco jurídico amplio y multilateral para el alivio de la deuda -incluidas China e India- con el patrocinio de Naciones Unidas y la promoción de mejores prácticas de gestión financiera entre los prestatarios. Muchos observadores advierten, con razón, que el rápido aumento de los coeficientes de endeudamiento en muchos países en desarrollo plantea un enorme peligro para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio.

Durante la década pasada, la porción de países con estabilidad fiscal robusta se dividió casi por la mitad.



La exclusión social es pronunciada en más de la mitad de todos los países relevantes



Desigualdad creciente

El rápido aumento de los niveles de deuda también está restringiendo aún más el margen de maniobra fiscal de los gobiernos en lo que respecta a la mejora de sus sistemas de seguridad social o incluso en la construcción de base de esos sistemas. A este respecto, la presión para actuar no ha disminuido: 76 de los 137 países muestran un muy bajo nivel de desarrollo socioeconómico, situación que se evalúa con cuatro o menos puntos en el BTI. La pobreza y la desigualdad se están difundiendo en más de la mitad de los países analizados, lo que indica unas pautas arraigadas de exclusión. De los 50 países africanos analizados, sólo Argelia, Botsuana y Túnez (5 puntos), así como Mauricio (6 puntos), no caen en la categoría de marginalización socioeconómica fuertemente pronunciada y han sido capaces de realizar éxitos notables en la última década, particularmente, en el campo de la reducción de la pobreza. Pero, incluso estas excepciones positivas, en la comparación transcontinental, muestran deficiencias significativas. De hecho, sirven para ilustrar la escasa importancia general de las tasas de pobreza relativamente bajas cuando no se tienen en cuenta otros factores.

Según el Banco Mundial, la tasa de pobreza en Argelia se redujo a una quinta parte en los últimos 20 años. Sin embargo, las dificultades de la política fiscal, dada la reducción

de ingresos por el petróleo, han dificultado la financiación de las medidas del Estado de bienestar en el mismo grado que antes. Como consecuencia del aumento de las tasas de desocupación, alrededor del 10% de la población corre actualmente el grave peligro de volver a caer en la pobreza. Al igual que Argelia, existen fuertes disparidades en Túnez. La tasa oficial de pobreza tunecina, de alrededor del 15%, refleja una reducción importante en comparación a los niveles de alrededor del 20% registrados al comienzo de la década; sin embargo, las tasas de pobreza siguen siendo de alrededor del 30% en las regiones noroccidental y central del país.

En Mauricio, el gobierno ha trabajado con Naciones Unidas en vista de un desarrollo socialmente inclusivo y sostenible en el contexto de los ODS y ha tratado de contrarrestar el bajo pero creciente índice de pobreza, mediante el aumento del salario mínimo. No obstante, la clase media también se ha reducido aquí durante algunos años y la desigualdad social ha ido en aumento. Por último, en Botsuana, la riqueza de recursos se ha desplegado, y lo sigue haciendo, para soportar una estrategia de desarrollo a largo plazo que, entre otros éxitos, ha dado lugar a que la tasa oficial de pobreza casi se haya reducido al 16% en los últimos 20 años. A pesar de eso, otro tercio de la población vive justo por encima de la línea de la pobreza y sigue siendo expuesto a un alto grado de vulnera-

bilidad social. Dependiendo de si la parte de la población considerada vive con menos de 1,90, 3,20 o 5,50 dólares por día (sobre la base de la PPP), pueden identificarse diferentes tendencias en el curso de los últimos años. La lucha contra la extrema pobreza obtuvo un éxito en el sentido de que la parte de población que vive con menos de 1,90 dólares por día ha disminuido. En cambio, los esfuerzos por aumentar los estándares de vida hasta el punto de superar los límites más altos (3,20 y 5,50 dólares por día) no tuvieron tanto éxito; la proporción de la población que vive por debajo de esos niveles (pero por encima del umbral mínimo) está aumentando. El coeficiente del índice de Gini de desigualdad de ingresos del país (que actualmente es de 0,53) indica, en consecuencia, la continua presencia de una extrema polarización socioeconómica, que hace de Botsuana una de las sociedades más desiguales del mundo.

Sin embargo, la situación de esos cuatro países es mucho mejor que la de los países que reciben sólo uno o dos puntos en el BTI 2020 por su nivel de desarrollo socioeconómico. Es sorprendente que la mayoría de esos países sean asignados a una región geográfica bastante bien definida, que se extiende de Senegal, en África Occidental, hasta amplias secciones del África Central y, en última instancia, hasta Somalia, en el Cuerno de África. Excepto por Afganistán, Haití, Myanmar, Corea del Norte, Turkmenistán y los países devastados por la guerra civil de Siria y Yemen, todos los demás 31 países con altas tasas de pobreza presentan una extrema desigualdad social y una marginación socioeconómica estructural que afecta a gran parte de la población que se encuentra en el cinturón de la pobreza en la zona del Sahel meridional, África Central y Sudeste de África.

En general, sin embargo, la pobreza ha sido reducida en todo el mundo en los últimos años, en algunos casos, de manera significativa, mientras que la desigualdad social ha aumentado mucho en varios países. Los acontecimientos en Bulgaria y Mauricio ilustran esta tendencia. Por primera vez en esta década, ambos han quedado fuera del grupo de (ahora sólo 23) países que han logrado un grado de inclusión social satisfactoria o elevada (7 puntos, o más). En ambos casos, la tasa de pobreza absoluta ha disminuido en el último decenio, mientras que la pobreza relativa ha aumentado, lo que indica que las clases de ingresos superiores han podido acumular ganancias significativamente mayores que las clases inferiores. El informe de país del BTI

para Bulgaria señala “un fuerte aumento de la desigualdad” durante el período de análisis, mientras que el informe de país del BTI para Mauricio indica que “la prosperidad no se comparte por igual, ya que la dinámica de crecimiento se inclina hacia sectores de servicios altamente calificados y en contra de los más vulnerables y los que carecen de educación”.

La globalización parece funcionar como motor de la desigualdad junto con factores como la tecnología, la corrupción y el acceso desigual a recursos importantes, como la educación u otros servicios públicos. En el BTI 2010, el nivel medio de desarrollo socioeconómico en el mundo, con un puntaje de 4,46 puntos, ya se evaluó como muy pobre. Sin embargo, en los últimos diez años, esta evaluación ha disminuido aún más, hasta su actual mínimo de 4,28 puntos.

También los gobiernos que aplican políticas sociales activas han encontrado dificultades para detener esta tendencia hacia una mayor desigualdad social. Por ejemplo, Chile, Costa Rica y Uruguay pueden tener los regímenes más inclusivos y menos discriminatorios de América Latina, pero la desigualdad social sigue siendo un problema fuerte para estos países, como lo demuestran las manifestaciones masivas del invierno de 2019. El coeficiente de Gini de estos países, que todavía siguen siendo elevados en la comparación interregional, sólo ha disminuido de manera leve (Chile, Uruguay) o incluso algunos au-

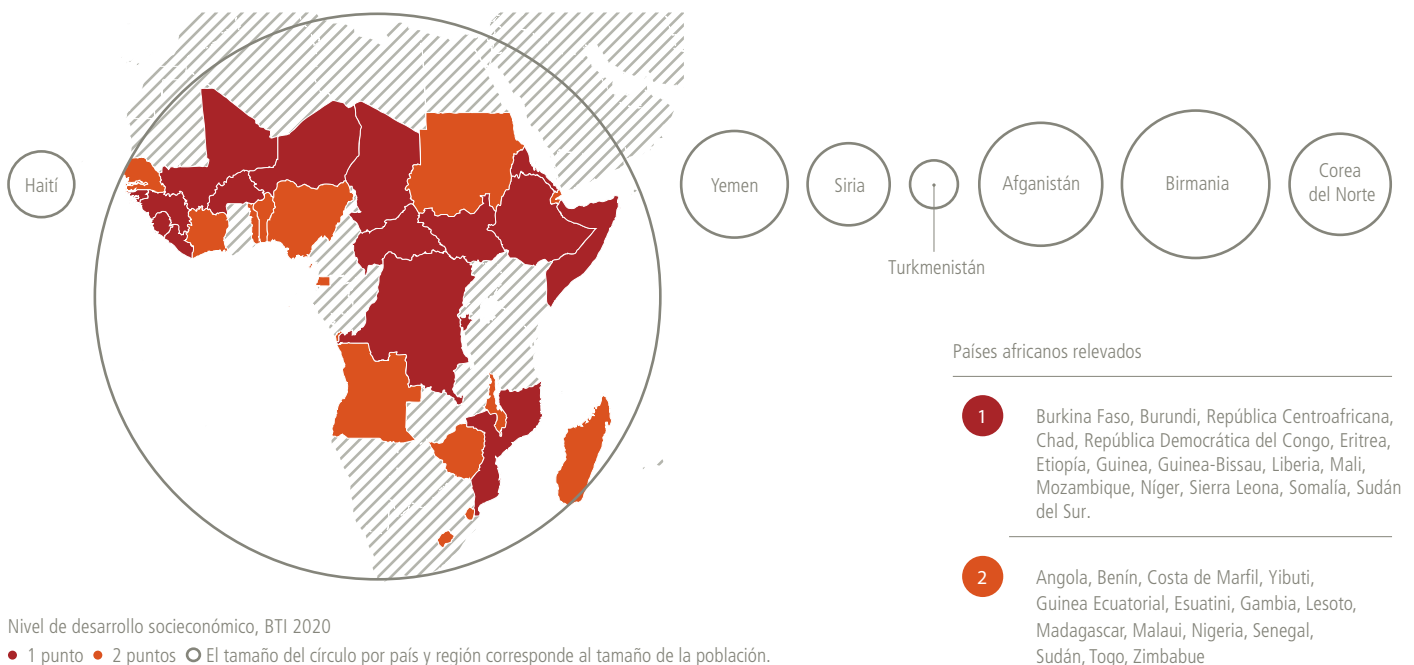
mentaron (Costa Rica). En Chile, las recientes medidas sociales han incluido una expansión de los programas relativos al seguro médico, una pensión básica y un ingreso familiar básico. Sin embargo, su ejemplo demuestra que incluso las medidas estructurales de este tipo sólo pueden corregir con dificultad las condiciones en las que el papel del Estado en la esfera social se había reducido drásticamente anteriormente, y en las que la desigualdad se amplifica por la debilidad de las políticas fiscales y los privilegios privados en los sectores de la salud y las pensiones.

En general, el promedio del puntaje del régimen de bienestar en todos los países evaluados por el BTI cambió relativamente poco en el último decenio. Los indicadores que evalúan las redes de seguridad social y la igualdad de las oportunidades continuaron recibiendo, cada uno, puntuaciones medias de cinco puntos. Dicho claramente, esto significa que la mayoría de los gobiernos ha establecido poco más que sistemas sociales rudimentarios que no pueden hacer frente a todos los riesgos y sólo sirven a un número limitado de beneficiarios. En estos casos, la mayoría de la población sigue estando expuesta al riesgo de la pobreza y existen pautas o discriminación estructural contra las mujeres y las minorías étnicas, las religiosas o de otro tipo.

Menos pobreza, más desigualdad: muy pocos gobiernos últimamente estaban dispuestos o eran capaces de contrarrestar esta

tendencia. Un problema mayor en este contexto es el tamaño comparativamente pequeño del sector de empleo formal en la mayoría de los países. Aunque el sector informal representa una válvula de seguridad para los que buscan trabajo en tiempos económicamente difíciles, es mucho menos productivo y, por eso, representa una pérdida de potencial de desarrollo. Según el Banco Mundial, los salarios que se pagan allí son también aproximadamente un 20% más bajos que en el sector formal. Además, las personas que trabajan en el sector informal se enfrentan a significativas barreras para acceder a los servicios financieros lo que, a su vez, priva a la economía de un importante estímulo para la inversión. Las intervenciones sociales del Estado también se ven obstaculizadas por la presencia de un amplio sector informal. Las medidas de derecho laboral y los servicios de apoyo tienen allí un efecto limitado, lo que significa que las protecciones y las redes de seguridad financiera que se ofrecen a la población activa y sus familias en el sector informal son significativamente más débiles. A este respecto, es un obstáculo muy importante para el desarrollo que, según el Banco Mundial, el sector informal siga aportando en promedio un tercio del PBI de los países en desarrollo y los mercados emergentes (aunque esta tendencia es descendente). Además, este sector cuenta con más del 70% de la población activa en esos países, la mi-

En los países estudiados por el BTI, más del 80% de la población más afectada por la exclusión social es africana.



tad de cuyos miembros trabajan de manera independiente.

Dado que el sector informal también representa una gran proporción del empleo agrícola para trabajadores no calificados en países de bajos recursos, el aumento de los esfuerzos del sector de la educación, en particular -junto con medidas en la esfera fiscal y reglamentaria- se considera fundamental para que más personas puedan pasar al sector formal. Esto hace aún más problemático el hecho de que se hayan hecho pocos progresos en esta área durante los últimos diez años. Como anteriormente, los tres países asiáticos de Singapur, Corea del Sur y Taiwán lideran el ranking de educación del BTI. La política educativa de China también se centra ahora cada vez más en un mejor desarrollo escolar y profesional en las zonas rurales. En cambio, las políticas de educación muestran claras deficiencias, particularmente en África Central y Occidental, como los bajos gastos relacionados con la educación, las deficientes infraestructuras, las altas tasas de analfabetismo y el bajo número de años escolares promedio completados en casi todos los países, excepto en Ghana.

En general, las deficiencias del sistema educacional representan uno de los principales obstáculos para el desarrollo del África Subsahariana. Además, el sector está generalmente desatendido a escala mundial. De hecho, con el promedio global de este indicador del BTI, que es de sólo 4,67 puntos, la política de educación es el tercer aspecto peor valorado de la transformación económica. Este es un signo de las graves deficiencias en la política educativa, incluso en países de ingresos medios y altos, como Hungría, Panamá y Turquía.

La política ambiental recibe una evaluación aún peor, con un promedio de 4,61 puntos. Esto también es un signo alarmante en cuanto a la concreción de los ODS. En cuanto a la sostenibilidad, es particularmente preocupante que las políticas ambientales en Brasil e India también hayan empeorado. Esta tendencia amenaza con intensificarse aún más en Brasil, dado el flagrante desprecio del Presidente Jair Bolsonaro por las cuestiones ambientales. Por su parte, el Primer Ministro indio, Narendra Modi, ha lanzado una serie de iniciativas de resonancia positiva, desde el proyecto „Clean Ganges“ (en español, “Limpiemos el Ganges”) hasta la prohibición de plásticos de un solo uso, para 2022. Sin embargo, los expertos del BTI señalan también el historial ambiental considerablemente me-

nos atractivo de India, así como la continua dilución de las directrices en las esferas de la protección de plantas y animales, la gestión de desechos y el control de la contaminación del aire. En este sentido, Brasil e India están siguiendo los peores ejemplos de la disminución de las normas de política ambiental en otros mercados emergentes del G-20, como México y Corea del Sur (que mostraron declives en el BTI 2016), así como Indonesia y Arabia Saudita (con declives en el BTI 2018). No obstante, el espectro de la calidad de la política ambiental es amplio en este grupo y oscila entre tres puntos (Indonesia y Arabia Saudita) y siete puntos (Sudáfrica y Corea del Sur). La puntuación media del BTI para la política ambiental en los países del G-20 es de 4,82. Esto significa, básicamente, que sólo se da una esporádica atención a las preocupaciones ambientales y, a menudo, están subordinadas a los efectos del crecimiento, por lo que las reglamentaciones ambientales son, en consecuencia, débiles y rara vez se aplican.

¿Competencia libre y justa?

Las políticas sociales y las maneras en que se organizan los mercados están estrictamente relacionadas desde el punto de vista empírico y funcional. Con un coeficiente de correlación de Pearson de 0,88 entre las puntuaciones de los criterios de organización del mercado y la competencia, por un lado, y las puntuaciones del régimen de bienestar, por otro, la relación lineal entre estos sistemas de organización socioeconómica es muy fuerte en el BTI 2020. Escasean los países atípicos cuyas políticas de Estado de bienestar y de lucha contra la discriminación están mucho más avanzadas que sus rudimentarias estructuras económicas de mercado, como Argelia, Bielorrusia y, especialmente, Cuba. Y su número ha disminuido aún más en los últimos años. Ello se debe, particularmente, a que los regímenes de bienestar de los precedentes Estados atípicos, como Libia, Siria y Venezuela, han empeorado drásticamente. Incluso Cuba se ha acercado a la línea de tendencia, aunque permanece en el tercio superior de la clasificación del régimen de bienestar del BTI. El país está llevando a cabo una liberalización cautelosa de su orden económico, mientras que todos los aspectos del Estado social se están deteriorando rápidamente. Por el contrario, varios países atípicos del sistema económico cuyos regímenes de bienestar fueron clasificados como más bajos en el BTI 2010, como

El Salvador, Georgia, India y Perú, también se han acercado a la línea de tendencia, gracias a las inversiones en sus sistemas de seguridad social. Entonces, el coeficiente de correlación ha mejorado de 0,77 a 0,88 en los últimos diez años.

En lo que respecta a la relación funcional entre las dos categorías de régimen, se debe hacer referencia a las instituciones inclusivas que Daron Acemoglu y James A. Robinson consideraron esenciales. Estas no sólo configuran la interacción de los acontecimientos políticos y económicos, sino que también son relevantes en lo que respecta a las interconexiones entre los acontecimientos económicos y sociales. Por ejemplo, en un orden económico equitativo que prohíba firmemente la discriminación contra cualquier participante en el mercado y que, al mismo tiempo, trate de impedir la aparición de monopolios dominantes -que reduzcan la competencia a fin de garantizar condiciones competitivas justas-, existe una mayor probabilidad de que se produzca menos discriminación de ciertos grupos en el mercado laboral, o de ciertas oportunidades educativas. Asimismo, un sistema de este tipo puede ir acompañado de un marco jurídico que respete el Estado de derecho. Un orden más participativo y más libre desde el punto de vista económico que evite las barreras arbitrarias de acceso y resista a la formación de estructuras destinadas a enriquecer los círculos exclusivos de los privilegiados irá acompañado, generalmente, de sistemas de seguridad social que promuevan la inclusión social en el mayor grado posible, mediante la provisión de apoyo sociopolítico y redes de seguridad. Esto también tiende a vincularse con mejores oportunidades de participación política. A este respecto, las estructuras económicas de mercado que permiten una competencia libre y justa en el sentido de un desarrollo económico inclusivo deben distinguirse de las estructuras estatales-dirigidas, distorsionadoras del mercado o clientelistas, que sólo adoptan ciertos aspectos de la economía capitalista para realizar ganancias de eficiencia al servicio de un sistema político cerrado.

A fin de captar la calidad de los sistemas económicos en el sentido libre y equitativo que aquí se describe, el BTI examina si existen normas claras para la competencia económica en el mercado y el grado en que las disposiciones que protegen contra la connivencia en materia de precios y la formación de monopolios están en vigor y, de hecho, se aplican. Por otro lado, también analiza si hay

un marco adecuado para un sector privado funcional en lo que respecta al registro y la protección de las compañías de ese sector, la aplicación de los procesos de privatización de acuerdo a los principios de mercado y la regulación y la protección de los derechos de propiedad. Combinando los cuatros indicadores que se refieren a la organización del mercado, la política de competencia, los derechos de propiedad y las empresas privadas, inicialmente, se puede observar que sólo 15 de los 137 gobiernos trabajan de manera exhaustiva y con pocas restricciones para asegurar unas condiciones de mercado y de competencia inclusivas y jurídicamente seguras. Este grupo incluye, además de nueve Estados miembros de la Unión Europea del Este, Centro y Sudeste, a Costa Rica, Chile, Corea del Sur, Taiwán, Uruguay y, por último, Singapur, como única autocracia. Estos países obtienen por lo menos ocho puntos en cada uno de los cuatro indicadores pertinentes.

Otros 14 países pueden incluirse en un grupo superior ampliado de Estados que logran, al menos, siete puntos en uno o más de estos indicadores. Sin embargo, estos países ya muestran significativas deficiencias. Entre estas fallas pueden figurar la discriminación en favor de ciertos grupos de la población (Malasia) o de las familias gobernantes (Qatar), los sistemas de patrocinio (Hungría y Sudáfri-

ca) o las insuficientes protecciones contra la formación de monopolios (Botsuana y Mauricio), un largo sector informal (Colombia, El Salvador, Perú) o las debilidades institucionales en lo que respecta a la liberalización de sectores privados (Croacia), o una reglamentación transparente y que sigue con los principios de mercado (Montenegro, Macedonia del Norte, Panamá y Serbia). Esta lista de grandes deficiencias en países que normalmente se clasifican sin cuestionamientos como economías de mercado indica la dificultad de distinguirlos claramente de los sistemas económicos que se caracterizan por el amiguismo y la distorsión de la competencia. Si hacemos referencia al grupo superior ampliado uniformemente como “economías de mercado” a pesar de las deficiencias identificadas anteriormente, esto todavía abarca sólo una quinta parte de todos los países estudiados.

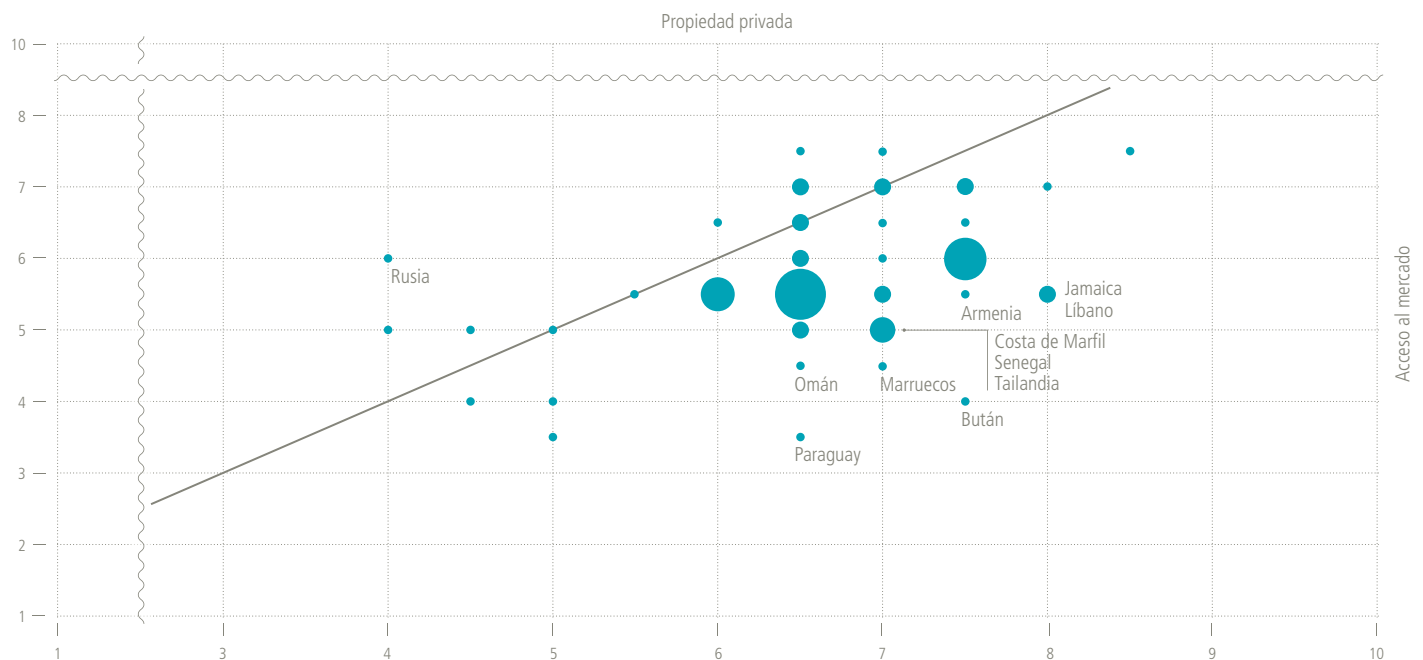
Entre los 26 países a los que el BTI 2020 atribuye un estatus de transformación económica muy avanzado o avanzado, sólo hay uno -Emiratos Árabes Unidos- que, debido a su débil protección de los derechos de propiedad privada, cae en una zona gris entre la economía de mercado y los órdenes económicos clientelistas-capitalistas. Kuwait se encuentra por debajo de esta zona gris, en su caso, debido a la presencia de estructuras monopolísticas. Entre el gran grupo de 55 países que,

según la evaluación del BTI, sólo han logrado una transformación económica limitada, que va desde Serbia (puntuación total de 6,93 puntos) hasta Gabón (5,07), dos tercios de los regímenes económicos ya no se encuentran en esta zona gris, ya que se caracterizan, principalmente, por el dirigismo y el clientelismo.

En lo que respecta a las condiciones marco para un sector privado funcional, las tendencias parecen ir en direcciones opuestas. Gracias al creciente reconocimiento del rol dinámico del sector privado, junto con las numerosas privatizaciones realizadas a lo largo del último decenio, la importancia de las empresas del sector privado en las estructuras económicas nacionales ha aumentado ligeramente como promedio mundial (de 6,29 en el BTI 2010 a 6,39, en la actualidad). Sin embargo, durante el mismo período, la seguridad jurídica que se ofrece a los derechos de propiedad disminuyó (de 6,10 a 5,90). Entre los actuales impulsores de esta evolución contradictoria figuran Egipto, Ghana, Turquía y, en menor medida, Argelia, Bangladesh e India.

Un tercio de todos los países encuestados ofrece hoy en día menos seguridad jurídica en materia económica que en el caso del BTI 2010. Esto, generalmente, se puede considerar como algo ligado a graves debilidades en cuanto al Estado de derecho. Entre los 44 países con un historial negativo en los últimos

Existen condiciones adecuadas para sostener un sector privado funcional, pero el acceso al mercado es limitado y discriminatorio



En este gráfico, se evalúan los 55 países con “transformación económica limitada” (puntuación total entre 5.00 y 6.99) del BTI 2020.

Propiedad privada: Criterio de puntuación BTI 2020; Acceso al mercado: puntuación promedio de los indicadores “organización de mercado”

diez años en lo que respecta a la definición, reglamentación y protección de los derechos de propiedad, 34 también han visto disminuir sus puntuaciones en materia de Estado de derecho. Este fenómeno ha sido el más fuerte en Turquía. Allí, numerosas expropiaciones de organizaciones y negocios políticamente motivados se llevaron a cabo contra los partidarios del movimiento de Gülen, sobre todo, durante el Estado de emergencia que se impuso consiguientemente al intento de golpe de Estado, que duró desde julio de 2016 hasta julio de 2018. Además, tras el fin del proceso de paz con los PKK, miles de kurdos fueron desplazados y sus posesiones expropiadas.

En contraste, otros países muestran buenas condiciones para la actividad en el sector privado, por ejemplo, con la protección efectiva de los derechos de propiedad en países árabes como Bahrein, Jordania y Líbano, o con el alto valor que se atribuye al sector privado en los países de América Latina, como Argentina, Brasil y Jamaica. Sin embargo, ellos combinan estas fortalezas con graves deficiencias en la esfera de la organización de los mercados y de la política de competencia. Esta discrepancia entre la protección otorgada al sector privado y la reglamentación del mercado y la competencia se puede notar en el 70% de todos los sistemas económicos nacionales evaluados por el BTI. No obstante, esto aplica particularmente al grupo de los 55 países con una limitada transformación económica, en el cual casi hay un punto entero (en una escala de diez) entre la puntuación media evaluada para las condiciones que habilitan un sector privado funcional (media de 6,59 en este grupo) y la correspondiente a la organización del mercado y la política de competencia (media de 5,71). Entonces, un participante en el mercado de Marruecos, Paraguay, Senegal o Tailandia suele disfrutar de cierto grado de seguridad jurídica; sin embargo, que se le permita el acceso al mercado, o que pueda figurar como un competidor con igualdad de derechos, eso está regulado de forma insuficiente o de manera que favorece a determinados grupos y, por tanto, de forma discriminatoria.

A este respecto, la cuestión de la libertad económica, que a veces parece estar en primer plano en esos debates, no va lo suficientemente lejos. Más bien, la justicia económica debe convertirse en un foco de análisis considerablemente más fuerte. En muchos países, no sólo hay un déficit de liberalización, sino también una pauta de discriminación, distorsión y concentración de poder que se ha creado por

una regulación deficiente o manipuladora del acceso a los mercados, los derechos de propiedad y la competencia.

Una conclusión desoladora

La puntuación total de la transformación económica como promedio en los 129 países que también se incluyeron en el BTI 2018 ha disminuido sólo ligeramente, a 5,52 puntos. Casi todos los 11 países que obtuvieron más de 0.25 puntos en la condición de la transformación económica en los últimos dos años estaban compensando las pérdidas experimentadas en años anteriores. Esta recuperación se produjo, principalmente, en forma de un avance en el rendimiento económico y en la estabilidad fiscal en Azerbaiyán, Camboya, Kazajistán, Nepal y Siria, pero también y especialmente en Kuwait (+0.46), Ucrania (+0.54) y Vietnam (+0.61). Kuwait se benefició del aumento de los precios del petróleo y, por consiguiente, de una demanda interna más fuerte, de la cual se benefició, sobre todo, el sector de la construcción. En Ucrania, las anteriores reformas económicas comenzaron a tomar fuerza, mientras que la consolidación del sector privado en Vietnam contribuyó significativamente en la mejora del rendimiento económico. En cambio, Bielorrusia, Marruecos y Eslovenia (cada uno +0,29) no sólo compensaron las pérdidas de los años anteriores, sino que lograron su mejor puntuación en el estado de transformación económica del decenio. El gobierno de Marruecos redujo las barreras al comercio y consolidó la seguridad jurídica de los inversores. A pesar del alto grado de dependencia del sector agrícola, todos los rendimientos económicos mejoraron, contribuyendo, a su vez, a fortalecer la estabilidad fiscal. Al tomar medidas para definirse a sí misma en distinción de Rusia, Bielorrusia ha aplicado reformas de bajo nivel para fortalecer el sector privado y logró emerger de la recesión. Por último, Eslovenia siempre se ha clasificado entre las diez mejores economías en el BTI y, en los años recientes, ha logrado abrirse aún más a la inversión extranjera directa.

Por el contrario, los doce países que han perdido más de 0,25 puntos en la escala de transformación económica en los últimos dos años han alcanzado un nuevo mínimo. Esto se aplica a los regímenes represivos y aislados de Burundi, Eritrea y Turkmenistán; a Cuba e Irán, que han sido objeto de nuevas sanciones de los Estados Unidos; y a los países devastados por la crisis, Nicaragua y Venezuela, que

entraron en el período de examen en posiciones relativamente bajas en la clasificación. Incluso después del reciente aumento de los precios del petróleo, Omán sigue mostrando un elevado déficit presupuestario, un fuerte aumento de los niveles de deuda y, por consiguiente, una baja estabilidad fiscal general, combinada con un crecimiento económico sólo moderado. Al igual que el caso descrito anteriormente de Zambia, que es también una de las economías que muestra el deterioro más significativo, todas las economías enumeradas aquí se ven afectadas no sólo por factores económicos o geopolíticos mundiales desfavorables, sino también por políticas económicas deficientes.

En un nivel general más alto de transformación económica, esto también ocurre en Rumania (-0,32 puntos), Hungría (-0,54) y Turquía (-0,68). La crónicamente inestable Rumania, que ha pasado por once primeros ministros en los últimos cinco años, fue dirigida durante el período de examen por un gobierno nominalmente socialdemócrata que, a pesar de las protestas masivas, se resistió a la aplicación de sanciones por corrupción y abuso de poder. Además, no tuvo en cuenta los criterios de Maastricht sobre la deuda y la inflación, ni la independencia de los bancos centrales. El declive del nivel de transformación económica fue aún más precipitado en Hungría, donde se ha instalado una economía impulsada por el favoritismo similar a lo de Turquía. El informe del país del BTI concluye que, en contraste con la captura tradicional de un Estado, en la que los intereses económicos dominan a un Ejecutivo débil, el gobierno fuerte de Hungría coopera de manera no transparente con los círculos económicos que éste ha creado. Al igual que Turquía, Hungría experimentó un descenso en ocho de los catorce indicadores económicos del BTI, con un deterioro especialmente grave en el ámbito de la organización del mercado y la competencia.

Por lo tanto, una vez más, la conclusión del BTI sobre la transformación económica es desoladora. Un rendimiento económico insuficiente como promedio mundial, junto con una inminente crisis de deuda en muchos países, va acompañado de unas condiciones de mercado y de competencia sólo parcialmente libres y, a menudo, injustas. Esta combinación deja pocas esperanzas de que el problema más urgente del desarrollo económico -la marginación socioeconómica de grandes porciones de la población debido a la pobreza y la desigualdad- pueda superarse con cierta rapidez.

Transformación económica, BTI 2020

Muy avanzado

Puntuación 10 a 8

13

República Checa	9.79
Taiwán	9.43
Eslovenia	9.39
Estonia	9.29
Lituania	9.11
Singapur	8.82
Eslovaquia	8.79
Corea del Sur	8.71
Letonia	8.61
Chile	8.43
Uruguay	8.43
Polonia	8.36
Emiratos Árabes Unidos	8.00

Avanzado

Puntuación < 8 a 7

13

Costa Rica	7.93
Mauricio ▼	7.93
Catar ▼	7.89
Croacia	7.68
Botsuana	7.64
Rumania	7.64
Bulgaria	7.57
Malasia	7.29
Hungría	7.18
Kuwait ▲	7.18
Macedonia del Norte	7.14
Perú	7.11
Montenegro	7.07

Limitado

Puntuación < 7 a 5

55

Serbia ▼	6.93
Brasil	6.89
Panamá	6.82
China	6.75
Ucrania	6.71
Colombia	6.64
Albania	6.54
Trinidad y Tobago	6.54
Sri Lanka	6.50
Bosnia Herzegovina	6.46
Argentina	6.43
Filipinas	6.43
El Salvador	6.39
México	6.36
Jamaica	6.32
Tailandia	6.32
Armenia	6.29
Baréin	6.25
Arabia Saudita	6.21
Túnez	6.21
Georgia	6.18
India	6.14
Sudáfrica	6.14
Indonesia	6.11
Rusia	6.11
Turquía	6.11
Vietnam	6.07
Kazajistán	6.04
Paraguay	6.04
Mongolia	6.00
Jordania	5.96
República Dominicana	5.93
Kosovo	5.86
Ecuador	5.75
Moldavia	5.75
Bután	5.71
Marruecos	5.71
Bangladesh	5.68
Uganda	5.68
Bolivia	5.64
Kirguistán	5.64
Ruanda	5.61
Ghana	5.57
Omán	5.54
Kenia	5.46
Líbano	5.43
Namibia	5.43
Bielorrusia	5.39
Argelia	5.36
Azerbaiyán ▲	5.25
Honduras	5.21
Costa de Marfil ▲	5.18
Senegal	5.14
Benín	5.11
Gabón	5.07

Muy limitado

Puntuación < 5 a 3

43

Tanzania	4.93
Egipto	4.89
Guatemala ▼	4.89
Papúa Nueva Guinea	4.82
Gambia	4.79
Laos	4.79
Timor Oriental	4.75
Camboya	4.71
Guinea	4.71
Togo	4.71
Madagascar	4.68
Nicaragua ▼	4.64
Camerún	4.61
Lesoto	4.61
Nepal	4.57
Zambia	4.57
Yibuti	4.54
Uzbekistán	4.54
Burkina Faso	4.50
Malawi	4.46
Guinea-Bissau	4.39
Liberia	4.36
Mali	4.32
Sierra Leona	4.32
Mauritania	4.18
Pakistán	4.18
Irak	4.11
Cuba	4.00
Mozambique	4.00
Níger	3.93
Nigeria	3.93
Tayikistán	3.71
Angola	3.68
Etiopía	3.64
Rep. del Congo	3.43
Esuatini	3.43
Chad	3.36
Burundi	3.29
Birmania	3.25
Guinea Ecuatorial	3.21
Afganistán ▲	3.14
Rep. Centroafricana ▲	3.00
Zimbabue ▲	3.00

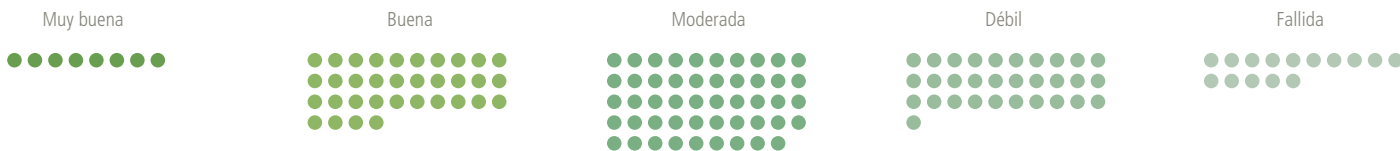
Rudimentario

Puntuación < 3

13

Haití	2.96
R.D. del Congo	2.82
Irán ▼	2.79
Turkmenistán ▼	2.68
Libia	2.61
Venezuela ▼	2.46
Sudán	2.11
Sudán del Sur	1.86
Siria	1.71
Corea del Norte	1.57
Yemen	1.54
Eritrea	1.29
Somalia	1.29

- ▲ Movimiento a una categoría mayor (cada flecha representa una sola categoría)
- ▼ Movimiento a una categoría menor (cada flecha representa una sola categoría)



Gobernanza

Algunos gobiernos con mentalidad reformista resisten la tendencia negativa



Por tercera vez consecutiva desde 2014, la calidad de la gobernanza global ha empeorado. Los países en desarrollo y emergentes están gobernados de manera más deficiente que en ningún otro punto del análisis de los últimos 16 años. Numerosos gobiernos no estuvieron a la altura de su responsabilidad de despolarizar los conflictos estructurales, gobernar de forma innovadora y flexible, mantener buenas relaciones a nivel internacional y con sus vecinos geográficos, y participar de manera constructiva en las comunidades regionales de Estados. Sin embargo, en algunos países los nuevos jefes de gobierno dieron el impulso necesario para la transformación.

En el último decenio, el jurado del prestigioso Premio Ibrahim a los logros en Liderazgo Africano ha podido identificar un digno ganador entre los ex jefes de Estado o de gobierno en sólo uno de cada tres años.

La rareza de los resultados políticos excepcionales –no sólo en África, sino también en Asia, Europa y América Latina– coincide con el resultado general del Índice de Gobernanza del BTI, que ha vuelto a caer ligeramente para alcanzar un nuevo mínimo.

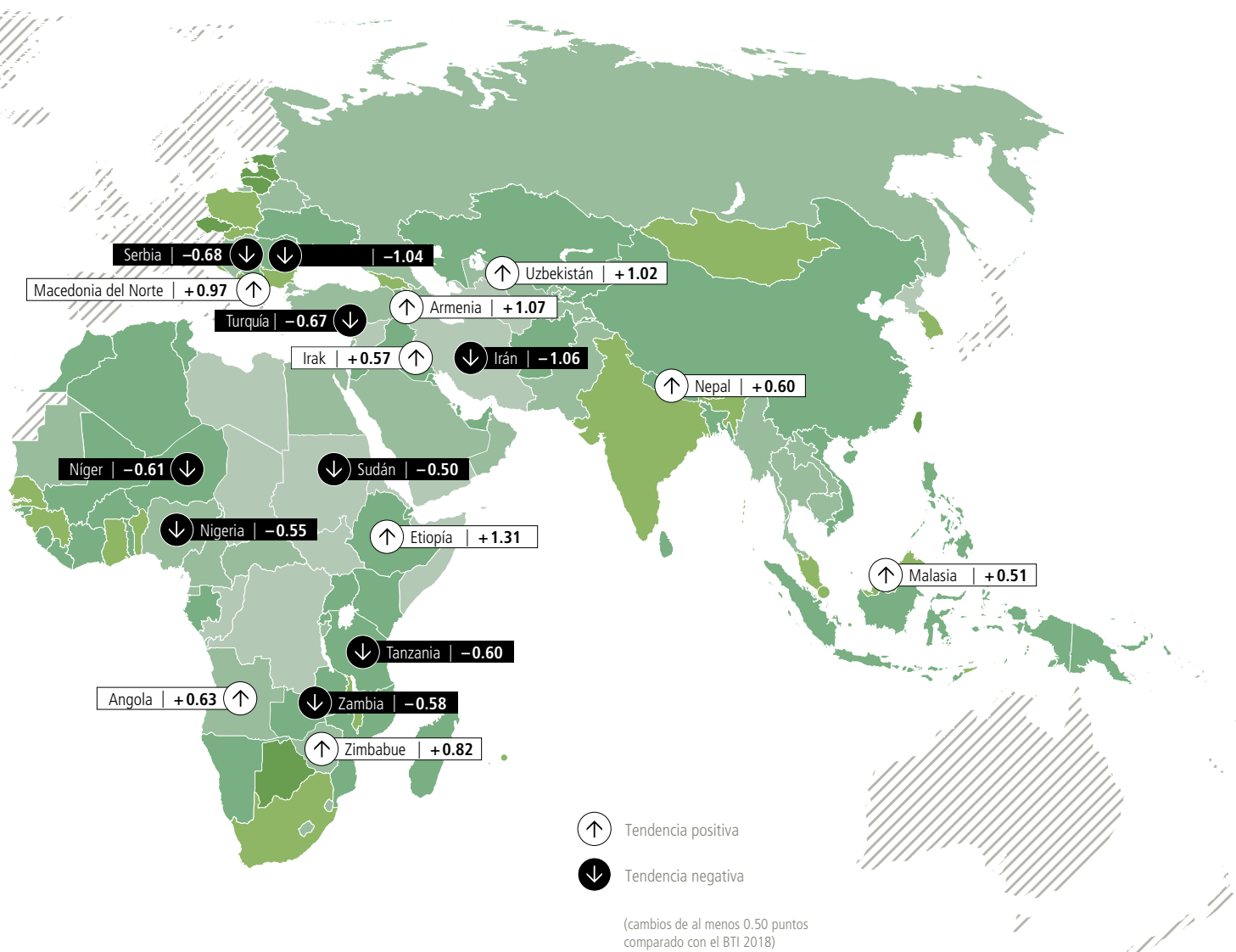
Sin embargo, en los casos en los que han surgido mejoras significativas en el rendimiento del gobierno, éstas estuvieron en cada caso ligadas a la presencia de nuevos gober-

nantes. En ocho de los nueve países que mostraron una mejora de, por lo menos, medio punto, los nuevos jefes de gobierno tomaron el cargo durante el actual análisis periódico del BTI (la única excepción se refiere a Shavkat Mirziyoyev, quien fue proclamado como presidente en Uzbekistán en diciembre 2016, algunas semanas antes del comienzo del período de análisis). Una de estas figuras, el nuevo Primer Ministro de Etiopía, Abiy Ahmed, recibió incluso el más prestigioso premio político de la comunidad internacional. Después de poco más de un año en el cargo, se le asignó el Premio Nobel por su política de reconciliación con su vecina Eritrea. Sus

cambios en la política interna, incluidas las aperturas a la oposición, la liberación de miles de prisioneros políticos y la promesa de unas fundamentales reformas económicas también le aportaron un considerable apoyo popular en su primer año y medio en el cargo. Algunos observadores creen que Abiy es capaz de llevar Etiopía a la democracia desde el interior de la coalición multipartidista de gobierno autocrático.

Otros jefes de gobierno recién elegidos también han suscitado esperanzas de cambio político y han aplicado las reformas iniciales.

Este grupo incluye al nuevo Primer Ministro de Armenia, Nikol Pashinyan (en el



cargo desde mayo de 2018), el sorprendente ganador de las elecciones de Malasia y consiguiente Primer Ministro, Mahathir Mohamad (desde mayo 2018, anteriormente 1981-2003), y el nuevo Primer Ministro de Macedonia del Norte, Zoran Zaev (desde mayo de 2017). En cambio, los nuevos presidentes João Lourenço, en Angola (en el cargo desde septiembre de 2017); Emmerson Mnangagwa, en Zimbabue (desde noviembre de 2017), y Shavkat Mirziyoyev, en Uzbekistán (desde diciembre de 2016) han actuado de forma decisiva en el marco de sus antiguos regímenes. No obstante, en diferentes grados, también han mostrado cierta aper-

tura a reformar durante sus primeros uno o dos años en el cargo. La diferencia respecto del anterior titular del cargo ha sido mayor en Zimbabue. En Iraq, en la persona de Adel Abdul-Mahdi, y en Nepal, con Khadga Prasad Oli, también se nombraron o volvieron a nombrar primeros ministros después de un breve paréntesis en el cargo. Sin embargo, aquí se pusieron de manifiesto otros factores más importantes para mejorar la gobernanza, más allá del cambio en la cúpula del gobierno. En Iraq, las áreas Suníes fueron liberadas del horrible gobierno del llamado Estado Islámico, mientras que Nepal se recuperó de los dos devastadores terremotos

de 2015 y concluyó con éxito su proceso de elaboración de la Constitución.

En general, en total 48 jefes de gobierno tomaron el cargo en países en desarrollo o en transformación entre febrero 2017 y enero 2019. En 16 casos, el cambio del liderazgo dio lugar a cambios significativos de, por lo menos, un cuarto de punto en los resultados del Índice de Gobernanza del país. En la mayoría de los casos, el cambio en la cúspide estuvo asociado a una mejor gobernanza.

En promedio, estos 48 países obtuvieron 0,11 puntos en el Índice de Gobernanza. Entre los 81 países restantes que no vieron un cambio de gobierno, el BTI registró una

puntuación media de gobernanza en 0,11 puntos de mayor debilidad que antes. Desde este punto de vista, los gobiernos orientados a la reforma con nuevos dirigentes principales sirvieron en gran medida de contrapeso a la tendencia predominantemente negativa que se observa en la mayoría de los países sin cambio de gobierno. En un solo caso el cambio de liderazgo fue asociado a un severo deterioro de la puntuación de gobernanza del país de medio punto o más: la calidad de la gobernanza de Serbia disminuyó en todas las zonas bajo el mandato de Ana Brnabić, quien tomó su cargo en junio de 2017. Sin embargo, la Primera Ministra también depende fuertemente del Presidente en el sistema político serbio.

El hecho de que los nuevos gobernantes hayan tendido globalmente a producir una transformación positiva en un cierto momento no significa que estos cambios sean necesariamente sostenibles más allá del período de análisis, o que la presencia de los nuevos jefes de gobierno haya sido el factor decisivo para la producción de cambios. En algunos casos, las figuras en las que se pusieron esperanzas considerables, más adelante resultan ser incapaces o no dispuestas a arriesgar su recién ganado poder político continuando con un curso de reforma coherente. Además, apenas se habla de la estabilidad a largo plazo de un sistema político cuando depende, en gran medida, de la manera en que un determinado jefe de gobierno desempeña su cargo.

Si examinamos los cuatro criterios de gobernanza del BTI, el actual período de análisis, de febrero de 2017 a enero de 2019, muestra pérdidas en las áreas de la capacidad de dirigencia, la creación de consenso y la cooperación internacional, y sólo una fracción de esa disminución se ve compensada por los progresos en la movilización eficiente de recursos. También, a nivel nacional, vuelven a predominar los acontecimientos negativos: uno de cada diez países (trece, en total) muestra un fuerte declive de, al menos, medio punto, mientras que sólo uno de catorce países (nueve, en total) ha mejorado en la misma medida.

Las dos únicas novedades positivas a nivel de los indicadores se refieren, exclusivamente, al criterio de la eficiencia de los recursos. Las políticas anticorrupción fueron las que más mejoraron durante el período de examen. En segundo puesto está la coordinación de políticas, que también ha ganado terreno, en comparación con el BTI de 2018.

Los otros once indicadores de gobernanza se han deteriorado al final de los últimos dos años. La calidad de manejo de la división, que ya había mostrado continuas y significativas disminuciones en evaluaciones anteriores, es lo que más ha caído. El indicador de aprendizaje de políticas, que evalúa la innovación y la flexibilidad del gobierno en influir en los procesos de transformación, presentó el segundo peor resultado. En tercer lugar, haciendo referencia al grado de deterioro, se encuentra el indicador de cooperación regional. Aunque este indicador sigue ostentando la puntuación más alta en términos absolutos, la tendencia apunta a crecientes tensiones entre los Estados vecinos.

Apenas capaces de maniobrar y aprender

Los gobiernos de los países en desarrollo y los países emergentes están dirigiendo reformas democrática y económicamente inclusivas menos eficaces que antes. Análogamente, con mayor frecuencia carecen de la capacidad de innovación y la flexibilidad necesarias para adaptarse y aprovechar las oportunidades de transformación. Esto puede verse en la evolución del criterio de la capacidad de dirigencia del BTI, que mostró un fuerte declive de 0,06 puntos entre febrero de 2017 y enero de 2019. Nueve países han presentado declives de 1,0 o más puntos en esta área, mientras que sólo cinco han mejorado en la misma medida. Nuestros expertos han notado los mayores retrocesos en la capacidad de dirigencia en Namibia, Níger, Turquía (todos -1,3 puntos), Colombia, Guatemala, Irán, Kenia, Rumania y Sudán (todos -1,0). Entre los países que hicieron los progresos más importantes en esta esfera figuran Armenia, Uzbekistán (ambos +1,3), Etiopía, Líbano y Zimbabue (todos +1,0). Con un promedio global en declive de 0,13 puntos, el aprendizaje de políticas muestra la tendencia negativa más pronunciada entre los tres indicadores de capacidad de dirigencia. La capacidad de establecimiento de prioridades, en cambio, sólo está ligeramente más débil, mientras que la capacidad de ejecución se ha mantenido al mismo nivel que hace dos años.

En cuatro de los cinco países que mostraron mayores mejoras en el aprendizaje, la priorización y la aplicación de políticas, los jefes de gobierno que se mostraron hostiles a la reforma fueron sustituidos recientemente. Se

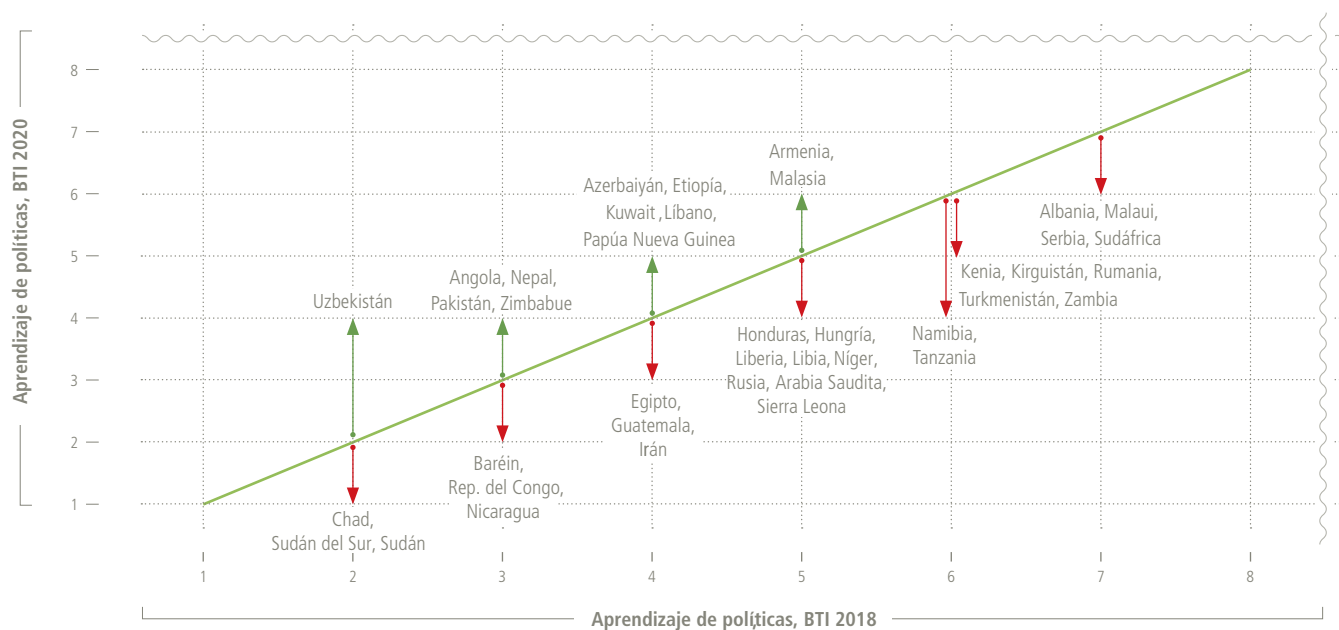
hace referencia a Hailemariam Desalegn (el Primer Ministro de Etiopía, de 2012 a 2018), Robert Mugabe (el presidente de Zimbabue, de 1987 a 2017) y Serzh Sargsyan (el presidente de Armenia, de 2008 a 2018), todos los cuales fueron obligados a renunciar, así como Islom Karimov (el presidente de Uzbekistán, de 1991 a 2016), quien murió estando en el cargo. La única excepción a este respecto es el Líbano. A diferencia de lo que ocurre en Armenia, Etiopía, Uzbekistán o Zimbabue, aquí ninguna personalidad ha dominado la escena política en los últimos años y decenios. El Primer Ministro Saad Hariri (2009 – 2011; 2016 – 2019) fue elegido poco tiempo antes del actual análisis periódico del BTI. Luego anunció su sorprendente dimisión, en noviembre de 2017, en un raro discurso televisado desde Arabia Saudita, retractándose de este anuncio sólo unas semanas después, para finalmente dimitir, otra vez, en octubre de 2019, finalizando el período de análisis, tras las protestas en masa contra sus políticas económicas. En su accidentado segundo mandato, hay que reconocer a Hariri el mérito de que su gobierno demostró una dirección política más eficaz que la del anterior gobierno de Tammam Salam. Esto fue particularmente evidente en la constructiva coordinación internacional en el contexto del plan de reacción a la crisis de las Naciones Unidas durante la crisis de los refugiados en Siria.

El hecho de que la gobernanza en estos cinco países deba seguir calificándose como de calidad no más que moderada (Armenia, Líbano) o frágil (Etiopía, Uzbekistán, Zimbabue) se debe tanto a las características específicas de cada situación transnacional, cuanto a la herencia de las estructuras políticas incrustadas y las redes clientelares, que no pueden disolverse de inmediato. No cabe duda de que los signos en esos cinco países apuntan a un cambio político o, al menos, a reformas prudentes, y la capacidad de dirección ha mejorado algo desde un nivel bajo. Sin embargo, el camino hacia una buena y responsable gobernanza sigue siendo largo.

El aprendizaje de políticas es más débil en un quinto de los países

A partir de la perspectiva numérica, la pérdida de la capacidad de aprendizaje de políticas –es decir, la adaptación innovadora de las políticas a parámetros cambiantes– representa el segundo deterioro más grande entre todos los catorce indicadores de gobernanza.

Aprendizaje de políticas • Una capacidad de gobernanza que decrece



Cambios en el puntaje del indicador "aprendizaje de políticas", BTI 2018-2020

Sin embargo, esto se expresa de forma muy diferente en los variados países. En total, 28 países (22%) muestran un declive en este indicador. En cambio, sólo 12 países (9%) vieron una mejora en esta área. Entre los países con una debilidad en la evaluación de las políticas de aprendizaje se encuentran las democracias relativamente bien gobernadas, como Albania y Sudáfrica, y muchos países caracterizados como autocracias con una gobernanza débil (Rusia) o fallida (Irán). Los diferentes sistemas políticos se han visto afectados de maneras distintas. Aquí se pueden distinguir, a grueso modo, tres tipos: democracias con defectos cada vez mayores, sistemas políticos que se desplazan hacia la autocracia y autocracias de línea cada vez más dura.

Las democracias (13) constituyen el grupo más grande de países con una capacidad de aprendizaje de políticas en declive. Sin excepción, se trata de democracias defectuosas (12) o altamente defectuosas (1) cuyos sistemas políticos han presentado importantes deficiencias en los años recientes. Algunos de estos países se encontraban anteriormente en un proceso de consolidación democrática. No obstante, más recientemente han sido apartados de este proceso a causa de una política divisoria y una desconsideración respecto de los derechos de las minorías, normalmente por gobiernos populistas-autoritarios. Este grupo incluye a Rumania (una democracia defectuosa desde el BTI 2020), Serbia y Hungría (democracias defectuosas desde el BTI 2014).

Es la polarización social asociada a la falta de construcción de consenso lo que guía los gobiernos a resistirse a la consulta, deshacerse de la memoria institucional y evitar el intercambio productivo con la sociedad civil y las ONG. A menudo, la disminución del aprendizaje de políticas que muestran democracias defectuosas también es una expresión de la falta de competencia política y de la disminución de la capacidad de innovación en el partido dominante del Estado, como el SWAPO, en Namibia, o el CCM, en Tanzania, cada uno de los cuales había puesto el jefe de gobierno del país durante, al menos, treinta años.

El segundo grupo, caracterizado por un aprendizaje de políticas cada vez más inadecuado, se refiere a las nuevas autocracias. Los cinco gobiernos que dejaron el camino a la democracia durante el período de análisis y han sufrido un cambio de régimen a una autocracia están caracterizados por un gobierno menos innovador y flexible. En Kenia, los parlamentarios y los miembros del Ejecutivo desestabilizaron la constitución, persiguiendo sus propios intereses, mostrando una menor voluntad para participar del aprendizaje de políticas, en contraste con años anteriores. Impresionantemente, el ejemplo turco muestra cómo un sistema cada vez más adaptado a los intereses de un gobernante específico se va privando gradualmente de un discurso crítico, del acceso a ideas alternativas y, en última instancia, de la innovación y la flexibilidad. En dos casos más –Honduras y Nicaragua– los problemas referidos al

ras y Nicaragua– los problemas referidos al pensamiento colectivo y la extrema polarización política han dificultado la elaboración de soluciones políticas sostenibles para los ciudadanos. En Guatemala, esto ha ocurrido gradualmente a lo largo de toda la década por la intervención de las élites políticas en redes de corrupción.

El tercer grupo de Estados con una capacidad de aprendizaje de políticas en declive consiste en diez autocracias de línea dura, en su mayoría. Debido a que sus responsables han organizado los sistemas políticos para obstaculizar sistemáticamente los cambios políticos y económicos de gran alcance, el aprendizaje de políticas está sujeto a límites intencionadamente estrechos. Por ejemplo, el gran e inamovible aparato estatal y el clientelismo que sigue a la familia gobernante Al Saud, en Arabia Saudita, establece límites estrictos a la formulación de políticas innovadoras y flexibles. Hay una clara falta de voluntad de aprender de las políticas anteriores o del asesoramiento externo. Rusia también está controlada por un estrecho círculo de élites de poder. Al menos desde las protestas antibernamentales de 2012, los confidentes que rodean al Presidente Vladimir Putin, quienes ocupan una posición clave debido a su lealtad más que a cualquier competencia, han restringido de manera fuerte la flexibilidad de acción de las instituciones estatales que podrían ser capaces de organizar el aprendizaje de políticas.

La innovación requiere un anclaje institucional

A pesar de muchos deterioros evidentes, es llamativo que los países que alguna vez llegaron a un alto nivel de aprendizaje de políticas hayan sido capaces de mantener este nivel. Chile, Estonia, Taiwán, Uruguay (todos, con nueve puntos), República Checa, Letonia, Lituania, Mauricio y Eslovaquia (todos, con ocho puntos) muestran alta calidad en complejas habilidades de aprendizaje de políticas. Esto incluye la implementación de evaluaciones obligatorias de los efectos de la reglamentación (EER). En algunos Estados, como Estonia, las EER necesitan explícitamente la participación de relevantes grupos de interés y la celebración de consultas públicas en el proceso legislativo. Como regla, los países nombrados poseen unos mecanismos institucionalizados que facilitan la innovación y la flexibilidad en la formulación de políticas.

Otro elemento nuclear del aprendizaje de políticas es la adaptación decisiva de ejemplos exitosos que llegan de otros países. Mauricio es uno de estos países, sobre todo, en el campo económico. Tras su independencia, en 1968, el Estado insular sentó las bases del desarrollo económico, inicialmente, mediante acuerdos comerciales favorables en materia de azúcar con la Unión Europea (UE). Sucesivamente, copió elementos del modelo económico taiwanés, que había construido con éxito una economía orientada a la exportación, centrada en la industria textil. En el desarrollo posterior del actual sector de servicios financieros, que ha tenido mucho éxito, Mauricio se inspiró en Singapur, mientras que su desarrollo de las industrias cibernéticas se ha basado en las experiencias de Bangalore, en India.

Los gobiernos reformistas hacen retroceder la corrupción

El criterio de la eficiencia de los recursos (+0,03) aparece en el actual análisis periódico como un único y pequeño rayo de luz en medio de diferentes acontecimientos globales negativos. Esto se debió, particularmente, a una más eficiente y coherente negociación de los diferentes intereses entre los actores del sistema político, así como a un mayor éxito en la lucha contra la corrupción y el nepotismo. En este sentido, los gobiernos de Bulgaria, Etiopía, Iraq y Nepal han logrado las mayores

mejoras en términos de optimizar el uso de los recursos disponibles.

En Iraq y Nepal la mejora de la coordinación de las políticas ha contribuido de manera esencial al progreso en la recaudación eficiente de los recursos. En Nepal, que fue golpeado por dos grandes terremotos en 2015, con 9.000 muertos, el inequívoco avance en la coordinación de políticas ha dado la esperanza de tiempos mejores en el futuro. También en Iraq, aunque hay cierta ineficiencia en su democracia de consenso, el Primer Ministro Abdul-Mahdi pudo mostrar progresos sustanciales en lo que respecta a la coordinación entre los diversos agentes políticos, por lo menos, al comienzo de su mandato. Sin embargo, las reformas de gran alcance fracasaron debido a las diferencias entre los partidos del gobierno. Por otra parte, tras el final del período de revisión del BTI, el atraso en la política económica y otras reformas condujo a protestas en masa y a una crisis política, en el curso de la cual Abdul-Mahdi anunció su dimisión, en noviembre de 2019.

En Bulgaria y Etiopía fueron principalmente los progresos en la política anticorrupción los que sirvieron para movilizar recursos adicionales para una gobernanza más eficiente. El gobierno búlgaro ha mejorado su puntuación en este indicador de seis a siete puntos, por lo que ahora forma parte de un grupo relativamente pequeño de 23 países en transformación (17% de todos los Estados evaluados) en los cuales los mecanismos de integridad, como el análisis de las irregularidades en los gastos del Estado, la regularización financiera de los partidos políticos y los derechos de acceso a la información para los ciudadanos y las organizaciones de medios de comunicación, están en su lugar y funcionan adecuadamente (siete o más puntos). Los expertos del BTI notan que el gobierno recientemente formado en torno al Primer Ministro Boiko Borísov ha tenido progresos en la lucha contra la corrupción entre el personal administrativo superior, ha aplicado una sólida política presupuestaria y ha sido el responsable de un inesperado y fuerte desempeño político durante la presidencia búlgara del Consejo de la UE durante la primera mitad de 2018. A un nivel cualitativamente inferior, pero, aun así, muy respetado y apreciado a nivel internacional, el Primer Ministro etíope Abiy ha contribuido a la política anticorrupción en su primer año de mandato, presentando cargos de mala gestión y actividades delictivas contra miembros de alto rango del partido y altos cargos de los

servicios de Inteligencia y empresas controladas por el Ejército. Esto aparece como un avance hacia una mayor justicia en la vida económica del país, que ha sido permeada por una corrupción endémica. Sin embargo, además de estas medidas de alto perfil, otras continúan siendo necesarias para luchar y prevenir la corrupción de manera exitosa y en el largo plazo. Esto incluye la adopción de una ley anticorrupción en el Parlamento, el establecimiento de un sistema transparente de contratación pública y la creación de un sistema de supervisión independiente de la financiación de los partidos políticos.

¿Nueva cultura anticorrupción o un ajuste de cuentas con las viejas élites?

Además de Etiopía, cuatro países más han posicionado sus políticas de anticorrupción en un nuevo equilibrio en un breve período, mejorando sus puntuaciones en esta área de dos puntos respecto de análisis precedentes. Estas naciones son Armenia, Ecuador, Malasia y Sudáfrica. Todos estos países tienen en común el hecho de que los nuevos jefes de gobierno elegidos han hecho de la lucha contra la corrupción uno de sus objetivos políticos de mayor prioridad, mostrando visible éxito durante los primeros meses o años de sus mandatos. Es necesario ver estas mejoras como un resultado provisorio positivo en el camino hacia una política de anticorrupción creíble y sustentable –ni más ni menos-. Especialmente en las democracias defectuosas –y aún más en las autocracias- el grado en que las nuevas medidas de lucha contra la corrupción sirven más como un medio de consideración para con las viejas élites, dejando abierto un retorno posterior a la cultura política de la corrupción, es a menudo un tema de discusión.

No obstante, cabe destacar la evolución de la política anticorrupción en Malasia y Sudáfrica. Estas dos potencias intermedias muestran algunas semejanzas en sus recientes historias políticas. Bajo el mandato de sus respectivos ex-presidentes, Najib Razak y Jacob Zuma (los dos al poder entre 2009 y 2018), el nivel de corrupción era intolerable. Después de que los votantes malasios y los delegados del Congreso Nacional Africano (ANC), respectivamente, expulsaran a estos titulares de sus cargos, los fiscales estatales de cada país comenzaron a investigarlos. Sin embargo, ni los votantes en Malasia ni el parlamento en Sudáfrica delegaron sus inicios políticos a un

joven desconocido, como Abiy en Etiopía. Más bien, seleccionaron a unos gobernantes con experiencia para representar la continuidad con el entorno establecido bajo auspicios más limpios, en lugar de un contrato social radicalmente nuevo. En Malasia, el Primer Ministro Mahathir dirigió durante su primer mandato (1981-2003) la misma coalición multiétnica y multipartidaria que más tarde sería encabezada por Najib. En Sudáfrica, el nuevo presidente Cyril Ramaphosa es una figura destacada durante mucho tiempo en el ANC gobernante que fue diputado de Zuma, de 2014 a 2018. El futuro de la coalición multipartidaria de Mahathir y del ANC dependerá en gran medida del éxito de sus políticas anticorrupción.

También se están produciendo cambios fundamentales en Armenia, bajo la dirección del Primer Ministro Nikol Pashinyan (en el cargo desde mayo de 2018) y en Ecuador, bajo la dirección del Presidente Lenín Moreno (en el cargo desde mayo de 2017). También en estos casos los cambios se deben, en parte, a la presión ejercida por la sociedad civil, que ha sido sensibilizada por la corrupción. En un primer paso, las autoridades judiciales han comenzado a investigar las faltas de

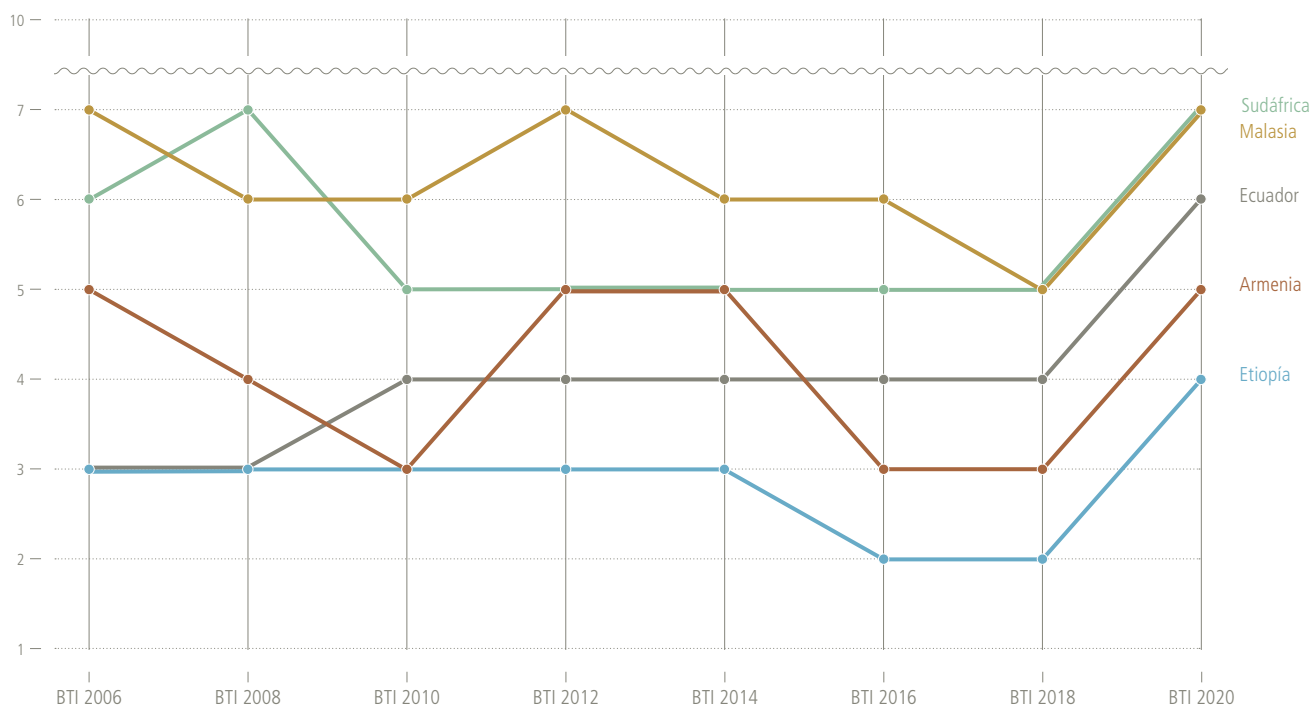
conducta de los altos funcionarios públicos. Las autoridades armenias han abierto numerosos procedimientos de alto nivel en casos de corrupción y malversación de fondos públicos, lo que ha dado lugar a la recuperación de alrededor de 19 millones de euros para las arcas nacionales, en noviembre de 2018. Las investigaciones realizadas por los fiscales ecuatorianos llegaron, incluso, al ex presidente Rafael Correa, al ahora detenido ex vicepresidente Jorge Glas y a varios ministros y miembros del Poder Ejecutivo. Sin embargo, las iniciativas de los nuevos jefes de gobierno van todavía más allá. Sus esfuerzos por mejorar la lucha contra la corrupción no se limitan al enjuiciamiento de antiguas figuras del gobierno. Por el contrario, ya son visibles los enfoques de los nuevos marcos institucionales y procedimientos que involucran a la sociedad civil y pueden conducir en última instancia a una mejor prevención de la corrupción. Al final del período que se examina, un proyecto de estrategia del gobierno de Armenia para hacer frente a la corrupción sistémica estaba todavía en proceso de consulta con la sociedad civil. En Ecuador, el Gobierno ya ha ampliado las competencias de la Fiscalía General, y el Consejo Judicial de Transición creó una ofi-

cina anticorrupción destinada a detectar e investigar las irregularidades cometidas por las autoridades judiciales en los procedimientos judiciales.

¿Qué distingue a los países de transformación «más limpios»?

Al observar los países que han recibido nueve u ocho puntos en el área de política anticorrupción (ningún país recibió la puntuación más alta posible) se destacan tres cosas. En primer lugar, no hay un monopolio geográfico o cultural específico sobre las instituciones políticas “limpias” y el enjuiciamiento efectivo. Todos los continentes analizados en el BTI están representados entre los diez países más importantes, incluyendo a África (Botsuana), Asia (Bután, Singapur, Taiwán), Europa (Estonia, Lituania, Eslovenia), y América Latina (Chile, Costa Rica, Uruguay). En segundo lugar, la lucha contra la corrupción sólo es sostenible si se le da una alta prioridad a largo plazo y si está bien consolidada a nivel institucional. Cinco de los seis países con la calificación más alta de nueve puntos en el BTI 2020 (Chile, Estonia, Singa-

¿De vuelta en la senda? Cinco gobiernos dieron pasos significativos en la lucha contra la corrupción.



Países con un incremento de dos puntos en el indicador de "política anticorrupción" (BTI 2018-2020) en una perspectiva de largo plazo.

pur, Taiwán, Uruguay) han permanecido en este alto nivel durante los últimos diez años y, por eso, han promovido el desarrollo de una cultura política correspondiente durante muchos años. En tercer lugar, la lucha contra la corrupción sólo tendrá éxito si previene sistemáticamente las prácticas corruptas no sólo al más alto nivel político, sino también en el contexto de la vida diaria –por ejemplo, en las escuelas y las universidades o en los contactos de los ciudadanos con la Policía y en las agencias públicas-. En este sentido, en años recientes muchos países han adoptado algunas leyes que prohíben el pago de pequeños privilegios, intentando prevenir conflictos de intereses entre los funcionarios. Un ejemplo es la llamada Ley Kim Young-ran, de Corea del Sur, que fue adoptada por el Parlamento en 2015 con apoyo bipartidista. La Ley prohíbe los pequeños favores en las transacciones comerciales cotidianas y, por eso, está provocando un cambio cultural en lo que respecta a la zona gris entre la tradición de dar regalos y la corrupción cotidiana. La Ley provocó un impacto mayor durante el período de análisis y está cambiando las actitudes de muchos coreanos respecto de la corrupción diaria.

A pesar de estos éxitos y de unas mejoras en la puntuación media global, la política anticorrupción sigue siendo el indicador de gobernabilidad del BTI peor calificado.

Desmoronamiento de la capacidad de llegar a un consenso

La creciente polarización política hace que sea particularmente difícil para muchos gobiernos generar un consenso para la reforma. Sin embargo, con frecuencia han sido los mismos políticos quienes han alimentado activamente las tensiones sociales. El criterio de la creación del consenso en el BTI 2020 revela una tendencia negativa, en consecuencia. Los actores políticos de los países en desarrollo y en los emergentes muestran menos capacidad o voluntad de gobernar de forma consensuada que hace dos años. El deterioro fue evidente en los cinco indicadores de construcción de consenso. El declive fue particularmente marcado en el indicador de manejo de la división (con un promedio general de -0,14). No obstante, también se deterioraron los indicadores de participación

de la sociedad civil, reconciliación (ambos -0,07) y actores antidemocráticos (-0,06). Sólo el indicador que evalúa el consenso sobre los objetivos (-0,02) se mantiene casi al mismo nivel que hace dos años.

A nivel nacional, los resultados en esta área son multifacéticos. Un total de 29 países, o el 22% de la muestra total, han demostrado progresos en la construcción de consenso. Siete países en este grupo han mostrado importantes mejoras de 1,0 o más puntos, incluyendo Armenia, Etiopía (ambos +2,4), Macedonia del Norte (+1,6), Ecuador (+1,3), Angola, Malasia y Zimbabue (todos +1,0). En dos casos, el aumento de la capacidad de consenso tiene muchos que ver con una reconsideración del pasado. Después de diez años, el nuevo gobierno de Armenia ha reanudado un proceso legal que aborda la brutal represión de los levantamientos que estallaron tras las elecciones presidenciales de 2008. En Etiopía, los esfuerzos de reconciliación son aún más profundos, ya que el nuevo gobierno no sólo ha liberado a los prisioneros políticos, sino que también ha empezado a permitir las actividades de los partidos previamente prohibidos, a pesar de la resistencia interna. La nueva coalición de gobierno en Macedonia del Norte bajo el Primer Ministro Zaev ha terminado con la precedente práctica de gobierno de luchar constantemente contra organizaciones críticas de la sociedad civil y de vigilancia. En cambio, ahora consulta regularmente a estos grupos y recluta expertos de sus filas para la labor gubernamental. En Ecuador, la política orientada al consenso que se aplicó durante los dos primeros años de gobierno de Moreno contribuyó significativamente a aliviar el clima político que se había polarizado fuertemente bajo el régimen de Correa.

Sin embargo, a pesar de estos y otros ejemplos positivos, los países que mostraron una evolución negativa resultaron ser predominantes desde una perspectiva numérica. Un total de 52 países, o el 40% de todos los Estados con puntuaciones comparables para el BTI 2018, recibieron puntuaciones más bajas para la creación de consenso que en la edición de análisis precedente. Entre ellos, nueve países mostraron un deterioro consistente de 1,0 o más puntos, incluyendo a Nicaragua (-2,2), Tanzania (-1,6), Zambia (-1,3), Brasil, Guatemala, Irán (todos -1,2), Honduras, Rumania y Serbia (todos -1,0).

Algunos gobiernos exacerbaban la polarización política

Como se ha indicado anteriormente, el adecuado manejo de las divisiones juega un rol clave en la legitimación y la perpetuación de los procesos de reforma en un mundo cada vez más propenso a los conflictos domésticos e internacionales. A este respecto, el indicador de gestión de la división asociado al criterio de la creación de consenso ha mostrado el mayor descenso de cualquier indicador de gobernanza, no sólo en el actual análisis periódico (-0,14), sino también en todo el período de comparación de las ocho ediciones del BTI (-0,76). Esto es una clara evidencia de los crecientes problemas. Cuando la competencia democrática pacífica entre intereses opuestos aún no se practica o ha dejado de practicarse, las grietas de la sociedad estallan fácilmente en conflictos entre las clases, grupos étnicos, comunidades religiosas y en torno a las afiliaciones nacionales, lo que puede desequilibrar sociedades enteras de transformación. La creciente polarización política es también una expresión de las grietas más profundas entre los grupos sociales. A menudo, los gobiernos exacerbaban conscientemente estas tensiones. Significativas fuerzas políticas están poniendo en duda el fundamental consenso democrático, endureciendo el discurso político y rebajando el umbral de la confrontación violenta –incluso, al punto de la guerra civil- a través de una acción intransigente e inflexible.

Los frentes políticos nacionales se han endurecido en los dos últimos años en 29 países, pero en ningún otro país con tanta fuerza como en Nicaragua. Este dramático deterioro demuestra de manera particularmente vívida el potencial de conflicto inherente a la polarización política, ya que las oposiciones étnicas, sociales, regionales y religiosas tradicionales no desempeñan un papel importante en el país. La división política dominante se da entre los sandinistas gobernantes y la oposición anti-sandinistas. Los conflictos políticos se han ido intensificando, al menos, a partir del tercer sucesivo mandato del presidente Daniel Ortega. Para hacer posible esta candidatura, el presidente logró que se cambiara la Constitución durante su campaña electoral en 2014 y luego fue confirmado en el cargo en una votación manipulada en 2016. Tras las protestas en masa contra el gobierno forma-

do en 2018 por un incremento en las contribuciones de los trabajadores en la seguridad social, el régimen de Ortega respondió con una represión brutal. La Policía y las fuerzas paramilitares actuaron con violencia contra los manifestantes. Las organizaciones de los derechos humanos informaron de entre 320 y 500 muertos y hasta 2 mil heridos, mientras que centenares fueron encarcelados. En este sentido, Nicaragua está experimentando la más profunda crisis desde la guerra civil de los años '80, y no se vislumbra el fin de la polarización política y la violencia –al menos, no mientras Ortega mantenga su poder bajo medios antidemocráticos y crímenes contra la humanidad.

Tres ejemplos positivos muestran que un alivio de las tensiones sociales internas suele iniciarse con una transición de poder. Aunque sólo nueve países mostraron mejoras en el indicador del manejo de las divisiones durante el período de análisis, tres de ellos –los relativamente nuevos gobiernos de reforma de Ecuador, Etiopía y Macedonia del Norte– registraron mejoras de múltiples puntos en la escala del BTI.

La dimensión internacional de la polarización política

La cooperación internacional es tradicionalmente el criterio de gobernabilidad mejor valorado. Sin embargo, también en este área, los países en desarrollo y los emergentes han registrado declives de la calidad de la gobernanza. Los gobiernos están menos dispuestos y son menos capaces de cooperar con los grupos y las organizaciones externas, así como con los Estados vecinos, respecto de lo que ocurría hace dos años. Nicaragua (-2,3), Brasil, Guatemala, Irán, Nigeria, Rumania (todos -1,3), Moldavia, Birmania, Serbia y los Emiratos Árabes Unidos (todos -1,0) sufrieron importantes golpes durante el período que se examina. Macedonia del Norte, Uzbekistán (ambos, +2,0), Etiopía (+1,3), Angola, Sudáfrica y Zimbabue (todos, +1,0) registraron mejoras significativas, en contra de las tendencias globales.

Ningún indicador tiene una puntuación media más alta que la de la cooperación regional. Sin embargo, la disposición a participar en la cooperación regional ha disminuido apreciablemente en el presente estudio (-0,10). A menudo, esta tendencia muestra un aumento de las tensiones entre los Estados vecinos. Esto es muy claro en el ya de

por sí conflictivo Medio Oriente. La hostilidad geopolítica y sectaria entre las dos potencias regionales rivales de Irán y Arabia Saudita se está difundiendo a los Estados vecinos, como Bahrein, Kuwait, Omán, los Emiratos Árabes Unidos y Yemen, devastado por la guerra civil. Los responsables de la toma de decisiones en estos países a veces tienen parte de la responsabilidad política de este fenómeno, pero otras son simplemente objeto de las confrontaciones internacionales. Así como la guerra civil en curso en Yemen, la crisis en Qatar ejemplifica cómo los conflictos entre los Estados individuales pueden difundirse en una región entera. En 2017, un grupo de Estados encabezados por Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos rompió las relaciones diplomáticas con Qatar, alegando que los Emiratos apoyaban el terrorismo islámico en la región.

Sin embargo, el Oriente Medio no es el único escenario de crecientes tensiones regionales. En Europa Centro-Este y Este (Moldavia, Polonia, Rumania, Ucrania), en los Balcanes (Bosnia y Herzegovina, Croacia, Kosovo, Serbia) y en América Central (Guatemala, Honduras, Nicaragua), la voluntad de cooperar con los vecinos ha disminuido debido a la intensificación de los enfrentamientos basados en la identidad, los conflictos del pasado o los intereses geopolíticos, o los conflictos sobre los valores democráticos.

En cambio, tres regiones mostraron fuertes progresos en la cooperación regional. En casi todos los casos, los cambios de gobierno, una vez más, establecieron las bases para una revitalización de las dinámicas regionales. África Meridional, el Cuerno de África y Asia Central se destacan en este sentido. Impulsadas por una nueva apertura a la cooperación internacional por parte de los nuevos gobiernos de Sudáfrica, Angola y Zimbabue, las perspectivas de integración económica regional en el contexto de la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC, por sus siglas en inglés), que también incluye a Mozambique, han vuelto a mejorar considerablemente. En el Cuerno de África, el acercamiento a Eritrea iniciado por el Primer Ministro etíope Abiy también puso fin a la rivalidad entre ambos Estados en Somalia. En Asia Central, después de que el Presidente Shavkat Mirziyoyev declarara que el establecimiento de mejores relaciones con los Estados vecinos era una de sus principales prioridades de política exterior, se suavizaron las tensas relaciones bilaterales con Tayikistán.

Al examinar el desarrollo de la cooperación internacional en general, es evidente que la polarización política y la violencia entre los que apoyan a los gobiernos y los opositores a veces tiene también una dimensión internacional. La obsesión por el poder, las tendencias autoritarias y las alianzas antiliberales

Escalamiento de conflictos en la mayoría de los países



Número de países por rango de puntuación. Se ilustran únicamente los 118 países que son continuamente evaluados desde el BTI 2006

han perturbado de manera significativa la voluntad y la capacidad de trabajar con colaboradores externos en el proceso de transformación, así como en los contextos bilaterales y multilaterales. Los reveses democráticos y las tendencias hacia el autoritarismo han repercutido en la cooperación pacífica en el escenario internacional. No es una coincidencia que el presidente autoritario de Nicaragua, Ortega, durante el período de análisis haya sido apoyado por el ideológicamente muy alineado gobierno autoritario de Venezuela. Ambos regímenes han restringido los derechos políticos y las libertades civiles y han anulado inconstitucionalmente los límites de los mandatos a favor de los titulares de los cargos. Por eso comparten la responsabilidad de la violencia que han provocado por su obsesión con el poder.

De urgente necesidad: nuevos puentes de comprensión

Dos tercios de los países en desarrollo y emergentes muestran una calidad de gobernanza que cae dentro de la categoría “bueno” del BTI y muchos ciudadanos siguen muy insatisfechos con sus gobiernos. Se puede asumir, entonces, que la pérdida progresiva de la calidad de la gobernanza probablemente continuará en el futuro. No hay mucho que sugiera que la capacidad de dar forma a un cambio pacífico y generar un consenso social que se ha perdido en el curso de los años en muchos lugares pueda recuperarse en el corto plazo. La falta de capacidad o voluntad de los encargados de formular políticas para mitigar los conflictos sociales ha tendido a ampliar las diferencias entre los grupos sociales. Los gobiernos también han demostrado estar menos abiertos a la comprensión de políticas –tanto respecto de la utilización de los conocimientos especializados existentes en el país, como del aprovechamiento de las experiencias de otros países en materia de transformación y adaptación-.

Asimismo, se necesitan urgentemente nuevos puentes de comprensión a nivel interno. No cabe duda de que algunos países han mostrado una evolución alentadora y hasta cierto punto inesperada a este respecto. En Armenia y en Macedonia del Norte, los nuevos primeros ministros elegidos han empezado a incluir a la sociedad civil en sus

procesos de planificación de reformas y han roto con la política de confrontación de sus predecesores. En el contexto de las elecciones, los ciudadanos en Malasia y en Sudáfrica han optado por las existentes alternativas políticas que ofrecen una forma de cambio medido, en ambos casos, contribuyendo a una importante mejora en el clima social.

Sin embargo, los esfuerzos de desescalada deben continuar a largo plazo para que tengan verdaderas perspectivas de éxito. Aun así, seguirá siendo difícil lograr resultados positivos. Las consecuencias de una política gubernamental que explota y alimenta las diferencias sociales por propios motivos de poder político, como el BTI ha observado en un número creciente de países, son de gran alcance. Esas medidas imponen una pesada carga a los gobiernos con mentalidad reformista que puedan seguir, e incluso pueden hacer caer a esos sucesores. Este peligro existe para el actual gobierno etíope, por ejemplo, aunque los expertos del BTI han reconocido que ha logrado importantes mejoras en el desempeño de la gobernanza en relación a su predecesor. El Primer Ministro Abiy ha comenzado reformas en muchas áreas a partir de 2018 y ha abogado constantemente por una política totalmente nueva y más conciliadora. Para seguir siendo creíble, él debe continuar con su curso de reformas, mientras que, al mismo tiempo, debe preservar la estabilidad política en esta federación de nueve Estados regionales étnicamente diferentes. El éxito de este curso no está en absoluto garantizado, como lo demostraron los enfrentamientos entre grupos rivales en la región más poblada de Oromía, en octubre de 2019, que provocaron decenas de muertes. La calidad y el resultado de las elecciones de mayo de 2020 han sido cruciales para determinar el futuro del curso de la reforma y el potencial de coexistencia pacífica.

En muchos Estados los manifestantes han exigido a los gobiernos que respeten sus derechos en protestas ruidosas y a veces violentas. Esta tendencia continuó hasta 2019, tras el final del período de análisis del BTI. Las motivaciones de las personas que participan en protestas críticas respecto del régimen y el grado de riesgo personal al que se enfrentan varían significativamente de un país a otro. En Santiago de Chile, donde la libertad de asamblea está garantizada, la rabia de la población estaba directamente volcada

contra las políticas económicas liberales del gobierno y la persistencia de los problemas sociales. En la Región Administrativa Especial de Hong Kong, inicialmente las personas salieron a las calles para protestar contra la creciente influencia del sistema legal y estatal de China, demandando la dimisión del gobierno de la ciudad y unas elecciones generales, libres y justas para el jefe de gobierno. Los manifestantes críticos del régimen en las autocracias se enfrentan a un riesgo mucho mayor para la vida y la integridad física, ya que estos gobiernos normalmente utilizan todo el espectro de la fuerza gubernamental y no toleran ninguna disidencia. A pesar de ello, esto no alcanza para disuadir a las personas en países como Argelia, Iraq, Irán y Sudán. Un gobierno con predisposición a la reforma llegó al poder en Sudán en 2019, como consecuencia de las protestas. Esto presenta grandes oportunidades, pero conlleva también grandes desafíos. En suma, los muchos casos de protestas críticas con los regímenes en todo el mundo hablan de una brecha cada vez más profunda entre los gobiernos y los gobernados.

Esta es una razón más para valorar el desempeño político de los responsables de las decisiones en países que rara vez se encuentran en el punto de mira del mundo porque han sido constantemente bien gobernados durante muchos años. Esto incluye a Estonia y a Taiwán, por ejemplo, dos Estados que han aprovechado al máximo las situaciones geopolíticas difíciles, participan de una gobernanza innovadora y utilizan de manera inteligente los recursos de los que disponen, como los que se derivan de la cooperación con sus propias sociedades civiles. La corrupción sistemática ha demostrado ser uno de los mayores obstáculos para la transformación en lo que respecta a la recaudación de recursos de la sociedad. Junto con Estonia y Taiwán, entre los líderes internacionales en la lucha contra la corrupción figuran Bután, Chile y Singapur. También, si ningún país presenta una exitosa política de anticorrupción con mecanismos de integridad que funcionen plenamente, estos cinco países ofrecen algunas de las mejores leyes disponibles, sistemas de contratación pública que funcionan bien e instituciones capaces de controlar la financiación de los partidos políticos. Los gobiernos con mentalidad reformista deberían orientarse hacia estas prácticas.

Gobernanza, BTI 2020

Muy buena

Puntuación 10 a 7

8

Estonia	7.46
Taiwán	7.37
Chile	7.33
Uruguay	7.33
Botsuana	7.25
Lituania	7.21
República Checa	7.08
Letonia	7.00

Buena

Puntuación < 7 a 5.6

34

Costa Rica	6.92
Mauricio	6.76
Eslovenia	6.72
Senegal	6.68
Bután	6.67
Corea del Sur	6.65
Montenegro	6.63
El Salvador	6.54
Eslovaquia	6.36
Ghana	6.26
Sudáfrica	6.25
Macedonia del Norte ▲	6.22
Bulgaria	6.18
Polonia	6.15
Argentina	6.10
Benín	6.08
Croacia	6.04
Trinidad y Tobago	6.02
Gambia	5.98
Guinea	5.98
Albania	5.95
Singapur	5.95
Timor Oriental	5.93
India	5.92
Mongolia	5.87
Georgia	5.86
Jamaica	5.86
Paraguay	5.85
Perú	5.82
Panamá	5.78
República Dominicana ▲	5.75
Colombia	5.71
Malasia ▲	5.71
Malawi	5.70

Moderada

Puntuación < 5.6 a 4.3

49

Brasil ▼	5.58
Ucrania	5.52
Costa de Marfil	5.47
Catar	5.46
Bolivia ▼	5.45
Sri Lanka ▼	5.45
Túnez	5.43
Indonesia	5.39
Serbia ▼	5.39
Madagascar	5.38
Liberia ▼	5.36
Emiratos Arabes Unidos	5.35
Armenia ▲	5.32
Níger ▼	5.25
Burkina Faso	5.23
Kosovo	5.23
Ecuador	5.22
Ruanda	5.21
Malí	5.19
Namibia	5.15
Yibuti	5.14
Uganda	5.14
México	5.02
Irak	5.00
Etiopía ▲	4.96
Togo	4.96
Moldavia	4.89
Filipinas	4.89
Sierra Leona	4.89
Gabón	4.86
Jordania	4.86
Rumania ▼	4.85
Kenia	4.77
Vietnam	4.73
China	4.71
Papúa Nueva Guinea	4.69
Guinea-Bissau	4.60
Kazajistán	4.56
Kirguistán	4.56
Kuwait	4.52
Bangladesh ▲	4.50
Zambia	4.48
Tanzania	4.47
Argelia	4.42
Mozambique ▲	4.41
Marruecos ▲	4.40
Afganistán ▲	4.36
Nepal ▲	4.34
Honduras	4.33

Débil

Puntuación < 4.3 a 3

31

Angola	4.23
Hungría ▼	4.13
República Centroafricana	4.08
Turquía ▼	4.05
Nigeria ▼	4.04
Tailandia	4.04
Azerbaiyán	4.00
Mauritania	4.00
Líbano	3.97
Laos	3.96
Cuba	3.95
Egipto	3.86
Bosnia Herzegovina	3.80
Bielorrusia	3.71
Camerún	3.63
Birmania	3.59
Guatemala ▼	3.58
Lesoto	3.58
Uzbekistán ▲	3.58
Pakistán	3.54
Arabia Saudita	3.54
Omán	3.52
Rusia	3.47
Guinea Ecuatorial	3.41
Tayikistán	3.35
Haití	3.34
Baréin	3.24
Burundi	3.23
Zimbabue ▲	3.19
Camboya	3.14
Esuatini	3.12

Fallida

Puntuación < 3

15

Rep. del Congo ▼	2.93
Nicaragua ▼	2.77
R.D. del Congo	2.58
Chad	2.55
Somalia	2.43
Turkmenistán	2.32
Libia	2.31
Sudán del Sur	2.15
Irán	1.79
Yemen	1.63
Sudán	1.47
Corea del Norte	1.37
Venezuela	1.28
Siria	1.22
Eritrea	1.20

▲ Movimiento a una categoría mayor
(cada flecha denota una categoría única)

▼ Movimiento a una categoría menor
(cada flecha denota una categoría única)



Alta vulnerabilidad a las crisis

Los resultados del BTI 2020 en el contexto de COVID-19

En la mayoría de los 137 países en desarrollo y en transformación examinados por el BTI 2020, el COVID-19 exacerbará las mismas deficiencias que han marcado el balance negativo del último decenio: falta de Estado de derecho, derechos políticos limitados, inestabilidad fiscal y aumento de la desigualdad social.

Hauke Hartmann

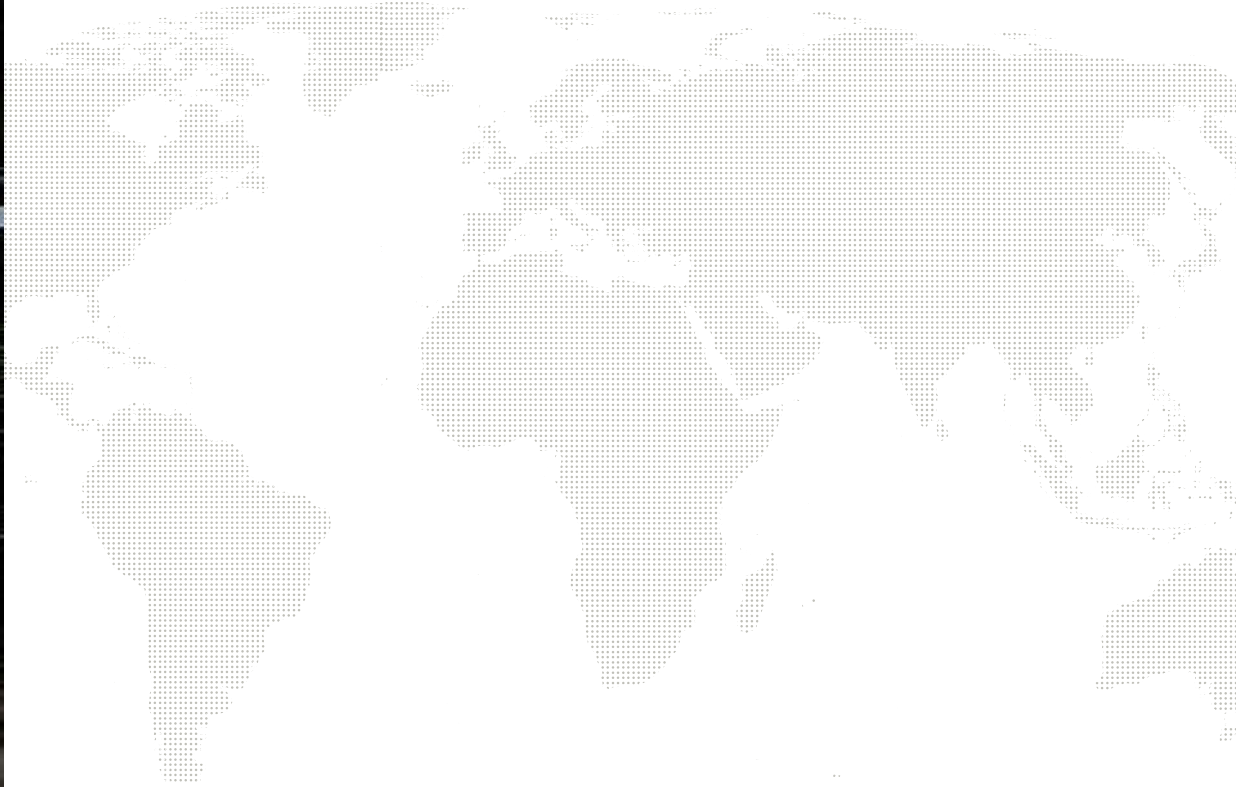
Actualmente, la pandemia generada por el coronavirus está afectando a gran parte del mundo. No es previsible la rapidez y la extensión del COVID-19, ni el tiempo que durará la crisis económica y social resultante hasta que se desarrolle una vacuna. Lo que sí está claro, sin embargo, es que supondrá una grave tensión y probablemente una excesiva carga para los sistemas de atención de la salud, a menudo poco desarrollados, de muchos de los 137 países en desarrollo y en transición examinados por el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann, y tendrá conse-

cuencias económicas y sociales de gran alcance. Algunos expertos ya predicen que muchos países sufrirán un retraso de muchos años en su desarrollo y que cientos de millones de personas corren el riesgo de volver a caer en la pobreza extrema (Steiner 2020). Se trata de una prueba de esfuerzo sin precedentes para la estabilidad de las instituciones políticas y la capacidad de gobernanza de los Estados afectados por la pandemia.

El manejo actual de la crisis y sus repercusiones futuras sugieren que la pandemia exacerbará las mismas debilidades que han mar-

cado el balance negativo de la década pasada identificadas por el BTI 2020 (Bertelsmann Stiftung 2020). En muchos países:

- Contribuirá a aumentar la concentración de poder en el Poder Ejecutivo y acelerar la erosión del Estado de Derecho, junto con graves restricciones de los derechos políticos, como las libertades de reunión y de expresión,
- aumentará aún más las graves inestabilidades fiscales y monetarias en muchos países, debido a las enormes necesidades



de inversión para contener la crisis y reactivar la economía,

- y tendrá un impacto particularmente grave en los miembros más débiles de la sociedad, aumentando así, aún más, la pobreza y la desigualdad.

También podría intensificar las tendencias ya existentes hacia la polarización, la exclusión y el aislacionismo nacionalista, aunque no hay que descartar prematuramente escenarios más positivos de mayor solidaridad interna y cooperación internacional. En este contexto, son precisamente los países europeos ricos los que deberían enviar una señal firme de solidaridad y asistencia internacionales.

Concentración de poder y erosión de la democracia

En tiempos de crisis existe una creciente disposición a aceptar restricciones a los derechos fundamentales y una ampliación de los poderes ejecutivos para evitar un peligro inminente. Esta es la lógica de las disposiciones de emergencia incorporadas en las constituciones de muchos Estados. Casi todos los gobiernos han respondido ya a la rápida propagación

de la pandemia de coronavirus con planes de contingencia rígidos destinados a coordinar las medidas de control de la infección, ampliar el tratamiento médico y la adquisición de material, imponer sanciones penales y prohibiciones de contacto, estimular la economía y evitar las dificultades sociales.

Aunque las democracias constituidas federalmente, como Alemania y Suiza, han demostrado en general su capacidad política parcialmente descentralizada para la acción (Bertelsmann Stiftung 2019), en muchos países no sólo se acepta o prefiere un liderazgo centralizado fuerte por razones de una coordinación política (supuestamente) más eficaz. También es deseado por muchos ciudadanos, porque en tiempos inciertos crece la necesidad de información, estímulo y orientación por parte de un Ejecutivo decidido y orientador.

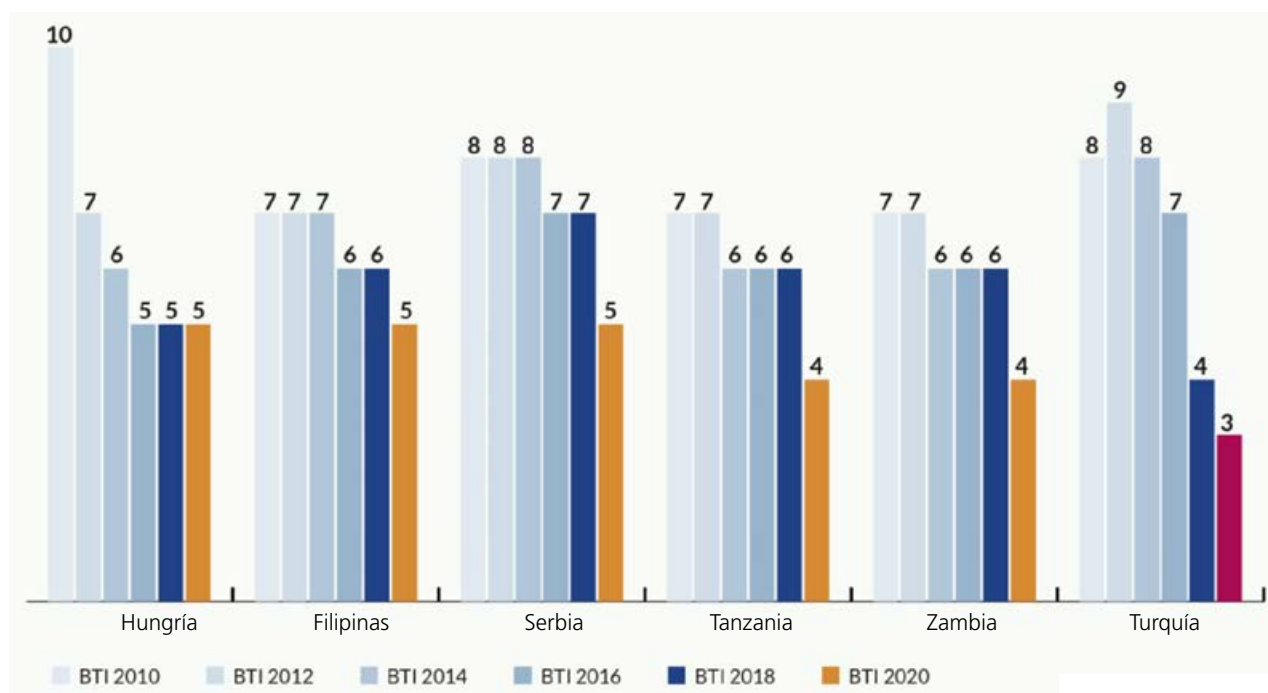
Sin embargo, esta aprobación, impulsada por la crisis, de un Poder Ejecutivo fuerte prevalece actualmente al final de un decenio durante el cual la separación de poderes ya ha sido poco estudiada, en algunos casos de forma masiva, en 60 de los 128 Estados examinados por el BTI desde 2010 (Donner 2020). En numerosos países, los jefes de Estado, cada vez más autoritarios, tienen ahora la oportu-

nidad de seguir ampliando sus ya sobrecargados poderes.

El ejemplo húngaro ilustra este problema: el 30 de marzo el Parlamento aprobó por una mayoría de dos tercios del partido gobernante Fidesz una ley de emergencia autodestructiva que permite al Primer Ministro Viktor Orbán gobernar por decreto para hacer frente a la crisis, prorrogar el estado de emergencia indefinidamente y suspender o desviarse de la legislación existente. Esto se combina con sanciones draconianas por difundir información engañosa y obstruir la lucha contra la pandemia y ofrece al gobierno amplias oportunidades para restringir aún más la libertad de expresión y silenciar las críticas del público. El carácter indefinido del estado de emergencia y la total privación de facultades al Parlamento constituyen el socavamiento no sólo fáctico sino también formal de la separación de poderes. Así pues, el Gobierno, en palabras del filósofo húngaro Gáspár Miklós Tamás, ha utilizado «la epidemia como pretexto para introducir una dictadura abierta y estructural» (Deutsche Welle 2020).

Aunque el debilitamiento húngaro de la separación de poderes representa el caso más grave de erosión de la democracia hasta la fecha, varios gobiernos ya están avanzan-

FIGURA 1: Erosión de la separación de poderes, BTI 2010-2020



Fuente: Índice del estado de la transformación - BTI 2020, www.bti-project.org

do en una dirección similar, especialmente en lo que respecta a las restricciones de las libertades de expresión y de reunión. Además de Hungría, el BTI 2020 identifica particularmente a Serbia, Filipinas, Tanzania y Zambia como candidatas para caer en el autoritarismo. En estos países, el Estado de Derecho ya se ha visto socavado de manera preocupante en los últimos años y, si la concentración del Poder Ejecutivo continúa tras la crisis de coronavirus, su separación de poderes también corre el riesgo de caer por debajo de las normas democráticas mínimas, como ya ha ocurrido en Turquía.

El ejemplo turco, a su vez, muestra claramente que una concentración de poder en el Poder Ejecutivo no contribuye necesariamente a mejorar el desempeño de la gobernanza, sino que más bien limita la capacidad de los gobiernos de aprender de su propia experiencia y del asesoramiento externo (Schwarz 2020). Mucho antes de la crisis de coronavirus, un sistema cada vez más adaptado a un solo líder se fue despojando poco a poco de un discurso crítico, de ideas alternativas y, por tanto, de un potencial innovador y de flexibilidad.

Esa limitada capacidad de aprendizaje de políticas se hizo especialmente patente en la lenta recuperación de la crisis económica turca en 2018, el uso ineficiente de los recursos disponibles y la postura inflexible adoptada en las relaciones internacionales.

Esa experiencia es compartida por muchos países en los que la calidad de la democracia se ha deteriorado considerablemente. Casi una cuarta parte de todos los gobiernos demostraron menos voluntad y capacidad de participar en el aprendizaje de políticas en los dos últimos años, especialmente, en las democracias defectuosas y las nuevas autocracias como Turquía. En tiempos de una epidemia mundial, en los que se requiere una rápida adaptabilidad, una evaluación y comunicación transparentes, así como una cooperación informada entre muchos agentes sociales, esta reducción de la calidad de la gobernanza tendrá un efecto aún más perjudicial.

La reacción de China a la crisis de coronavirus que se está desarrollando, a su vez, demuestra las deficiencias de la limitada rendición de cuentas y transparencia, especialmente en las autocracias. Cuando a mediados de noviembre de 2019 aparecieron los primeros indicios de un nuevo riesgo de infección altamente contagiosa en la provincia china de Hubei, se suprimió esa información, se intimidó a los médicos interesados y se cerraron laboratorios. Se desperdició un tiempo precioso para contener el COVID-19, hasta que los dirigentes chinos tuvieron que corregirse a los dos meses y luego reaccionaron con medidas draconianas de acordonamiento y toque de queda en la provincia afectada.

Desde entonces, el país ha logrado -si los datos publicados son correctos- aparentemente importantes éxitos en la contención de esta enfermedad infecciosa y también ha demostrado una impresionante voluntad de cooperar y ayudar a nivel internacional, pero el triunfalismo de los dirigentes chinos parece propagandístico y fuera de lugar en vista de sus primeros fracasos. Cuando el ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, explica en una entrevista con la agencia de noticias Reuters que «sólo en China y sólo bajo el liderazgo del Presidente Xi pueden existir medidas tan eficaces para poner bajo control esta epidemia repentina y de rápida propagación» (Reuters 2020), está ignorando los logros de las democracias asiáticas como Corea del Sur y Taiwán. Sus gobiernos han logrado, en condiciones igualmente buenas -incluida una administración pública orientada al mérito y una útil experiencia previa en la lucha contra la enfermedad infecciosa de la SARS de 2003- éxitos igualmente buenos en la contención, en gran medida en cumplimiento de las normas del Estado de Derecho y con un sistema de alerta temprana funcional y transparente. A este respecto, hay muchos indicios de que China, tras los errores iniciales y relacionados con el sistema, ha hecho muchos pasos subsiguientes en la dirección correcta, no por su régimen autoritario de partido único, sino a pesar de él.

Sin embargo, el historial de control de la pandemia hasta la fecha es desigual en lo que respecta a la cuestión del régimen, en parte, debido al curso errático adoptado por numerosos gobiernos populistas elegidos democráticamente. En la actualidad, parece más bien que la competencia y la legitimidad de un gobierno son los factores decisivos, independientemente del sistema político (Kleinfeld 2020). Esto implica, como mínimo, que -contrariamente a lo que afirman los protagonistas de una mano dura- la autocratización en sí misma no promete aumentos de eficiencia.

Además, los resultados del BTI 2020 apuntan a graves déficits de legitimidad tanto en las autocracias como en las democracias. Dado que los gobiernos autocráticos no pueden recurrir a argumentos de legitimidad orientados a los insumos, tienen que justificar su gobierno únicamente por medio de su desempeño económico y social. Sin embargo, en el BTI 2020 sólo cuatro autocracias (3 Estados del Golfo más Singapur) logran un nivel avanzado de desarrollo económico, junto con 22 democracias. Además, hay 8 autocracias, entre ellas China, Rusia y Turquía, que sólo han logrado una transformación económica limitada, pero que han alcanzado una puntuación total de 6,00 puntos o más y, por lo tanto, siguen en la mitad superior de la clasificación de transformación económica del BTI, junto con otras 22 democracias. Si el historial de desempeño autocrático de sólo una buena quinta parte (12 de 56) de todos los estados económica y socialmente pasables o exitosos es ya aleccionador, se convierte en algo totalmente catastrófico en el extremo inferior de la clasificación económica del BTI. Los 25 Estados con un estado de transformación económica particularmente débil son exclusivamente autocracias cuyos gobiernos, como en Irán o Venezuela, tienen que aferrarse a justificaciones ideológicas, porque sus argumentos de legitimidad orientados a la producción se han agotado desde hace mucho tiempo.

A la inversa, sin embargo, el margen de legitimidad también se ha reducido en las democracias en los últimos diez años. En muchos países gobernados democráticamente, el BTI 2020 también registra una competencia política y económica cada vez más distorsionada por la corrupción, el abuso de poder y las estructuras basadas en el clientelismo, lo que da lugar a la privación de derechos políticos y a una creciente desigualdad social. La creciente frustración de muchos ciudadanos con estos acontecimientos se expresa en la

disminución de los índices de aprobación de la democracia, que han disminuido en 0,79 puntos en una escala de 10 en el promedio mundial desde el BTI de 2010. Entre los 57 países clasificados como democracias tanto por el BTI 2010 como por el BTI 2020, los índices de aprobación cayeron en 34 Estados - y aumentaron en sólo 2 (Mauricio y Senegal). Aunque en la mayoría de las sociedades hay claras mayorías que siguen estando a favor de un sistema democrático, existe un creciente descontento con la forma en que funciona la democracia en sus países y una creciente desconfianza en las instituciones y los políticos.

Ese nivel de desconfianza, tanto en las democracias como en las autocracias, debilita el tejido social. La falta de legitimidad de muchos gobiernos dificultará aún más una respuesta eficaz y confiada de toda la sociedad a la difusión de COVID-19.

El inminente desastre económico y social

La mayoría de los 137 países evaluados por el BTI 2020 no disponen de suficientes recursos financieros para la mitigación de la crisis, las inversiones en salud pública y los planes de estímulo económico. Ya el Informe sobre la Economía Mundial del BTI 2020 (Hartmann 2020), escrito antes del estallido de la crisis de coronavirus, advirtió una inminente crisis de la deuda y, desde entonces, este escenario se ha vuelto mucho más probable. A mediados de abril, más de 100 gobiernos ya habían solicitado asistencia financiera al Fondo Monetario Internacional (FMI 2020).

El último decenio se ha caracterizado por una fuerte disminución de la disciplina fiscal. Muchos gobiernos se beneficiaron inicialmente de un aumento de los ingresos en divisas que durante algún tiempo se mantuvieron en un nivel elevado y se alimentaron del aumento de los precios de los productos básicos y de otras fuentes, como las remesas de los trabajadores migrantes, los ingresos del turismo y las exportaciones de bienes industriales. Como resultado, sus presupuestos se volvieron cada vez más expansivos. Cuando los precios del mercado mundial de la energía, los metales y los productos agrícolas cayeron rápidamente a partir de finales de 2014 y a medida que se debilitaba la demanda mundial, este modelo de crecimiento basado en los recursos se volvió frágil. Sin el aumento de la productividad, la diversificación de los productos, el fortalecimiento de la demanda

interna y una integración sustancial del sector informal en el sector formal, alcanzó rápidamente sus límites de desarrollo.

Muchos presupuestos nacionales están ahora amenazados de quiebra en vista de las inversiones necesarias en el sistema de atención de la salud y la gestión de crisis, así como por la brusca disminución de la demanda internacional y la salida masiva de capitales. El indicador de estabilidad fiscal del BTI 2020 muestra uno de los peores deterioros de este decenio, con una disminución mundial media de 0,45 puntos en la escala de 10 puntos del BTI. La proporción de países como China, Corea del Sur y Taiwán con una sólida estabilidad fiscal de 8 a 10 puntos se redujo casi a la mitad, pasando del 37% en el BTI 2010 al 20% en el BTI 2020.

Muchos países están más endeudados que en cualquier otro momento desde la década de 1980. Según el Banco Mundial, la proporción de los ingresos públicos que se gasta en el pago de intereses solamente es particularmente elevada en Líbano (45,7%) y en Sri Lanka (40,0%). Sin embargo, los gobiernos del Brasil y Egipto también gastan un tercio entero de sus ingresos públicos en el pago de intereses y han perdido significativamente (-3 y -2 puntos respectivamente) en cuanto a la estabilidad fiscal evaluada en el BTI durante este decenio. Aun así, una cuarta parte del presupuesto se gasta en el pago de intereses en Ghana (-2), India (-1), Jamaica (-1) y Zambia (-2). Los países de bajos ingresos se ven particularmente afectados y casi la mitad de ellos experimentan graves dificultades de servicio. Ello se debe, en parte, a que la proporción de préstamos en condiciones no favorables a tipos de interés más altos que han recibido los países en desarrollo ha aumentado poco menos de una cuarta parte al 46% en los últimos doce años (GDI 2019).

El sobreendeudamiento masivo podría dar lugar a una ola de bancarrotas estatales a raíz de la pandemia de coronavirus. La onda expansiva económica ya ha llegado a numerosos países antes de que se hayan producido las altas tasas de infección previstas. En Argentina, la reestructuración de la deuda pública, que volvió a aumentar considerablemente bajo el mandato del ex Presidente Mauricio Macri, amenaza con fracasar, los bonos del Estado de Sudáfrica han vuelto a ser calificados de basura por las agencias de calificación, las previsiones de crecimiento del Brasil ya se han cuadruplicado y, tras la crisis monetaria de 2018, Turquía carece de margen de manio-

bra en materia de política fiscal para algo más que el presuntamente inadecuado paquete de estímulo económico de 15.000 millones de euros anunciado el 18 de marzo.

Los países exportadores de energía más pobres y fiscalmente inestables, como Angola, Nigeria y Venezuela, están sufriendo no sólo por sus propios fallos de política sino también por la caída de los precios del petróleo inducida por Arabia Saudita y exacerbada por la menor demanda. En muchos países en desarrollo, la moneda nacional ha demostrado ser débil frente al dólar, lo que dificulta enormemente el servicio de la deuda para los préstamos denominados en dólares. Como consecuencia de ello, el sistema bancario de esos países está al borde del colapso.

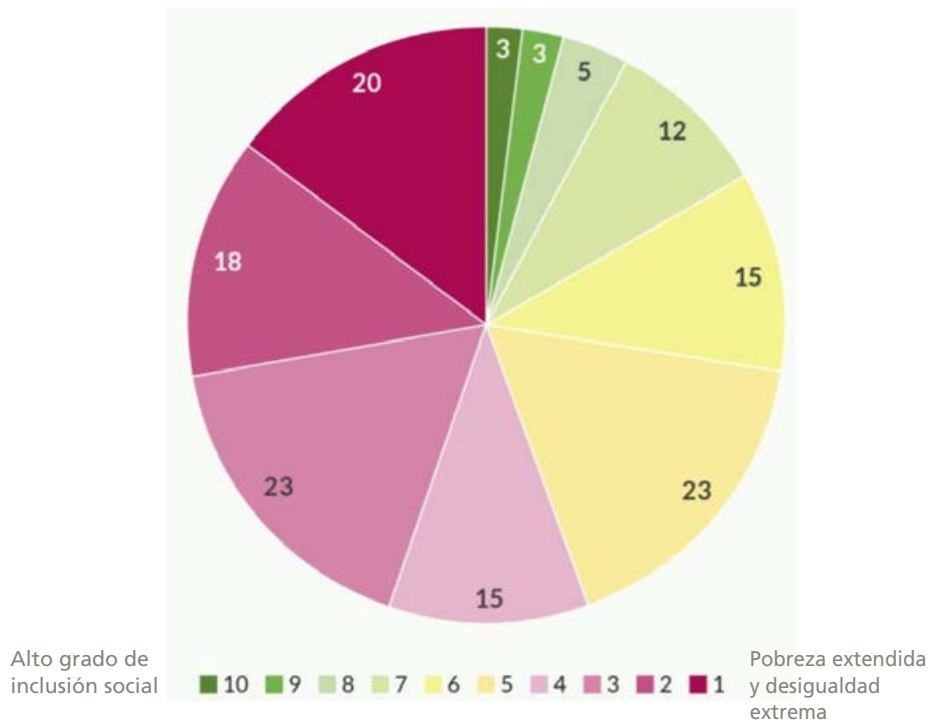
La tragedia de esta precaria situación de política fiscal es que en muchos países hay, por consiguiente, una falta de recursos para hacer frente a la amplia conmoción social que resultará de la sobrecarga de los sistemas de salud, la grave contracción de la economía y las enormes privaciones socioeconómicas resultantes. La estrategia de «martillear y bailar» que aplican los países industrializados altamente desarrollados como Alemania, es decir, dejar que la tasa de infección (y la consiguiente inmunización de parte de la población) aumente en una mezcla de restricción y relajación, de ser posible sólo hasta el límite de tensión del sistema de atención de la salud (Pueyo 2020), para adoptar medidas estabilizadoras paralelas para las empresas en riesgo de quiebra y para prevenir las dificultades sociales, no es un camino viable para la mayoría de los países en desarrollo y en transición examinados por el BTI por varias razones.

En primer lugar, como se ha señalado, casi todos los gobiernos de esos países carecen de la capacidad fiscal necesaria para adoptar medidas de estabilización y de política social a escala europea.

En segundo lugar, la infraestructura médica de la mayoría de los países está tan poco desarrollada que sus capacidades se verán muy pronto desbordadas incluso con una tasa de infección moderada. Por ejemplo, incluso en condiciones normales, el sistema de atención de la salud de Sudáfrica, comparativamente bien desarrollado, en comparación con otros países africanos, ya está al límite de su capacidad con más de siete millones de personas infectadas por el VIH.

En tercer lugar, dada la falta de capacidades higiénicas, socioespaciales y de gestión en la mayoría de los países, la tasa de infección no puede mantenerse bajo control una

FIGURA 2: Nivel de desarrollo socioeconómico, BTI 2020



Fuente: Índice del estado de la transformación - BTI 2020, www.bti-project.org

vez que la epidemia ha estallado. El ejemplo de la India, donde millones de trabajadores migrantes llevan el virus desde las ciudades superpobladas hasta sus pueblos, ilustra que ante la lucha diaria por la supervivencia, el llamamiento al «distanciamiento social» no será escuchado.

La vida en el umbral de la pobreza o por debajo de él forma parte de la experiencia cotidiana de la mayoría de los habitantes de los países en desarrollo. En el BTI 2020, 76 de 137 países tienen un nivel de desarrollo socioeconómico muy bajo, calificado en 4 puntos o menos. Así pues, en más de la mitad de todos los países examinados por el BTI, la pobreza y la desigualdad están generalizadas e indican pautas de exclusión firmemente establecidas.

A pesar de la disminución general de las tasas de pobreza extrema, la desigualdad social ha aumentado en el último decenio, incluso en los pocos países cuyos gobiernos aplican políticas activas de bienestar. En Botsuana, por ejemplo, la riqueza de recursos ha sido y está siendo utilizada para una estrategia de desarrollo a largo plazo, que ha dado como resultado, entre otras cosas, la reducción a casi la mitad de la tasa oficial de pobreza al 16% en un plazo de 20 años. No obstante, alrededor de otro tercio de la población vive apenas por encima de esa tasa de pobreza y sigue estando expuesto a una gran vulnerabilidad social, de modo que el coeficiente de desigualdad de los ingresos en el índice de Gini, actualmente en

torno a 0,53, sigue apuntando a una extrema polarización socioeconómica. En América Latina, la región con mayor desigualdad social en general, numerosos gobiernos han logrado durante el auge de los recursos fomentar la aparición de una «clase media precaria» (Thiery 2020), millones de la cual ya han vuelto a caer en la pobreza en los últimos años y que amenaza con disolverse casi por completo tras el shock económico del coronavirus.

Un problema importante en este contexto es el pequeño tamaño del sector estructurado en la mayoría de los países. Según la Organización Internacional del Trabajo, más del 60% de la fuerza de trabajo mundial está empleada en el sector informal y en el África subsahariana la cifra llega al 85% (OIT 2018). Aunque el sector informal representa una válvula de seguridad para los desempleados, es considerablemente menos productivo, está menos remunerado, es menos accesible en términos de políticas de bienestar y apenas está protegido por la legislación laboral en absoluto. Por consiguiente, la vulnerabilidad social de la población que trabaja en el sector informal es particularmente elevada y, como en el caso de la India, donde los empleados en el sector informal constituyen más del 80%, está amenazada de aumentar drásticamente por la crisis del coronavirus. A este respecto, la pandemia amenaza con evolucionar hacia una crisis social mundial de una magnitud sin precedentes.

Mala gobernanza en tiempos de crisis

En el contexto de la grave amenaza de grandes trastornos políticos, económicos y sociales, es particularmente problemático que muchos gobiernos de los países en desarrollo y en transformación no estén debidamente equipados para hacer frente a estos grandes desafíos. El actual Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann pinta un panorama preocupante y muestra que la calidad de la gobernanza en muchos países ha disminuido considerablemente en el último decenio. Entre ellos figuran países populosos y económicamente poderosos como Egipto, Brasil, India, Indonesia, México, Nigeria y Turquía. En general, el desempeño de la gobernanza se ha deteriorado considerablemente desde el BTI 2010 en 42 de los 128 países continuamente encuestados (con una caída de al menos 0,50 puntos en la escala de 10 puntos del BTI), lo que afecta a más de 3.000 millones de personas, casi la mitad de la población total de la muestra de países del BTI.

En vista de la necesidad de una estrategia de crisis apoyada por la sociedad en su conjunto y coordinada a nivel internacional, es particularmente alarmante que los aspectos de la gobernanza orientados al consenso, como la gestión de conflictos o la voluntad de cooperar a nivel internacional, estén disminuyendo tan bruscamente.

Las divisiones étnicas, religiosas o regionales existentes suelen instrumentalizarse y profundizarse, de modo que la polarización de las sociedades ha aumentado en todo el mundo en el último decenio. Desde 2010, la capacidad o la voluntad de los gobiernos de

mediar y desactivar conflictos ha disminuido en 49 países.

Con menos de 4 puntos en la escala de 10 puntos del BTI, esto fue particularmente cierto en 6 países, entre ellos, Brasil, India y Turquía. El populismo de derecha del Presidente Jair Bolsonaro trata de invertir el progreso emancipador y sociopolítico del Brasil en beneficio de su clientela de evangélicos, conservadores sociales y grupos de presión empresariales y ha profundizado las divisiones políticas en su país. El nacionalismo hindú del Primer Ministro Narendra Modi socava los cimientos pluralistas y seculares del Estado multiétnico e intensifica los conflictos con la minoría musulmana con medidas etnocéntricas, como la nueva ley de ciudadanía o la abolición de los derechos de autonomía para Cachemira. El islamismo autoritario del presidente Recep Tayyip Erdoğan se dirige contra los seguidores del movimiento Gülen y la minoría kurda y, con su persecución inflexible de los críticos de la oposición, Turquía es considerada una autocracia por el BTI 2020. Los tres jefes de Estado tienen en común que, mediante sus políticas de exclusión, han contribuido sustancialmente a debilitar, en sus países, un capital social unificador y no basado en la identidad dificultando así la lucha de la sociedad en general contra la crisis del coronavirus.

En el plano internacional, también los aspectos de la gobernanza relacionados con la creación de consenso han perdido considerable peso, especialmente en América Central, el Oriente Medio y en Europa central y sudoriental. Las luchas regionales por el poder político y las alianzas antiliberales han perju-

dicado considerablemente la cooperación con los partidarios externos y en el marco bilateral y multilateral. Es precisamente la voluntad regional de cooperar, que en general se califica de bastante alta, la que ha disminuido considerablemente en el BTI 2020. Esto apunta a la perspectiva problemática de que en muchos lugares la respuesta a la pandemia de coronavirus se caracterizará por el interés propio nacionalista y el aislacionismo.

Sin embargo, todavía no es posible prever los efectos que la crisis sanitaria, económica y social mundial tendrá en la calidad de la gobernanza de los países en desarrollo. También se pueden concebir escenarios mucho más positivos. Ya hay indicios de desencanto con los gobiernos autoritarios-populistas, cuyas políticas de confrontación y división han repercutido negativamente en la gestión eficaz de la crisis en Brasil, Indonesia y Filipinas, por ejemplo.

- En primer lugar, su retórica polarizada de «nosotros contra ellos» es actualmente mucho menos atractiva, ya que socava los esfuerzos globales de la sociedad para gestionar las crisis y perpetúa una imagen de enemigo que para la mayoría de los ciudadanos hace tiempo que ha sido sustituida por la principal amenaza de la pandemia.
- En segundo lugar, el estilo antielitista de gobierno populista suele incluir una marcada desconfianza en los estudios de la élite científica establecida, cuyos resultados de investigación son, sin embargo, muy solicitados en la lucha contra la pandemia.
- En tercer lugar, la pronunciada personalización del poder político en los regímenes populistas también insinúa una responsa-

Fuerte mejora en la gobernanza

en 22 países con 0.66 millones de habitantes



Drástica disminución en la gobernanza

en 42 países con 3.02 millones de habitantes



Cambios en la performance de gobernanza de ≥ 0.50 puntos entre el BTI 2010 y el BTI 2020

bilidad mucho más directa de los jefes de gobierno por los acontecimientos negativos y, por lo tanto, los induce primero a ignorar los síntomas de la crisis, luego a restarles importancia y, por último, a contrarrestarlos con un «sesgo optimista» (Booth y Lassa 2020).

Esta pauta de reacción trivializante conocida por el Presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, también caracterizó la reacción inicial de los jefes de Estado en el Brasil («gripe pequeña»), Indonesia («enfermedad pequeña») o Filipinas («respuesta histérica», Booth y Lassa 2020, Satrio 2020, Palatino 2020). Aunque sus enfoques actuales difieren ahora fundamentalmente, los gobiernos de los tres países han desperdiciado un tiempo precioso y han perdido credibilidad en la lucha contra la propagación de COVID-19.

Además, es bastante concebible que una crisis global pueda conducir a una mayor solidaridad dentro de la sociedad, fortaleciendo la autoayuda y la cooperación de la sociedad civil contra las graves consecuencias sociales de la pandemia. Entre los pocos indicadores de democracia que han evolucionado positivamente en el BTI durante los últimos diez años figura el aumento de la capacidad de la sociedad civil en muchos países para organizarse y cooperar.

Por último, antes de que la propagación del virus alcance su punto máximo en la mayoría de los países, existe todavía la posibilidad de mitigar en cierta medida el impacto de la crisis mediante un aumento significativo de la cooperación internacional. En las últimas semanas se han adoptado las primeras medidas prometedoras para apoyar a los países en desarrollo, desde el alivio temporal de la deuda por parte del FMI y las iniciativas para fortalecer la Organización Mundial de la Salud hasta los paquetes de ayuda por valor de miles de millones. Sin embargo, el Ministro Federal de Desarrollo, Gerd Müller, pide con razón una señal clara de que «Europa está ayudando» y subraya que, por ejemplo, los 15.000 millones de euros del paquete de ayuda de la Unión Europea no son más que una reasignación de fondos ya presupuestados y que se necesita un aumento sustancial, incluso mediante préstamos de estabilización y ayuda de emergencia (Müller 2020).

En vista de la amenaza de hambrunas de «proporciones bíblicas» (UN News 2020), que el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas teme a falta de estabilización y apoyo, será esencial que la reiterada voluntad política de cooperación internacional se traduzca rápidamente en medidas. En ese caso, esta crisis también podría ser una oportunidad para la reactivación del multilateralismo.

Hauke Hartmann es Experto Principal de la Bertelsmann Stiftung y director del proyecto del Índice de Transformación BTI.

Un triple agradecimiento especial a Sabine Donner (Bertelsmann Stiftung), Prof. Rolf Langhammer (Instituto de Economía Mundial de Kiel) y Peter Thiery (Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg) por sus comentarios y opiniones.

*V.i.S.d.P.
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de*

*Stefan Empter
Teléfono: +49 5241 81-81137
stefan.empter@bertelsmann-stiftung.de*

*Daniel Schraad-Tischler
Teléfono: +49 5241 81-81240
daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de*

*Imagen pag. 48: © Anna Psiaki
Wikimedia Commons - CC BY-SA 4.0
Gráficos: Jürgen Schultheiß (1, 2),
Statista GmbH (3)*



Autor | Contacto

Hauke Hartmann

Programa de formación de economías sostenibles Bertelsmann Stiftung
hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de
Teléfono: +49 5241 81 81389

El Policy Brief Gobernanza en perspectiva internacional es un producto conjunto de los Indicadores de Gobernanza Sostenible de la Bertelsmann Stiftung (www.sgi-network.org) y el Índice de Transformación BTI (www.bti-project.org).

El Índice de Transformación BTI evalúa la calidad de la democracia, la economía de mercado y la gobernanza en 137 países en desarrollo y en transición cada dos años.

Los Indicadores de Gobernanza Sostenible de la SGI evalúan cada año el desempeño de las políticas, la calidad de la democracia y las capacidades de gobernanza de los 41 países de la OCDE y de la UE.

Fuentes

- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. (2020). *Transformation Index BTI 2020: Governance in international comparison*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. (2019). *Sustainable Governance Indicators 2019*. www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Capacity (accessed: 26 April 2020).
- Booth, Miranda und Jonatan A. Lassa (2020). „Are populist leaders a liability during COVID-19?“ <https://theconversation.com/are-populist-leaders-a-liability-during-covid-19-135431> (accessed: 26 April 2020).
- Deutsche Welle (2020). „Corona-Krise in Südosteuropa: Quarantäne für den Rechtsstaat“ [Corona crisis in Southeastern Europe: quarantine for the rule of law], www.dw.com/de/corona-krise-in-s%C3%BCdosteuropa-quarant%C3%A4ne-f%C3%BCr-den-rechtsstaat/a-52896701 (accessed: 26 April 2020).
- German Development Institute GDI (2020). „A looming debt crisis in developing countries: What role for the G20?“ <https://blogs.die-gdi.de/2019/06/05/a-looming-debt-crisis-in-developing-countries-what-role-for-the-g20> (accessed: 26 April 2020).
- Donner, Sabine (2020). „Resistance to democratic regression and authoritarian rule is growing“, Democracy Report BTI 2020. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020. www.bti-project.org/content/en/reports/global-report-d/global_findings_democracy_2020_EN.pdf
- Hartmann, Hauke (2020). „Global Uncertainty“, Economy Report BTI 2020. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020. www.bti-project.org/content/en/reports/global-report-e/global_findings_economy_2020_EN.pdf
- International Labour Organization ILO (2018). „More than 60 per cent of the world's employed population are in the informal economy“. www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_627189/lang--en/index.htm (accessed: 26 April 2020).
- International Monetary Fund (2020). „The IMF's Response to COVID-19“. www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-covid-19#Q5 (accessed: 26 April 2020).
- Kleinfeld, Rachel (2020). „Do Authoritarian or Democratic Countries Handle Pandemics Better?“ www.carnegieendowment.org/2020/03/31/do-authoritarian-or-democratic-countries-handle-pandemics-better-pub-81404 (accessed: 26 April 2020).
- Müller, Gerd (2020). „Das Signal muss sein: Europa hilft - Gerd Müller warnt vor Corona-Ausbreitung.“ [The signal must be: Europe helps - Gerd Müller warns against corona spread] Interview, MOZ. www.moz.de/nachrichten/brandenburg/artikel-ansicht/dg/0/1/1797259 (accessed: 26 April 2020).
- Palatino, Mong (2020). „What Is Boggling Down the Philippines' COVID-19 Response?“ <https://thediplomat.com/2020/04/what-is-boggling-down-the-philippines-covid-19-response> (accessed: 26 April 2020).
- Pueyo, Tomas (2020). „Coronavirus: The Hammer and the Dance“ <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56> (accessed: 26 April 2020).
- Reuters (2020). „Exclusive: Senior China diplomat concedes challenge of coronavirus, slams 'overreaction'“. www.reuters.com/article/us-china-politics-exclusive/exclusive-senior-china-diplomat-concedes-challenge-of-coronavirus-slams-overreaction-idUSKBN2082EZ (accessed: 26 April 2020).
- Satrio, Abdurrachman (2020). „Indonesia's Fight against COVID-19: A Battle Over the Meaning of Emergency?“ <https://verfassungsblog.de/indonesias-fight-against-covid-19-a-battle-over-the-meaning-of-emergency> (accessed: 26 April 2020).
- Schwarz, Robert (2020). „Some Reform-Minded Governments Withstand Negative Trend“, Governance Report BTI 2020. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020. www.bti-project.org/content/en/reports/global-report-g/global_findings_governance_2020_EN.pdf
- Steiner, Achim (2020). „Es ist unvorstellbar“ [It is inconceivable] Interview, Die ZEIT. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-04/achim-steiner-coronavirus-krise-armut-arbeitslosigkeit-schuldener-las> (accessed: 26 April 2020).
- Thiery, Peter (2020). „Divisions growing, consensus eroding“, Regional Report Latin America and the Caribbean, BTI 2020, p. 20. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2020. www.bti-project.org/content/en/reports/regional-reports/regional_report_LAC_2020_EN.pdf
- UN News (2020). „As famines of 'biblical proportion' loom, Security Council urged to 'act fast'“, <https://news.un.org/en/story/2020/04/1062272> (accessed: 26 April 2020).-> Abschnittswechsel NICHT löschen!



Índice de Transformación Bertelsmann 2020

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

 [@cadal](https://twitter.com/cadal)  [fundacioncadal](https://www.instagram.com/fundacioncadal)  [cadal.org](https://www.facebook.com/cadal.org)  [cadaltv](https://www.youtube.com/cadal)