

¿Perdidos en la transformación?
De una crisis a la siguiente

Reporte Regional América Latina y el Caribe

POR Ariam Macias-Weller y Peter Thiery

BTI TRANSFORMATION
INDEX **2024**

 **CADAL**



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

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



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

Se ruega citar de la siguiente manera:

Ariam Macias-Weller/Peter Thiery,
¿Perdidos en la transformación? De una crisis a la siguiente.
Reporte Regional del BTI para América Latina y el Caribe,
Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2024.

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

¿Perdidos en la transformación?
De una crisis a la siguiente

Reporte Regional América Latina y el Caribe

Por Ariam Macias-Weller y Peter Thiery

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

ESTE REPORTE REGIONAL ANALIZA LOS RESULTADOS DEL ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN BTI 2024 EN EL PERIODO DE REVISIÓN QUE VA DEL 1 DE FEBRERO DE 2021 AL 31 DE ENERO DE 2023.

Traducción: Dorothea Krueger

* Ariam Macias-Weller y el Dr. Peter Thiery son investigadores del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Heidelberg y coordinadores regionales del BTI para América Latina y el Caribe.



América Latina y el Caribe

¿Perdidos en la transformación? De una crisis a la siguiente

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

Introducción

El proceso de transformación de América Latina y el Caribe durante el período examinado estuvo marcado por señales y evoluciones contradictorias. En términos generales, el futuro de América Latina parece cada vez más incierto tanto en lo que se refiere a la democracia como a la economía y la calidad de la gobernanza. Por otra parte, América Latina es cada vez más objeto de iniciativas de “cooperación amistosa” por parte de potencias autoritarias (China, Irán, Rusia) que, como es bien sabido, tienen poco interés en la gobernanza democrática. Esto reafirma la impresión de que la región ha entrado en una era de agitación y está explorando diversas opciones, pero sin una visión clara y propia.

En 2021, casi todos los países de la región y sus gobiernos se centraron en superar los reveses económicos y sociales infligidos por la pandemia –que afectó a esta región más duramente que a ninguna otra parte del mundo– y

en pasar a una fase de rápida recuperación. En algunos casos, estos esfuerzos tuvieron éxito. Pero en la mayoría de los lugares, esta recuperación no fue lo suficientemente sólida como para reparar completamente las rupturas dejadas por la pandemia, dejando a muchos países por debajo de los niveles políticos y económicos más altos que tenían antes de la pandemia. En medio de esta fase de recuperación incompleta, la invasión de Ucrania por parte de Rusia sirvió como un nuevo choque externo que debilitó la recuperación a través de una inflación importada y las políticas monetarias correctivas aplicadas subsiguientemente. En la mayoría de los países, estos choques externos se vieron exacerbados por problemas internos no resueltos que, en algunos casos, habían provocado malestar incluso antes de la pandemia, y que se acentuaron con ella. Así pues, el clima social apenas ha mejorado, o incluso se ha ensombrecido aún más. Esto, a su vez, ha repercutido en el estado de ánimo político. En otras palabras, al igual que en el periodo de revisión anterior, los gobiernos latinoamericana-

nos volvieron a enfrentarse a desafíos significativos para su capacidad de dirección, y en algunos casos se encontraron desbordados.

En términos generales, la tendencia a la baja ha continuado en las tres dimensiones de transformación del Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (Bertelsmann Stiftung) (BTI). Los ligeros descensos de la calidad media de la transformación en ediciones anteriores del BTI se han agudizado de forma reconocible, mostrando una tendencia hacia la inestabilidad o la erosión de la democracia, el estancamiento o el retroceso en lo que respecta a la transformación económica y, sobre todo en los últimos años, un deterioro de la calidad de la gobernanza. En cuanto a la transformación política, la región sigue ofreciendo todo el espectro, desde democracias que funcionan bien –con Chile y Costa Rica uniéndose, a pesar de algunas turbulencias, al líder en esta categoría, Uruguay– hasta autocracias moderadas (El Salvador) y duras (Guatemala, Cuba, Nicaragua, Venezuela), así como el Estado fallido de Haití, que está en caída libre hacia la anarquía desde el asesinato del presidente Jovenel Moïse en julio de 2021. En general, sin embargo, América Latina y el Caribe han mantenido su estatus de región democrática a pesar de algunos contratiempos. Durante el periodo analizado, algunas tendencias resultaron especialmente llamativas. La primera fue la completa concentración de poder en manos del “dictador cool” de El Salvador, Nayib Bukele, cuya política autoritaria de seguridad interna ya se está reproduciendo en otros países. La segunda fue una autocratización progresiva a través de la erosión de la democracia; esto ya ha tenido lugar en Guatemala, y ahora es visible en Perú, donde la caótica era bajo la presidencia de Pedro Castillo condujo a un gobierno de transición ampliamente considerado ilegítimo. En tercer lugar, y más positivamente, las democracias defectuosas de la región siguieron mostrando una notable resistencia. El hecho de que Honduras haya vuelto a la democracia parece confirmar esta última tendencia.

En lo que respecta a la transformación económica, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son fundamentalmente economías de mercado, con puntos fuertes conocidos y debilidades a veces manifiestas. Sin embargo, también en este caso el espectro oscila entre sistemas económicos que funcionan bien (Chile, Uruguay) y

En lo que respecta a la transformación económica, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe son fundamentalmente economías de mercado, con puntos fuertes conocidos y debilidades a veces manifiestas.

sistemas económicos disfuncionales (Haití, Venezuela). A pesar de los problemas externos e internos aquí señalados, el mínimo histórico alcanzado en el BTI 2022 se superó durante el actual periodo de revisión gracias a la mejora significativa del desempeño económico en general. Sin embargo, los problemas estructurales observados en la mayoría de las economías (instituciones débiles, altos niveles de desigualdad, deficiencias de productividad) siguen sin resolverse, y contribuyeron al hecho de que la tendencia general descendente observada en los últimos 10 años haya continuado a pesar del fin de la caída causada por CO-

VID-19. Los responsables políticos de la mayoría de los países no han aprendido las lecciones de la pandemia, sobre todo en lo que respecta al estado a menudo catastrófico de los sistemas educativo y sanitario y la desigualdad asociada. Por esta razón, la región corre el riesgo de quedar aún más rezagada con respecto a otras regiones económicamente emergentes.

La calidad de la gobernanza también ha mostrado una clara tendencia a la baja, volviéndose particularmente pronosticada después del BTI de 2018. Esto se relaciona en parte con algunas tendencias autocráticas, pero también con el surgimiento más amplio de conflictos sociales; la polarización populista a la Jair Bolsonaro, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y Bukele con sus estilos personalistas de gobierno; y la creciente dificultad de llegar a un consenso sobre los objetivos generales de la sociedad. También en este caso, la región sigue cubriendo todo el espectro que va de la gobernanza muy buena (Uruguay) a la muy mala (Venezuela). En el medio, sin embargo, cada vez más países oscilan entre modelos de gobernanza bloqueados, desorganizados o incluso autoritarios. En general, la región presenta un escenario de consenso desmoronado o impedido, a menudo perpetuado por factores estructurales (como estructuras de representación disfuncionales, especialmente los sistemas de partidos), así como poderosos grupos de veto tanto dentro como fuera del sistema político. La vía de la gobernanza populista autoritaria adoptada por Bukele en El Salvador, que ha demostrado ser muy popular entre el público, parece estar suscitando un considerable interés en otros lugares de la región. En otros países, especialmente en Perú durante el actual periodo de revisión, la miopía y el interés propio de los políticos les han hecho perder de vista los objetivos de medio o incluso más largo plazo, así como el valor del consenso.

Transformación política

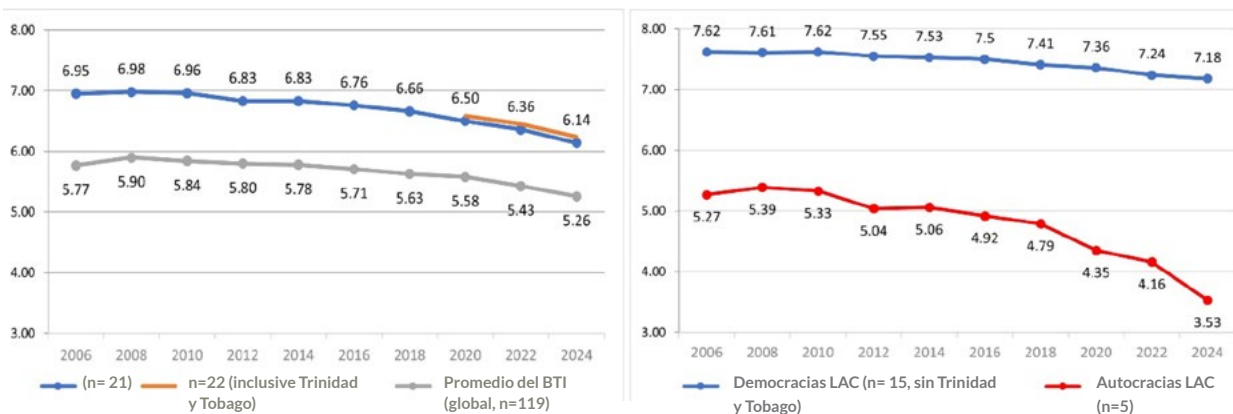
La actual agitación política en algunas partes de América Latina y el Caribe se refleja en la continua tendencia a la baja de la calidad de la democracia, lo que presenta una tendencia regional similar a la evolución media de todos los países del BTI (véase la Fig. 1). Sin embargo, también hay que señalar algunos avances positivos. Honduras ofrece un ejemplo de cómo una regresión autocrática como la del presidente Juan Orlando Hernández (2013-2021) puede revertirse a pesar de graves problemas con el Estado de derecho. Dicho esto, el progreso del país sigue siendo frágil e inseguro. También se han producido notables mejoras democráticas en la República Dominicana, donde el presidente Luis Abinader ha tomado medidas para reforzar la transparencia en la administración pública y consolidar el Estado de derecho.

A pesar de estos ejemplos alentadores, el periodo de observación del BTI 2024 resultó ser el más autocrático de la región hasta la fecha. Aunque el número total de autocracias se mantuvo estable, la región cuenta ahora con un número récord de autocracias de línea dura, con Guatemala elevando el número total a cinco (véase la Tabla 1). Esta tendencia ya era evidente en el BTI 2022, cuando el número total de autocracias de línea dura se duplicó en comparación con el BTI 2020. La autocratización más significativa durante el actual periodo de revisión tuvo lugar en El Salvador, que ahora se clasifica como autocracia mo-

derada bajo el liderazgo populista del presidente Bukele. Bukele logró avanzar en su estrategia de concentrar el poder en el ejecutivo, socavando drásticamente los controles y equilibrios existentes anteriormente. Mientras tanto, los demás regímenes autoritarios de la región continuaron por el mismo camino o endurecieron aún más sus políticas. Guatemala, donde el presidente Alejandro Giammattei socavó aún más el Estado de derecho y criminalizó a los medios de comunicación libres, ofrece un buen ejemplo de este comportamiento. El régimen de Ortega-Murillo en Nicaragua también persistió en su curso de consolidación autocrática, intensificando su represión de la oposición y cimentando su gobierno sultanista mediante elecciones fraudulentas. Mientras tanto, la situación en el estado fallido de Haití siguió deteriorándose, con la aparición de un vacío de poder político tras el asesinato del presidente Moïse y una explosión de violencia de bandas. La regresión cada vez más autocrática de Nicaragua y Haití contribuye significativamente a la tendencia general a la baja de la región.

Sin embargo, la región sigue contando con un total de 16 democracias. Es la segunda región más democrática del mundo después de Europa Centro-Oriental y Sudoriental. La mayoría de los países de la región siguen estando clasificados como democracias defectuosas. Esto corresponde a una tendencia ininterrumpida que se remonta al primer BTI 2006. No obstante, cabe señalar que el número de democracias defectuosas ha alcanzado un

Figura 1 Transformación política en América Latina y el Caribe y en el mundo (BTI de 2006-2024)



A la izquierda: América Latina y el Caribe comparado con el desarrollo global;

A la derecha: Democracias en América Latina y el Caribe (n=15; excluyendo Trinidad y Tobago) comparado con las autocracias (n=6).]

Tabla 1 Estado de la transformación política

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

La tabla sigue a las puntuaciones del BTI 2024. Los países se clasifican según la categorización de su sistema y su puntuación respectiva en la evaluación del estado de transformación política. Las flechas señalan un cambio de categoría en comparación con el BTI 2022, los puntos señalan estados fallidos.

mínimo histórico de ocho países, ya que Perú pasó de ser una democracia defectuosa a una democracia altamente defectuosa y El Salvador se convirtió en un país autocrático. La combinación de instituciones persistentemente débiles, sistemas de partidos fragmentados y el ascenso de líderes de tendencia autocrática y típicamente populistas en varios países contribuyeron a la tendencia negativa general de la calidad de la democracia.

Sin embargo, la dinámica del cambio político varía en la región. La Tabla 2 muestra estas diferencias, agrupando a los países según las dinámicas específicas observadas durante el periodo analizado. El primer grupo incluye países que han experimentado niveles de erosión democrática moderados o significativos (entre -0,15 y -1,43 puntos), principalmente debido a la expansión del poder ejecutivo o a la intensificación de las tensiones políticas entre los poderes ejecutivo y legislativo. El segundo grupo está formado por cuatro regímenes autoritarios que ya estaban clasificados como autocráticos en el BTI 2022 y mantuvieron el statu quo como medio para conservar el poder (Venezuela) o intensificaron la represión, por lo que su estado de transformación política se erosionó aún más (Cuba, Guatemala, Nicaragua). Haití, considerado una autocracia de línea dura, constituye una categoría propia como estado que está fallando simultáneamente. La República Dominicana y Honduras forman el cuarto grupo, ya que han

experimentado mejoras democráticas significativas (+0,40 y +0,33 respectivamente). El último grupo está formado por nueve países en los que el nivel de transformación política se ha mantenido constante o sólo ha cambiado ligeramente.

Según los informes del BTI 2024, la expansión del poder ejecutivo fue la causa principal de la erosión de la democracia en Brasil (-0,15 puntos), Argentina (-0,25), México (-0,25) y El Salvador (-1,43) durante el periodo analizado. Destaca en este sentido El Salvador, que experimentó la regresión política más significativa. Esto se debe principalmente al dominio del presidente Bukele sobre el poder legislativo y judicial, pero también a las violaciones de los derechos de reunión y las libertades civiles por parte de su gobierno. El éxito de las medidas de control de la pandemia adoptadas por Bukele en 2021 llevó a su partido Nuevas Ideas (NI) a obtener una mayoría de dos tercios en el poder legislativo, allanando el camino para un gobierno unipartidista prácticamente indiscutible. La primera medida del gobierno mayoritario fue sustituir al fiscal general y a los cinco magistrados de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia por leales a Bukele. Poco después de asumir el cargo, los nuevos magistrados dictaminaron que Bukele podía presentarse a la reelección en 2024, a pesar de que la Constitución les prohíbe a los titulares presentarse a un segundo mandato. El nuevo fiscal

general también puso fin a la cooperación con la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador, que había apoyado investigaciones sobre altos cargos del gobierno de Bukele, y detuvo otras investigaciones relacionadas con la corrupción en el gobierno. Tras una oleada de asesinatos en marzo de 2022, el poder legislativo también aprobó un estado de excepción (aún vigente) destinado a combatir la violencia de las bandas. Las medidas asociadas restringen gravemente los derechos políticos y civiles, y permiten a las fuerzas de seguridad del Estado detener a personas sin ninguna formalidad. A finales de 2022, había unos 60.000 sospechosos bajo custodia, entre ellos miles que habían sido encarcelados injustamente, según organizaciones de derechos humanos. A pesar de la derogación por Bukele de la separación de poderes y de la violación de las libertades civiles por parte de su gobierno, el presidente sigue gozando de un altísimo nivel de aprobación pública. Esto le llevó a ganar las elecciones de 2024, y probablemente profundizará aún más esta autocratización.

En Argentina, Brasil y México, los ejecutivos también intentaron dominar otras instituciones, aunque con menos éxito. En Brasil y México, el presidente fue la fuerza impulsora de estos esfuerzos antidemocráticos, mientras que en Argentina, el gobierno del presidente Alberto Fernández estuvo marcado por el “vicepresidencialismo” de la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner (CFK).

Si bien Fernández marginó al Congreso del país durante gran parte del período examinado, recurriendo a decretos ejecutivos para hacer frente a las crisis económica y de COVID-19, las derrotas de los partidos de la coalición gobernante en las elecciones de mitad de mandato de 2021 y las crecientes tensiones entre CFK y Fernández condujeron a una paralización legislativa que bloqueó importantes medidas políticas. En cambio, AMLO tenía la mayoría en el Congreso de México durante todo su mandato, lo que facilitó la aprobación de medidas cuestionables. Sin embargo, su Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) y sus aliados perdieron la mayoría de dos tercios en las elecciones del congreso de 2021, lo que limitó la capacidad de AMLO para realizar cambios constitucionales que podrían haber socavado aún más el estado de derecho. Bolsonaro nunca tenía la mayoría en el Congreso brasileño, pero consiguió politizar la Fiscalía General, que a su vez actuó para cerrar medidas anticorrupción que podrían haber resultado incómodas para el presidente.

En los tres países, los más altos tribunales demostraron ser relativamente resistentes a los intentos de cooptación y desbarataron las maniobras antidemocráticas. Más recientemente, a finales de junio de 2023, el Tribunal Superior Electoral de Brasil le prohibió a Bolsonaro ocupar cargos públicos hasta 2030, después de que se le declarara culpable de abuso de poder en el periodo previo a las

Tabla 2: Dinámicas de transformación política (2021-2023)

		América del Sur	América Central y México	Caribe
Erosión democrática	Expansión del poder ejecutivo	Argentina Brasil	El Salvador México	
	Polarización creciente entre los poderes ejecutivo y legislativo	Ecuador Perú		
Estancamiento / regresión autocrática	Estancamiento	Venezuela		
	Regresión autocrática		Guatemala Nicaragua	Cuba
Estados fallidos				Haití
Retorno democrático			Honduras	República Dominicana
Estabilidad (relativa)		Bolivia Chile Colombia Paraguay Uruguay	Costa Rica Panamá	Jamaica Trinidad y Tobago

elecciones presidenciales de 2022 y de realizar acusaciones infundadas de fraude electoral. En el mismo mes, la Suprema Corte de México asestó un duro golpe a la agenda política de AMLO, anulando parte de un controvertido paquete de reformas electorales del gobierno (“Plan B”) que pretendía reestructurar el Instituto Nacional Electoral. Además, en abril de 2023, ese tribunal declaró inconstitucional un plan para poner a la guardia nacional bajo el control del ejército. La Corte Suprema de Argentina también ha continuado su tendencia de bloquear medidas gubernamentales que eran claramente jugadas de poder político. No obstante, en los tres países se han producido repetidos intentos de socavar la legitimidad y, por lo tanto, la independencia del poder judicial.

En última instancia, la resistencia de algunos contrapesos y salvaguardias mantuvo viva la llama de la democracia en Argentina, Brasil y México. Sin embargo, el cambio hacia líderes con una orientación más democrática será un factor decisivo para determinar el destino de la transformación política en estos países. El regreso de Lula da Silva a la presidencia en enero de 2023 es motivo de optimismo respecto al fortalecimiento de la democracia brasileña. Sin embargo, el camino por recorrer será difícil, especialmente porque Lula se enfrenta a una fuerte oposición conservadora en el Congreso que tiene vínculos con Bolsonaro, así como a una sociedad que sigue dividida debido a las desigualdades socioeconómicas y a años de agresivo discurso populista.

El conflicto intensificado entre los poderes ejecutivo y legislativo ha socavado perceptiblemente la calidad de la democracia en Ecuador (-0,40) y Perú (-0,50). Guillermo Lasso asumió la presidencia de Ecuador tras una polarizada segunda vuelta electoral a mediados de 2021, pero tuvo que enfrentarse a bloques parlamentarios fragmentados y de mayoría opositora. Esto provocó numerosos conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, que se negó a aprobar varias de las leyes propuestas por Lasso. En junio de 2022, la Asamblea Nacional intentó destituir a Lasso en medio de una crisis política desencadenada por dos semanas de protestas antigubernamentales contra el aumento del costo de la vida y la creciente violencia. Enfrentado a un segundo proceso de destitución en mayo de 2023, Lasso recurrió a la disposición constitucional de “muerte cruzada” por primera vez en la historia de Ecuador.

El camino por recorrer será difícil, especialmente porque Lula se enfrenta a una fuerte oposición conservadora en el Congreso que tiene vínculos con Bolsonaro, así como a una sociedad que sigue dividida debido a las desigualdades socioeconómicas [...]

Esta disposición exige que se convoquen nuevas elecciones para el órgano de gobierno que haya sido depuesto o disuelto, así como para el órgano que inició esta acción. Sin embargo, el declive democrático de Ecuador también se debe al rápido avance del crimen organizado, que está afectando no sólo al monopolio estatal del uso de la fuerza, sino también al poder judicial en particular. El asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio en agosto de 2023 fue considerado por la mayoría de los expertos como una demostración de poder por parte de los principales cárteles de la droga, que recuerda a lo ocurrido en Colombia en los años ochenta y en México en los noventa.

Al igual que en Ecuador, las tensiones entre los poderes ejecutivo y legislativo debilitaron la democracia en Perú, especialmente tras la victoria del outsider político Pedro Castillo en las elecciones presidenciales de 2021. La derecha en torno a la derrotada Keiko Fujimori cuestionó vehementemente la legitimidad de Castillo desde el momento de su victoria electoral. Como resultado, el Congreso no ofreció prácticamente nada fuera de una oposición obstruccionista al gobierno de Castillo, que por su parte actuó de forma muy errática y sin un plan de gobierno claro, y se vio envuelto en escándalos de corrupción casi amateur. Enfrentado a una tercera moción de destitución en el Congreso, que tenía pocas posibilidades de éxito, Castillo intentó extender su poder dando un autogolpe el 7 de diciembre de 2022. Sin embargo, el golpe fracasó debido a la resistencia generalizada del Congreso, del poder judicial y del ejército, y Castillo fue acusado de rebelión y conspiración. Esto provocó protestas generalizadas, especialmente en la región andina. Algunas de ellas fueron violentas, y la policía respondió a la mayoría con una represión masiva. A finales de enero de 2023, unas 60 personas habían muerto en estos disturbios. A pesar de las masivas peticiones de dimisión del Congreso y del gobierno de transición de la presidenta Dina Boluarte, y de convocatoria de elecciones anticipadas, el gobierno y la mayoría del Congreso parecían decididos a trabajar juntos para intentar llegar a las elecciones generales previstas por la Constitución en 2026.

En Venezuela han persistido las condiciones autoritarias de los años anteriores. El presidente de facto Nicolás Maduro logró fortalecer su posición tanto internacio-

nal como internamente frente a una oposición dividida, al mismo tiempo que consolidó su indiscutible papel de liderazgo dentro de la élite gobernante. Mientras que el estatus de transformación política de Venezuela se mantuvo sin cambios, se produjo un endurecimiento autocrático en Guatemala (-0,20), Cuba (-0,27) y Nicaragua (-0,45). En Guatemala, el Estado de derecho sufrió un retroceso especial, ya que el presidente Alejandro Giammatei intensificó sus esfuerzos por neutralizar los órganos de control y eliminar la independencia judicial. La Fiscalía Especial Contra la Impunidad se convirtió en un apéndice del ejecutivo, al igual que la Fiscalía General y la Corte Suprema, donde una red política corrupta (conocida como el “pacto de corruptos”) impidió la elección de nuevos jueces. Numerosos acontecimientos recientes han tendido a confirmar este síndrome. Por ejemplo, en vísperas de las elecciones de 2023 se “eliminaron” candidatos no deseados. Sorprendentemente, el activista anticorrupción Bernardo Arévalo, un crítico del régimen, ganó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Sin embargo, aún se enfrenta a las corruptas redes ejecutivas, legislativas y judiciales que pretenden suspender a su partido y eliminar así su ya escasa base de poder en el Congreso del país. Parece que Arévalo corre el riesgo de convertirse en un luchador solitario en el pantano corrupto de Guatemala. Esto significa que puede que no sobreviva políticamente mucho tiempo. En Cuba, el 11 de julio de 2021 estallaron una serie de protestas opositoras en todo el país, con una escalada de tensiones debido a la falta de alimentos básicos, la escasez de electricidad y las medidas restrictivas de COVID-19. Aunque las manifestaciones fueron pacíficas, las autoridades reaccionaron inmediatamente con represión y detenciones arbitrarias. Como consecuencia, los manifestantes fueron condenados a penas draconianas (hasta 30 años), y la mayoría de los líderes de las protestas y activistas de las redes sociales huyeron de la isla, sumándose a un éxodo masivo de cubanos.

En Nicaragua, la participación política se redujo aún más a medida que el régimen de Ortega-Murillo consolidaba el estado policial, silenciando todas las voces críticas y abandonando incluso la apariencia de una democracia electoral. En los meses anteriores y posteriores a las elecciones parlamentarias de 2021, el gobierno debilitó a la oposición deteniendo a casi todas las personalidades aso-

ciadas a los grupos críticos con el régimen. Fueron detenidos destacados representantes de la sociedad civil, periodistas e incluso antiguos aliados del gobierno de la Iglesia Católica y de la élite empresarial. Decenas de ONG fueron cerradas por la fuerza o expropiadas, y el último periódico impreso que quedaba, *La Prensa*, fue cerrado de facto en 2021 y sus instalaciones expropiadas (aunque sigue publicándose en Internet). Todos los miembros de la oposición fueron expulsados del país. Los ex detenidos fueron despojados de su ciudadanía y también exiliados como parte de la estrategia a largo plazo del régimen para silenciar la disidencia.

En Nicaragua, la participación política se redujo aún más a medida que el régimen de Ortega-Murillo consolidaba el estado policial, silenciando todas las voces críticas y abandonando incluso la apariencia de una democracia electoral.

también habían extendido su alcance a las zonas circundantes, sembrando el caos en ellas. La incidencia de asesinatos, violaciones y secuestros aumentó considerablemente. El 10 de enero de 2023 se perdieron los últimos restos de representación democrática al expirar el mandato de 10 senadores. Haití se encuentra en medio de una profunda crisis política sin final a la vista. Hasta ahora, el gobierno interino no ha sido capaz de acordar con los grupos de la oposición un plan para restaurar la estabilidad y las elecciones. Los opositores políticos creen que Henry, al igual que su predecesor, se aferra al poder.

Sin embargo, otros países ofrecen aún perspectivas de resurgimiento democrático, como demuestran especialmente Honduras y la República Dominicana. El presidente dominicano, Luis Abinader, ha reducido el clientelismo dentro del gobierno y ha reforzado el Estado de Derecho. Sus nombramientos (como el del nuevo procurador general y los miembros del Tribunal Constitucional y del Tribunal Superior Electoral) se han basado más claramente en criterios meritocráticos que los de sus predecesores. También ha puesto en marcha medidas encaminadas a aumentar la transparencia del gobierno y re-

Por su parte, Haití va camino hacia la anarquía. El presidente interino Ariel Henry asumió el cargo a mediados de 2021, tras el asesinato de su predecesor Jovenel Moïse, y debía haber entregado el poder hace tiempo a un presidente elegido democráticamente. Sin embargo, debido a que las fuerzas policiales no lograron contener la propagación de la violencia de las bandas, ha sido imposible celebrar elecciones. Al cierre del periodo examinado, bandas fuertemente armadas controlaban amplias zonas de la capital del país, y

ducir la politización del poder judicial. Honduras, que cayó en la autocracia bajo el mandato del presidente Juan Orlando Hernández en 2017, logró volver a la democracia con elecciones libres y justas. Sin embargo, el historial del nuevo gobierno sigue siendo ambiguo. Por ejemplo, la nueva presidenta Xiomara Castro abolió la “ley del secreto” que permitía a los funcionarios ocultar actos de corrupción. Sin embargo, también aprobó una ley de amnistía que podría proteger a miembros influyentes de su partido de ser procesados por abuso de poder, lo que plantea dudas sobre su compromiso en la lucha contra la corrupción. Al igual que sus predecesores, Castro ha sido incapaz de hacer frente a la violencia generalizada del país sin salirse de los límites de las normas democráticas. A finales de 2022, declaró el estado de excepción parcial como medio para combatir este desorden. A pesar de su suspensión de derechos, la medida recibió un amplio apoyo público.

En el resto de la región, las democracias se mantuvieron relativamente estables a pesar de los continuos desafíos políticos y el malestar social en algunos países. En Bolivia, la elección de Luis Arce en 2020, y luego de cientos de titulares de cargos a nivel subnacional en 2021, puso fin a la crisis abierta de la democracia que había persistido desde las controvertidas elecciones de 2019. Sin embargo, durante el periodo analizado, el Ejecutivo siguió utilizando al Poder Judicial como instrumento de persecución política, y se produjeron varios enfrentamientos entre el gobierno de Arce y el gobierno regional de Santa Cruz, lo que indica que el país sigue muy dividido tanto social como políticamente. Chile, a pesar de la mayor estabilidad de sus instituciones democráticas y, por lo tanto, de su mayor capacidad para alcanzar consensos, también está luchando por recuperarse de la crisis sociopolítica que se apoderó del país en 2019. Entre sus otros resultados, ésta desembocó en un acuerdo para redactar una nueva Constitución que sustituya a la Constitución “pinochetista” de 1981. Si bien los disturbios anteriores llevaron al poder a un gobierno de centro-izquierda en las elecciones de 2021, en 2022 una mayoría de chilenos rechazó la propuesta constitucional más bien izquierdista elaborada por la asamblea constituyente. En las elecciones subsiguientes para la nueva asamblea constituyente, la extrema derecha se aseguró una minoría de

bloqueo, lo que significa que el país sigue en un rumbo incierto de transformación.

Colombia, Panamá y Paraguay se enfrentaron a retos socioeconómicos y políticos que culminaron en protestas generalizadas durante el periodo del informe. En Colombia se produjeron manifestaciones masivas contra la desigualdad estructural a lo largo de 2021. El gobierno del presidente Iván Duque respondió en gran medida con represión estatal, lo que no hizo sino aumentar el descontento de los ciudadanos. Las condiciones de seguridad también se deterioraron en algunas regiones, en parte debido a la lenta implementación del acuerdo de paz de 2016. Gustavo Petro, el primer presidente de izquierdas del país y antiguo miembro del movimiento guerrillero armado M19, fue elegido en este contexto a mediados de 2022, y prometió reactivar el proceso de paz y restaurar la estabilidad socioeconómica. Sin embargo, aún no ha logrado avances concretos en este sentido. El gobierno conservador de Mario Abdo en Paraguay también se enfrentó a fuertes protestas a principios de marzo de 2021, provocadas por el aumento vertiginoso del número de infecciones por COVID-19.

El ministro de Sanidad renunció en consecuencia. Los legisladores de la oposición iniciaron una segunda ronda de procedimientos de destitución contra el presidente, tras una primera amenaza de este tipo en 2019. Sin embargo, estos finalmente fracasaron. Del mismo modo, en Panamá, los problemas estructurales que se habían agravado durante la pandemia desencadenaron protestas masivas a mediados de 2022. Los manifestantes exigieron al Gobierno que pusiera fin a la corrupción generalizada y al aumento de la inflación. A día de hoy, los problemas subyacentes no se resolvieron y el malestar social continúa.

Las aguas políticas en Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay fueron mucho menos turbulentas. En Uruguay, el proceso de transformación incluso mejoró, a pesar de los continuos desafíos planteados por COVID-19. Costa Rica, la democracia más longeva al sur del Río Grande, también sigue viéndose reforzada por su sólida cultura democrática. El nuevo presidente, Rodrigo Chaves, ha mostrado en repetidas ocasiones actitudes populistas y contrarias al orden establecido, y ha emprendido algunas acciones anticonstitucionales, pero hasta ahora se han mantenido bajo control.

Las aguas políticas en Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago y Uruguay fueron mucho menos turbulentas. En Uruguay, el proceso de transformación incluso mejoró, a pesar de los continuos desafíos planteados por COVID-19.

Transformación económica

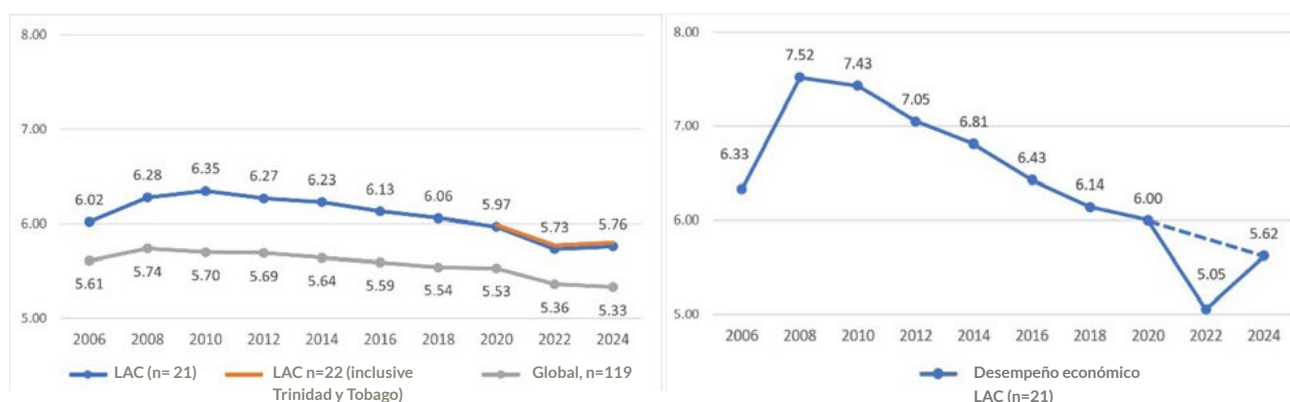
La mayoría de los países de América Latina y el Caribe son economías de mercado –con puntos fuertes conocidos y puntos débiles a veces manifiestos– y han mantenido esta orientación en los últimos años. Entraron en el actual periodo de revisión del BTI recién salidos de las experiencias del año pandémico de 2020, que había sido desastroso en muchos aspectos. Al comenzar 2021, la doble perspectiva de las vacunas y de la vuelta a la vida más allá de un perpetuo estado de emergencia hacía concebir esperanzas de que una rápida recuperación económica podría estar a la vuelta de la esquina. De hecho, la mayoría de los países experimentaron una importante reactivación económica en 2021, casi compensando lo que en algunos casos había sido una drástica caída del crecimiento durante el año anterior. Como muestra la Figura 2, esto se refleja en una mejora significativa de los resultados económicos en el BTI 2024. Sin embargo, el crecimiento en 2022 fue mucho más débil. Como indica el gráfico, la región en su conjunto fue incapaz de recuperar plenamente el nivel del BTI 2020, continuando así la tendencia a la baja de los resultados iniciada en el BTI 2010.

Un vistazo a las puntuaciones globales del índice de transformación económica (Fig. 2, izquierda) muestra una tendencia similar en la media general: Una ligera recuperación con respecto al BTI 2022 contrasta con un debilitamiento continuado a lo largo del tiempo. Sin embar-

go, varios fenómenos diferentes son responsables de este efecto. En primer lugar, cabe señalar que el acusado descenso de los resultados económicos no es la única razón de la tendencia negativa general. Además, las puntuaciones medias ocultan evoluciones muy diferentes dentro de cada país. En algunos casos, los resultados negativos en pesos pesados como Argentina, Brasil y México, así como en Haití y Venezuela, sirven dentro del balance general para enmascarar la evolución positiva de otros países. Sin embargo, antes de analizar con más detalle estas tendencias a medio y largo plazo, examinaremos en primer lugar la evolución en el periodo de revisión actual y, en concreto, cómo han salido los distintos países de la crisis de COVID-19.

Salvo algunos casos especiales como Haití y Venezuela, se observan dos fases diferentes pero superpuestas. El año 2021 estuvo claramente definido por la necesidad de recuperación económica, que de hecho se produjo en casi todos los países de la región, aunque en distinto grado y a diferente velocidad dependiendo de las características particulares de cada economía. Por ejemplo, Panamá y Perú, los dos países más afectados por el desplome del crecimiento, lograron recuperarse rápidamente en 2021, alcanzando incluso las tasas de crecimiento más altas de la región. El PIB per cápita de Panamá aumentó un 13,8% tras una caída masiva del 19,1% en 2020, mientras que el de Perú aumentó un 12% tras un desplome del 12,2%. Se observaron tendencias de recuperación similares en

Figura 2 Evolución de la transformación y el desempeño económicos (BTI 2006 - BTI 2024)



A la izquierda: América Latina y el Caribe (LAC) comparado con el desarrollo global

A la derecha: Puntuaciones medias del desempeño económico (21 países LAC, excluyendo Trinidad y Tobago)]

otros países, como República Dominicana (-7,7%/11,1%), Honduras (-10,4%/10,8%), Chile (-7,2%/10,6%), El Salvador (-8,4%/9,9%), Argentina (-10,8%/9,4%) y Colombia (-8,4%/9,4%). Por el contrario, los países con problemas estructurales preexistentes más graves también experimentaron repuntes económicos más débiles (Bolivia, Cuba, Ecuador, Haití y Venezuela).

Sin embargo, la mayoría de los países ya mostraban signos de una inflación en alza en 2021. Esto se debió, entre otros factores, a las continuas interrupciones de las cadenas de suministro internacionales y, por lo tanto, a la escasez de la oferta, así como a la liberación de la demanda acumulada tras el descenso del consumo en la era de la pandemia. Con la guerra de Rusia contra Ucrania, los efectos de los shocks internacionales siguieron perturbando las economías latinoamericanas en 2022. En particular, los precios de la energía y de los alimentos –potenciales desencadenantes de descontento social e incluso de disturbios– pesaron sobre casi todos los países, y casi ninguno fue capaz de alcanzar los objetivos de inflación fijados por sus bancos centrales. Con la excepción de Bolivia, en plena crisis, y de las economías dolarizadas de Ecuador y Panamá, así como de varios casos especiales (Argentina, Cuba, Haití y Venezuela), ni siquiera los países con sólidas políticas de estabilidad monetaria pudieron evitar tasas de inflación de entre el 6,9% (Guatemala) y el 11,6% (Chile).

En este contexto, la inmensa mayoría de los países aplicaron políticas monetarias y cambiarias bien diseñadas, lo que indica que las políticas de estabilización macroeconómica están hoy firmemente establecidas y sólidamente institucionalizadas. Esto se aplica en particular al papel de los bancos centrales, que inicialmente respondieron al brote de COVID-19 con importantes recortes de las tasas de interés, pero corrigieron sus políticas en respuesta a los signos de un aumento de la inflación, y en su mayor parte se adherieron estrictamente a su mandato real de preservar la estabilidad monetaria. Aparte de las excepciones ya mencionadas –Argentina, Cuba, Haití, Venezuela y, en cierta medida, Bolivia–, los resultados del BTI 2024 confirman que todos los demás países tienen en general políticas monetarias extremadamente sólidas. De los 22 países de la región, 17 se situaron entre siete y diez puntos en este ámbito, y nueve alcanzaron el nivel alto de nueve

[...] la inmensa mayoría de los países aplicaron políticas monetarias y cambiarias bien diseñadas, lo que indica que las políticas de estabilización macroeconómica están hoy firmemente establecidas y sólidamente institucionalizadas.

o diez puntos (puntuación media de estos 17 países: 8,47 puntos). En comparación con las demás regiones del BTI, América Latina en su conjunto alcanza una puntuación media relativamente alta de 7,32 puntos en el indicador de política monetaria, un nivel sólo superado por los países de Europa Centro-Oriental y Sudoriental (9,06), la mayoría de los cuales son miembros de la UE. Entre las demás regiones, sólo África Occidental y Central (6,95) se le acerca.

Por otro lado, el aspecto negativo de las acertadas políticas monetarias de los bancos centrales también es evidente: aunque la subida de las tasas de interés logró en su mayor parte mantener la inflación bajo control, el crecimiento económico se ralentizó significativamente en 2022. En

combinación con otros factores que contribuyen a la incertidumbre, especialmente los de naturaleza política y externa, las tasas de interés básicas más altas contribuyeron a una notable reticencia a invertir y, por lo tanto, ayudaron a apagar el crecimiento. Los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) correspondientes a 2022 muestran que sólo Colombia (7,2%), Panamá (6,9%) y Uruguay (5,1%) alcanzaron niveles satisfactorios de crecimiento del PIB per cápita. No obstante, en Panamá ni

siquiera esto fue suficiente para compensar la enorme caída de 2020. De hecho, alrededor de la mitad de los países de la región resultaron igualmente incapaces de alcanzar sus niveles anteriores a la pandemia (véase la Tabla 3). Desde esta perspectiva, sólo seis países han superado las múltiples crisis de forma razonablemente satisfactoria: República Dominicana (+9,6% respecto a 2019), Colombia (+9,5%), Nicaragua (+9,2%, si se puede confiar en los datos), Chile y Costa Rica (+5,7% cada uno) y Guatemala (+4,8%). Otros cinco países (Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras y Uruguay) sólo registraron un crecimiento moderado en este trienio (entre el 1,4% y el 2,7%), lo que se asemeja más a un estancamiento. Junto a Panamá, el resto de países registraron un crecimiento prácticamente nulo (Perú), o en algunos casos sufrieron pérdidas sustanciales del PIB (especialmente Cuba: -8,9%, Venezuela: -9,8%, Haití: -10,7%). Tanto la CEPAL como el Fondo Monetario Internacional (FMI) anticiparon una nueva desaceleración general en 2023.

Esto está produciendo una situación explosiva. En muchos de los condados de la región, la mayoría de la pobla-

ción ya sólo tiene acceso a recursos muy limitados, y los índices de informalidad y desigualdad son elevados. Con un crecimiento que probablemente será lento, amplios sectores de la sociedad se encuentran ahora atrapados entre las pinzas de unas perspectivas de empleo reducidas y los descensos de los salarios reales impulsados por la inflación. Al igual que el FMI en sus perspectivas para la primavera de 2023, la CEPAL ha pronosticado que las tasas de inflación subyacente en la región podrían mantenerse relativamente altas. Esto ejercería una mayor presión sobre los sectores más pobres de la población en particular, que gastan la mayor parte de sus ingresos en alimentos, y que ya soportaron la peor parte de los efectos nocivos de la pandemia. Si las demandas sociales resultantes se perciben como un aumento de la incertidumbre política, sobre todo en el contexto de unos gobiernos a menudo desbordados, el resultado podría ser una mayor contención de la inversión, produciéndose así un círculo vicioso.

Por otro lado, el análisis económico anterior, que en parte pretende señalar puntos de inflexión en las distintas estructuras sociales, no debe ocultar el hecho de que los países de la región difieren mucho en cuanto a sus capacidades institucionales. La mayoría de los países sólo han alcanzado un nivel medio en este sentido. Incluso las economías comparativamente débiles muestran algunos puntos fuertes, especialmente en el ámbito de la política monetaria. Aun así, estos puntos fuertes no pueden considerarse seguros, como ilustra la preocupación expresada en el informe de Perú por la falta de consenso sobre el valor de la estabilidad macroeconómica. Además, las convulsiones políticas pueden inducir a otros países a seguir su ejemplo.

El análisis realizado hasta ahora ya ha indicado que, a pesar de las diversas crisis, apenas se han producido cambios fundamentales en el estado de transformación económica de América Latina (véase la Tabla 4). A pesar de la

Tabla 4 Crecimiento acumulado (PIB per cápita) 2012 – 2022

	2012	2013	2015	2017	2019	2019	2020	2020	2019-2022
América Latina	100	102	101	99	99	91	96	99	0.3
República Dominicana	100	104	116	127	139	129	143	149	9.6
Colombia	100	104	110	110	113	104	115	123	9.5
Panamá	100	105	113	121	125	101	115	122	-2.3
Costa Rica	100	101	106	113	116	111	118	122	5.7
Paraguay	100	107	113	120	120	118	121	119	-1.0
Bolivia	100	105	113	119	123	111	116	119	-4.7
Nicaragua	100	104	111	118	107	104	113	116	9.2
Guatemala	100	101	106	108	111	107	114	116	4.8
El Salvador	100	102	105	109	113	103	113	116	2.7
Honduras	100	101	104	110	113	101	112	115	2.1
Perú	100	105	108	112	115	101	113	115	0.0
Uruguay	100	104	107	110	110	103	107	113	2.6
Chile	100	102	104	104	107	99	110	112	5.7
Cuba	100	103	108	110	113	100	102	104	-8.9
México	100	100	104	106	106	96	100	102	-4.1
Jamaica	100	100	100	102	104	93	97	99	-4.4
Brasil	100	102	97	94	95	91	95	97	2.2
Ecuador	100	103	104	102	99	90	93	94	-5.4
Argentina	100	101	99	98	92	82	90	93	1.4
Haití	100	103	104	106	104	99	96	93	-10.7
Trinidad y Tobago	100	103	105	92	91	83	82	84	-7.0
Venezuela	100	100	89	64	39	28	26	29	-9.8

Cálculos de los autores (2012 = 100); las cifras de las columnas anuales se redondearon. Fuente de los datos: CEPAL 2023. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe.

ligera tendencia a la baja renovada (puntuación media de 5,80), la región se mantiene en segundo lugar por detrás de Europa Centro-Oriental (7,83), aunque a considerable distancia de ese líder. Tanto las mejoras (República Dominicana: +0,50 puntos) como los deterioros (Haití y Cuba: ambos -0,36) fueron limitados durante el periodo examinado. Mientras que tres países (Chile, Uruguay y Costa Rica) siguen rivalizando con los países con mejores resultados del BTI, y cuatro países han registrado descensos alarmantes (Nicaragua, Cuba, Haití y Venezuela, que ocupa el último lugar), la mayoría de los países se mantiene en los puestos intermedios, y es poco probable que sigan progresando sin reformas fundamentales. A pesar de eso, en la actualidad no existen propuestas prácticas ni la visión necesaria para llevar a cabo dichas reformas. Aunque antes de volver sobre este aspecto, debemos analizar brevemente las condiciones sociales de la región, que hasta ahora sólo se han mencionado de pasada.

En este sentido, durante los dos últimos años, podemos observar que los choques externos, las tasas de crecimiento mediocres, las débiles recuperaciones del mercado laboral y las presiones inflacionistas han prolongado o incluso exacerbado las condiciones de crisis social que ya habían sido acentuadas por la pandemia. Un indicio de ello es el “estancamiento negativo” de los países en lo que respecta al nivel de desarrollo socioeconómico, que ha mostrado muy pocos cambios fundamentales en los últimos 10 años, aunque algunos países (Cuba, Venezuela) han reducido sensiblemente la puntuación media. Mientras que esta media se mantuvo en torno al (mediocre) nivel de cinco puntos hasta el BTI 2014, desde entonces ha caído de 4,71 (BTI 2020) a 4,57 (BTI 2022) y ahora a 4,48 (21 países en cada caso, excluyendo a Trinidad y Tobago). Ninguno de los tres países (Argentina, Perú y Venezuela) que sufrieron descensos en este criterio en el BTI 2022 debido al impacto de la pandemia fue capaz de revertir esta situación durante el actual periodo de revisión. Además, Brasil y México, los pesos pesados económicos de América Latina, bajaron de seis a cinco puntos en el BTI 2024, mientras que Cuba, otrora elogiada por su sistema de bienestar social, incluso cayó de cinco a cuatro puntos. Entre otros factores, esto se debe a que Brasil y México se han quedado rezagados a lo largo de los años en comparación con destacados pares internacio-

Ninguno de los tres países (Argentina, Perú y Venezuela) que sufrieron descensos en este criterio en el BTI de 2022 debido al impacto de la pandemia fue capaz de revertir esta situación durante el actual periodo de revisión.

nales (China, Tailandia, Türkiye), y han visto un estancamiento de las puntuaciones en indicadores clave (especialmente la desigualdad). La puntuación del IDH de Brasil es aproximadamente la misma que en 2014, mientras que la de México es aproximadamente la misma que en 2012. Cuba se mantiene por debajo de su valor de 2011, y el país ha caído además 20 puestos en la clasificación del índice (del puesto 63 al 83).

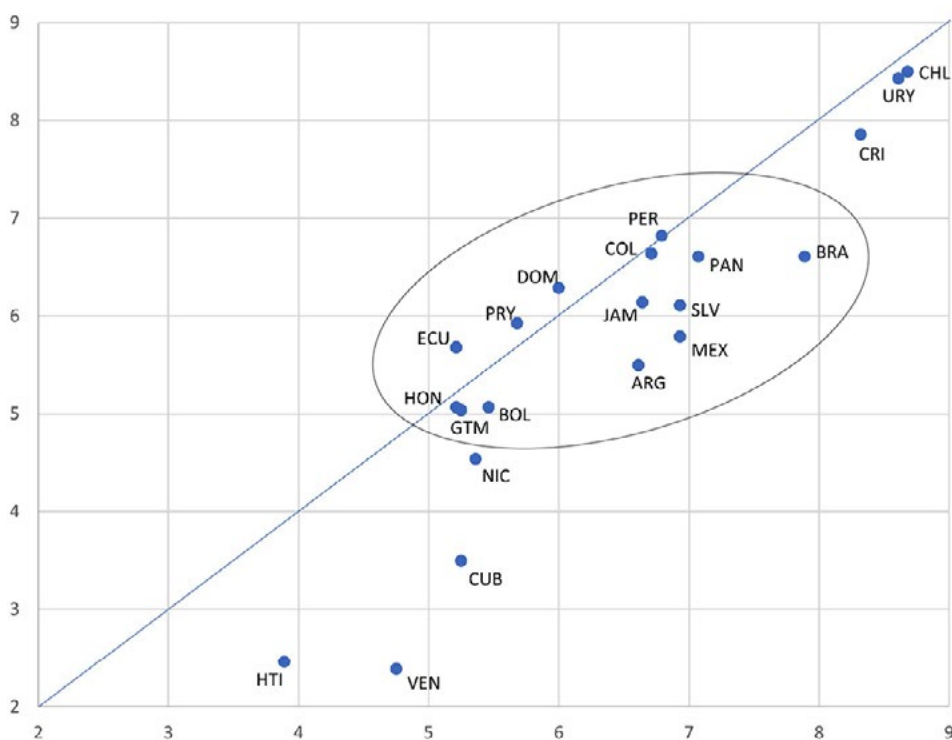
Resulta significativo aquí que el nivel medio de desarrollo socioeconómico de América Latina y el Caribe haya quedado por detrás del de otras regiones como Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central o Asia y Oceanía. En los últimos 15 años, los índices de pobreza y desigualdad también han aumentado en la mayoría de las regiones, pero en mucha menor medida. La situación es igualmente desalentadora en lo que se refiere a la evolución de las tasas de pobreza. Según los cálculos de la CEPAL para 2022, en la región de América Latina y el Caribe se registró una leve disminución de la pobreza general (a 32,1% de la población) en comparación con 2021, pero un leve aumento de la pobreza extrema (a 13,1%). En términos absolutos, esto significa que hay más personas viviendo en condiciones de pobreza o pobreza extrema que antes de la pandemia. Según la CEPAL, esto representa un retroceso de 25 años. Además, compara la tasa de desempleo calculada para 2022 con una regresión de 22 años, siendo las mujeres las más afectadas. Por último, la organización también afirma que la pandemia ha creado una “crisis educativa silenciosa” que ha dejado atrás a media generación de estudiantes, en gran parte debido a los cierres escolares comparativamente largos de la región (una media de 70 semanas), así como a la falta de conexiones a Internet, equipos y competencias digitales. De este modo, se han magnificado las desigualdades educativas ya existentes. Esto representa un lastre no sólo para los esfuerzos por ofrecer igualdad de oportunidades, sino también para el futuro de los sistemas económicos de la región en su conjunto. Los datos del BTI indican que también aquí se está produciendo un estancamiento negativo: Aunque las puntuaciones de los 21 países en materia de política educativa parecen fluctuar en torno a la marca de los cinco puntos, esto no puede considerarse un nivel satisfactorio. Además, la puntuación media global de la región en este indicador, de 4,86 puntos, es el valor más bajo desde el BTI

Tabla 4 Estado de transformación económica

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

La tabla sigue las puntuaciones del BTI de 2024. Los países se clasifican según su puntuación respectiva en la evaluación del estado de transformación económica. Las flechas marcan un cambio de categoría en comparación con el BTI 2022.

Figura 3 El Estado de la transformación económica (BTI 2024, comparado con el BTI 2010)



El eje X muestra las puntuaciones de los países en el BTI 2010, mientras que el eje Y representa las del BTI 2024. Los países situados por debajo de la diagonal han experimentado un descenso de la calidad, mientras que los situados por encima han mejorado.

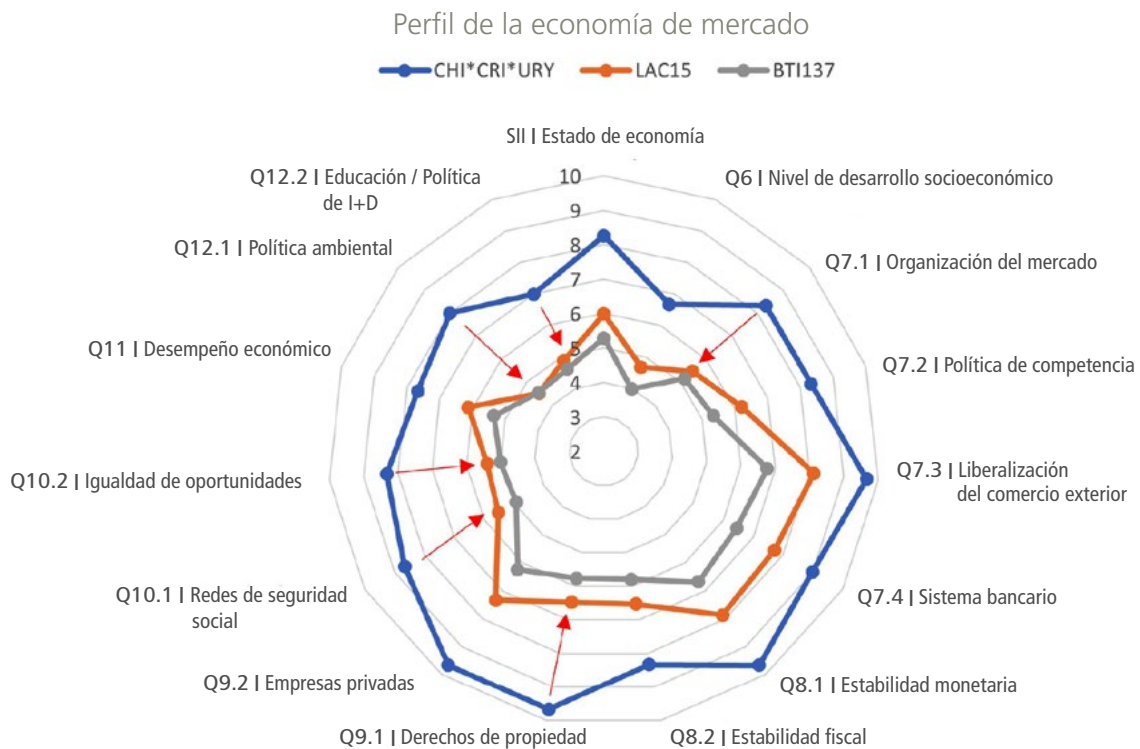
2006. Aunque Chile consiguió mejorar en el BTI 2024 gracias a numerosos pequeños avances a lo largo del tiempo, cuatro países experimentaron un mayor deterioro en este ámbito, entre ellos la República Dominicana, el antiguo campeón regional de educación Cuba (que cayó de 8 a 6 puntos), México y Nicaragua.

Al igual que en el BTI 2022, apenas se han producido movimientos con respecto al estado de transformación económica. Únicamente Guatemala, gracias a una leve mejora en su desempeño económico, se ha deslizado hacia el grupo de países con transformación limitada, que contiene a la gran mayoría de los países de la región. Al observar los resultados desde el BTI 2010 –el anterior máximo de la media regional– se observa una tendencia a la baja durante la última década que se acentuó aún más por los efectos de la pandemia, y que sólo se detuvo en casos aislados durante el actual periodo de revisión. Los “gigantes” de la región también registraron algunas de las mayores pérdidas en este periodo: Brasil (-1,29), México (-1,14) y Argentina (-1,11) sólo fueron superados en este aspecto por Venezuela (-2,36), Cuba (-1,75) y Haití (-1,43).

El Gráfico 3 muestra que sólo hubo tres (débiles) mejoras en este periodo: la República Dominicana, que destacó en el periodo actual debido a la aplicación por parte del presidente Abinader de una política económica y de regulación económica más estricta; Ecuador, cuyo registro positivo representó un paso adelante respecto a la era menos exitosa del presidente Rafael Correa; y Paraguay, donde el dominante Partido Colorado sigue un modelo de exportación agrícola todavía relativamente estable, pero en algunos aspectos insostenible.

Mientras que Chile, Uruguay y Costa Rica tienen sistemas económicos en gran medida sólidos y resistentes a las crisis, a pesar de algunas deficiencias que aún persisten (sobre todo en el sector de la educación), los países que se encuentran en el nivel de transformación económica limitada –marcados con un círculo en la zona central de la Figura 3– se caracterizan por graves problemas estructurales y desequilibrios institucionales que los harán menos resistentes en el futuro y los expondrán al riesgo de quedar aún más rezagados a nivel internacional. En conjunto, América Latina y el Caribe se enfrentan a una competen-

Figura 4 Comparación de la transformación económica por indicador



La línea exterior (azul) muestra el perfil de indicadores de los países exitosos Chile, Costa Rica y Uruguay (CHI*CRI*URY), así como la puntuación global del estado de transformación económica. La línea central (naranja) muestra el perfil de los 15 países de la región que ocupan una posición media, mientras que la línea interior (gris) muestra el perfil medio de los 137 países del BTI 2024.

cia cada vez mayor de regiones (antes) menos desarrolladas, pero no son (todavía) capaces de competir con países más desarrollados. Además de los recurrentes periodos de inestabilidad política que se dan en muchos países, la región se enfrenta a los crecientes desafíos que plantean los efectos del cambio climático, como el deshielo de los glaciares andinos, las sequías y los periodos de lluvia extremos, y la intensificación de las ya a menudo desastrosas fluctuaciones climáticas “normales” (especialmente los fenómenos de El Niño y La Niña).

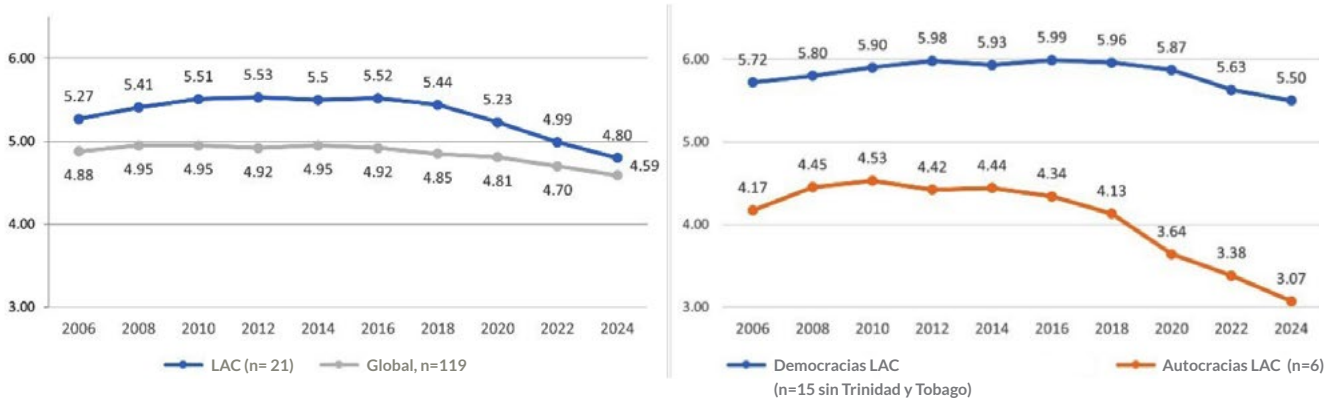
Los problemas estructurales de los países situados en la parte media de la clasificación están relacionados principalmente con la debilidad de las instituciones, la existencia de amplios sectores informales y la persistencia de altos niveles de desigualdad. Las reformas políticas que se necesitan urgentemente no se han abordado o no han tenido éxito, en algunos casos debido a la resistencia política y en otros a una aplicación deficiente. Una mirada a los perfiles de economía de mercado de estos países de rango medio en comparación con los tres países más exitosos de Chile, Costa Rica y Uruguay –que muestran lo que puede ser posible en América Latina– revela claras debilidades institucionales (ver Figura 4). Las carencias en materia de organización del mercado, propiedad privada, instituciones del Estado del bienestar, protección del medio ambiente y educación son especialmente evidentes. En cada uno de estos ámbitos, estos países se sitúan muy cerca de la muy baja media general del BTI. Para recuperar su retraso, estos países tendrían que acercarse al perfil azul. Sin embargo, siguen existiendo graves obstáculos en materia de gobernanza.

Gobernanza

Las cuestiones de transformación política y económica tratadas anteriormente ya han indicado que los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe se ven cada vez más desbordados por los problemas a los que se enfrentan. En general, la región presenta un escenario de consenso desmoronado o impedido, a menudo impulsado por factores estructurales (como estructuras de representación disfuncionales, especialmente los sistemas de partidos) y poderosos grupos de veto tanto dentro como fuera del sistema político. En la actualidad, el cambio democráticamente legitimado y organizado en América Latina y el Caribe parece tropezar con obstáculos insuperables. Además, las poblaciones de la región son cada vez más conscientes de estas limitaciones, en la medida en que están a favor del cambio. Muchos ciudadanos se han resignado en gran medida al statu quo y esperan que sus gobiernos, en el mejor de los casos, mejoren sus condiciones materiales de vida (lo cual no es poco, dados los problemas antes mencionados).

No es casualidad que la calidad de la gobernanza en la región haya vuelto a caer significativamente, como ya ocurriera en el BTI 2020 y el BTI 2022. Sin embargo, con una puntuación media de 4,86, la región de LAC sigue ocupando el segundo lugar en una comparación interregional, por detrás de Europa Centro-Oriental y de Europa (5,85) y por delante de Asia y Oceanía (4,65). Con el tiempo, sin embargo, la puntuación media de la región se ha ido acercando gradualmente a la media mundial. O mejor dicho, a la mediocridad de los 119 países encuestados sistemáticamente.

Figura 5 Gobernanza en América Latina y el Caribe (BTI 2006 – BTI 2024)



A la izquierda: comparación global

A la derecha: comparación intraregional de la gobernanza de las democracias y las autocracias.

Tabla 5 Calidad de la gobernanza

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

La tabla muestra las puntuaciones de índice BTI 2024. Los países se clasifican según su puntuación respectiva en el Índice de Gobernanza. Las flechas marcan un cambio de categoría en comparación con el BTI 2022.

camente desde el BTI 2006 ha seguido convergiendo. Esta media global se corresponde aproximadamente con la calidad de gobernanza actual de Angola o Perú, que, al igual que el ahora autocrático El Salvador, experimentaron algunos de los mayores descensos del BTI durante este periodo de revisión. Además, con el deterioro también evidente en Argentina y Brasil bajo Bolsonaro –la nueva era de Lula, que en enero de 2023, no se incluyó en la evaluación–, otras dos democracias contribuyeron de nuevo a la reducción de la media general de gobernanza. La calidad de la gobernanza de las democracias en su conjunto ha vuelto a debilitarse significativamente. Esto se debe en parte al hecho de que Honduras, a pesar de haber vuelto a la democracia, aún no ha alcanzado un nivel superior, mientras que El Salvador, que obtuvo unos resultados relativamente buenos en el BTI 2022, ha pasado ahora al campo de las autocracias. Los promedios generales de las puntuaciones de gobernanza de estas autocracias las sitúan en un nivel intermedio entre Afganistán y Tayikistán.

Una vez más, puede que haga falta una lupa para discernir cualquier evolución positiva. Junto a Honduras (+0,47), sólo Colombia (+0,50) destaca en este sentido. Sin embargo, bajo la presidencia de Petro, este último país sólo ha recuperado la caída en la calidad de la gobernanza que se produjo bajo la presidencia de Duque, que estuvo menos orientada al consenso y tuvo relativamente poco éxito. Dicho esto, Uruguay, Costa Rica y Chile han sido capaces de mantener sus niveles relativamente altos, situándose respectivamente en los puestos 2º, 6º y 7º de la clasificación general de los 137 países. Aunque Estonia y Letonia

han superado a Chile y Costa Rica, los logros en materia de gobernanza de estos Estados latinoamericanos siguen siendo dignos de mención, dada la abundancia de circunstancias adversas. En ambos países han tomado posesión nuevos gobiernos. Ni el presidente de izquierdas Gabriel Boric en Chile ni el presidente de derechas Rodrigo Chaves en Costa Rica tienen mayorías seguras en el parlamento y, en ambos casos, la resistencia a la reforma ha sido inmensa. No obstante, las estructuras de gobierno establecidas en ambos países se han mantenido sólidas. En Costa Rica, sin embargo, el presidente Chaves se ha embarcado en una escalada del discurso antiestablishment, por ejemplo con respecto a los sistemas de seguridad social que han constituido una piedra angular del desarrollo nacional desde mediados del siglo XX. Esto ha creado un fuerte riesgo de polarización en el país. Por su parte, Chile se encuentra en medio de una agitación política de resultado incierto, sobre todo tras el fracaso del referéndum constitucional para sustituir la “constitución de Pinochet”. Al cierre del periodo de revisión, los esfuerzos para redactar una nueva constitución seguían en marcha.

La línea de tendencia, en general negativa, está vinculada en parte a problemas sociales cada vez más complejos y, en algunos casos, cada vez más intensos, como la desigualdad, la desaceleración económica y el cambio climático. Sin embargo, los sistemas representativos de la región también experimentan dificultades crecientes para organizar el consenso social y encontrar –o incluso buscar– soluciones adecuadas. Las autocracias de la región son en su mayoría inflexibles e insensibles a las demandas popula-

res y, con la excepción de Cuba, tienden a ser profundamente corruptas. En las democracias, la gobernanza se ve cada vez más perturbada por las fracturas políticas y sociales, lo que complica los esfuerzos por alcanzar un consenso sobre los objetivos de transformación. En la Tabla 5, los tres países exitosos ocupan los primeros puestos, seguidos a una distancia considerable por los tres Estados insulares del Caribe, mientras que Colombia (5,74) y Paraguay (5,71) apenas han cruzado el umbral de la categoría de buen gobierno. Con la excepción de Brasil, que con Bolsonaro ha quedado relegado a la categoría de gobernanza débil –a la que se unen exclusivamente las autocracias–, el resto de democracias entran en la categoría de gobernanza moderada. Traducido, esto significa que también en este ámbito se avanza poco y que los países gobiernan en gran medida en modo de crisis, como veremos a continuación. En conjunto, esta tendencia general de la gobernanza también se refleja a nivel de criterios e indicadores. No se aprecia ninguna evolución positiva en este sentido durante el periodo examinado. De hecho, la mayoría de los indicadores han registrado descensos, en particular la coordinación de políticas (-0,50), establecimiento de prioridades (-0,23), implementación (-0,32), actores antidemocráticos (-0,36) y gestión de divisiones/conflictos (-0,27). Esto apunta a una peligrosa mezcla de escasa capacidad de gobernanza y fracaso a la hora de abordar las divisiones y los conflictos sociales.

La Tabla 6 presenta una clasificación aproximada de los patrones de gobernanza encontrados en la región. La gobernanza desorganizada en las democracias se caracteriza principalmente por el hecho de que los gobiernos tienen considerables dificultades para abordar estratégicamente

los problemas acuciantes debido a la falta de voluntad o de capacidad. La gobernanza bloqueada en las democracias significa que los gobiernos se enfrentan a una resistencia inflexible a sus reformas y políticas, o que ellos mismos no están dispuestos a transigir. Ambas categorías son esencialmente tipos ideales, en el sentido de Max Weber. Por ejemplo, el caso de Perú bajo la presidencia de Castillo muestra con especial claridad que la gobernanza de un país puede asignarse a ambas categorías. La gobernanza autoritaria se caracteriza por una toma de decisiones e implementación antiplural, el predominio del poder ejecutivo y, sobre todo, la falta de consenso. En este caso, las dos últimas características también pueden darse en las democracias. Con las reservas ya mencionadas, la gobernanza “sólida” se aplica a las islas de excelencia ya comentadas – Chile, Costa Rica y Uruguay– así como a la República Dominicana, Jamaica, Paraguay y Trinidad y Tobago. Estos últimos países se caracterizan por unos patrones de gobierno relativamente estables que –como se observa especialmente en el caso de Paraguay– parecen poco proclives a generar un impulso reformista significativo, precisamente por la rigidez de sus constelaciones políticas actuales.]

Los 10 países con gobernabilidad desorganizada o bloqueada se distinguen de los demás por haber desarrollado profundas divisiones sociales a lo largo de los años, hasta llegar a una polarización excesiva, a menudo agravada por tendencias populistas. En el grupo de la gobernanza desorganizada, Perú (-1,16), Argentina (-0,81) y Brasil (-0,63) son tres de los cuatro países que han sufrido las pérdidas globales de gobernanza más significativas. En Perú, la crisis política de larga duración que lleva años latente se intensificó aún más en el transcurso de las elecciones

Tabla 6 Patrones de la gobernanza

Sólida	Desorganizada	Bloqueada	Autoritaria
Chile	Argentina	Bolivia	El Salvador
Costa Rica	Brasil	Ecuador	Guatemala
República Dominicana	Haití	Colombia	Cuba
Jamaica	Honduras	Panamá	Nicaragua
Paraguay	México		Venezuela
Trinidad y Tobago	Perú		
Uruguay			

presidenciales de 2021. Desde el principio, el mandato de Castillo se caracterizó por fuertes disputas políticas entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como entre las fuerzas de izquierda y de derecha. En gran medida, no se trataba de políticas específicas, sino fundamentalmente de juegos de poder con el objetivo de eliminar al “opponente” político (mediante la destitución o la disolución del parlamento). El corto mandato de Castillo (desde julio de 2021 hasta su farsa golpista de diciembre de 2022) se caracterizó por la falta de rumbo político y de capacidad de acción. Estaba claro que ni él ni sus cinco primeros ministros sabían cómo organizar el gobierno; los casi 70 cambios ministeriales en 16 meses, incluidos siete ministros de Interior y seis de Defensa, hablan por sí solos. Como señala el informe de país del BTI, el gobierno era sencillamente incompetente, ineficaz y mediocre, y algunos miembros de los círculos más cercanos al presidente estaban implicados en graves casos de corrupción. En consecuencia, las cualidades de capacidad de dirección, eficiencia de recursos y creación de consenso disminuyeron drásticamente, como reflejan los datos del BTI. Con la sucesora de Castillo, Dina Boluarte, Perú ha dado un giro hacia modos de gobierno más autoritarios.

En Argentina, tras las elecciones de mitad de mandato de 2021, el conflicto político interno continuó calentándose con la proximidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias de octubre de 2023, cuando ya había finalizado el periodo examinado. La desorganización de la gobernabilidad en este país proviene menos de la falta de profesionalismo que de las disensiones dentro del propio gobierno. Desde el principio del mandato del presidente Fernández, la verdadera lucha por el poder no fue principalmente entre el gobierno y la oposición parlamentaria de centro-derecha, sino más bien dentro del propio gobierno, es decir, entre las alas moderada y radical del movimiento peronista. La primera estaba representada por el presidente y algunos miembros del gabinete, y la segunda por la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner y sus partidarios en el gabinete y en el Congreso. La hostilidad se intensificó tras las derrotas de los peronistas en las elecciones de mitad de mandato. Esto provocó el bloqueo de varias medidas políticas importantes, en particular el cumplimiento de las condiciones del FMI y las medidas de austeridad necesarias para reducir el déficit presupues-

tario. Como consecuencia, el balance general del país se ve empañado por la reducción de la capacidad de dirección y la eficiencia de los recursos.

Brasil continuó su declive de gobernabilidad en la segunda mitad del mandato del presidente Bolsonaro. Si bien la polarización política entre las fuerzas de izquierda y de derecha había ido en aumento desde 2013, Bolsonaro profundizó estas divisiones desde que asumió el cargo en 2019. Como consecuencia, los aspectos de la gobernanza relacionados con el consenso y la cooperación vieron cómo sus puntuaciones empeoraban significativamente en el BTI 2022. Desde entonces, tanto la priorización como la eficiencia de los recursos también han mostrado descensos sustanciales. Aunque Brasil ha contado tradicionalmente con una administración pública dotada de personal profesional, las reorganizaciones, a menudo arbitrarias, los recortes presupuestarios y de puestos de trabajo y el nombramiento de aliados ideológicos en lugar de expertos han perjudicado enormemente el uso eficiente de los recursos disponibles. Aunque en un principio el Gobierno prometió una lucha integral contra la corrupción, de hecho, empeoró considerablemente la situación. Bolsonaro ha dejado así a su sucesor Lula da Silva otro difícil legado.

En México, uno de los tres países restantes de este grupo, el presidente López Obrador se mantuvo fiel a su estilo de gobierno personalista y a menudo errático, ignorando en gran medida las instituciones existentes. Sus objetivos políticos siguen siendo vagos, y no se percibe ni una estrategia política coherente ni una capacidad estratégica significativa para organizar la política. Aunque Honduras ha vuelto a la democracia, el gobierno de la presidenta Castro ha tenido dificultades para establecer prioridades claras, y la escasa capacidad institucional ha obstaculizado la aplicación de las políticas. Tras el asesinato del presidente Moïse, Haití se encuentra al borde del colapso y está clasificado como autocracia y Estado fallido. Por lo tanto, la desorganización afecta a todo el Estado. De hecho, apenas es exacto hablar de gobierno.

Los cuatro países con gobernanza bloqueada se caracterizan por fuertes tensiones sociales, en algunos casos hasta el nivel de una grave polarización. En cada uno de ellos, los actores políticos persiguen conceptos políticos en

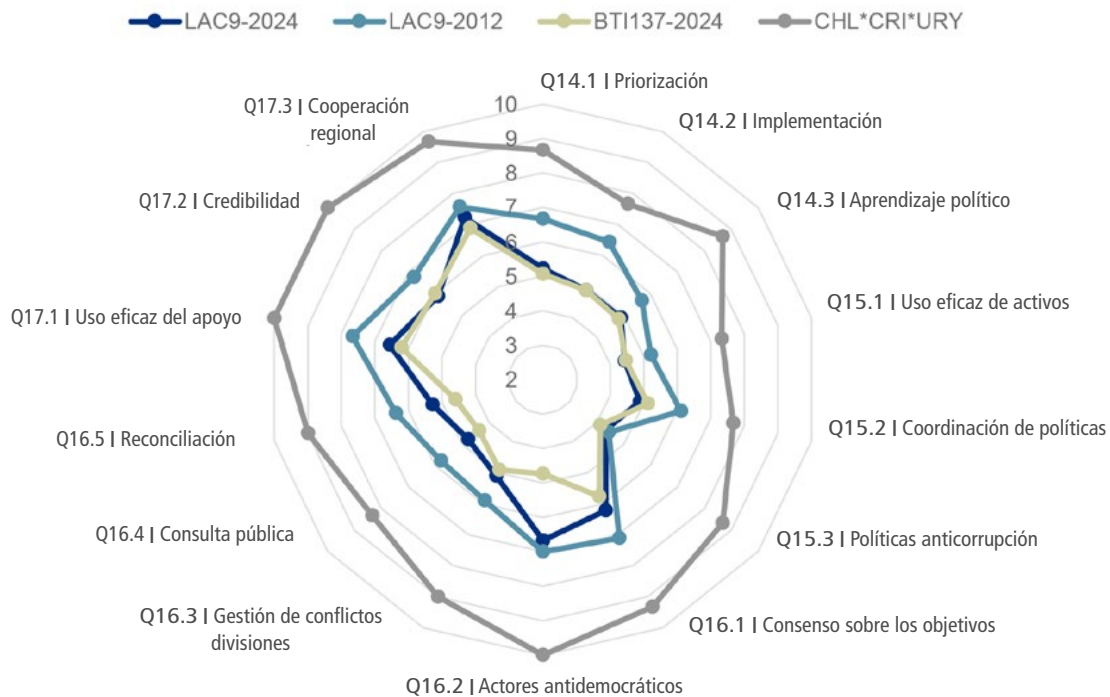
Tras el asesinato del presidente Moïse, Haití se encuentra al borde del colapso y está clasificado como autocracia y Estado fallido. Por lo tanto, la desorganización afecta a todo el Estado. De hecho, apenas es exacto hablar de gobierno.

clara competencia, aunque no siempre estén claramente definidos. Sin embargo, estas fuerzas políticas no se centran necesariamente en eliminarse unas a otras, como es el caso de Perú. Este último extremo es el más probable en Bolivia, donde las elecciones de 2020 pusieron fin a la crisis democrática abierta, pero la profunda polarización social y política dentro de la sociedad del país continúa. En general, se ha establecido en Bolivia una corriente conservadora algo difusa pero muy extendida, que ha dado lugar a repetidas protestas e incluso a acciones sociales masivas contra las políticas del gobierno. Esta corriente incluye a grupos religiosos (que se oponen a las políticas liberales de género y a los derechos de autodeterminación sexual) y al movimiento regional de Santa Cruz, por ejemplo. En Ecuador y Colombia, los distintos campos políticos están igualmente divididos de forma irreconciliable. En Ecuador, esto llevó al presidente derechista Lasso a disolver el parlamento poco después del final del periodo de revisión y a gobernar por decreto hasta que se celebraran nuevas elecciones. Antes de eso, el parlamento, dominado por la izquierda, había bloqueado su agenda, permitiéndole dar forma a la política sólo en aquellas áreas en las que se le permitía gobernar por decreto. En Colombia, a pesar de los éxitos iniciales, el presidente de izquierdas Petro se en-

frenta cada vez más a dificultades similares para aplicar sus ambiciosas políticas de reforma, lo que le obliga a depender en parte del apoyo de las fuerzas conservadoras. Las crecientes tensiones relacionadas con el posible impacto de las elecciones subnacionales de 2023 han suscitado dudas sobre si el gobierno recibirá suficiente apoyo para llevar a cabo sus reformas al final de su mandato.

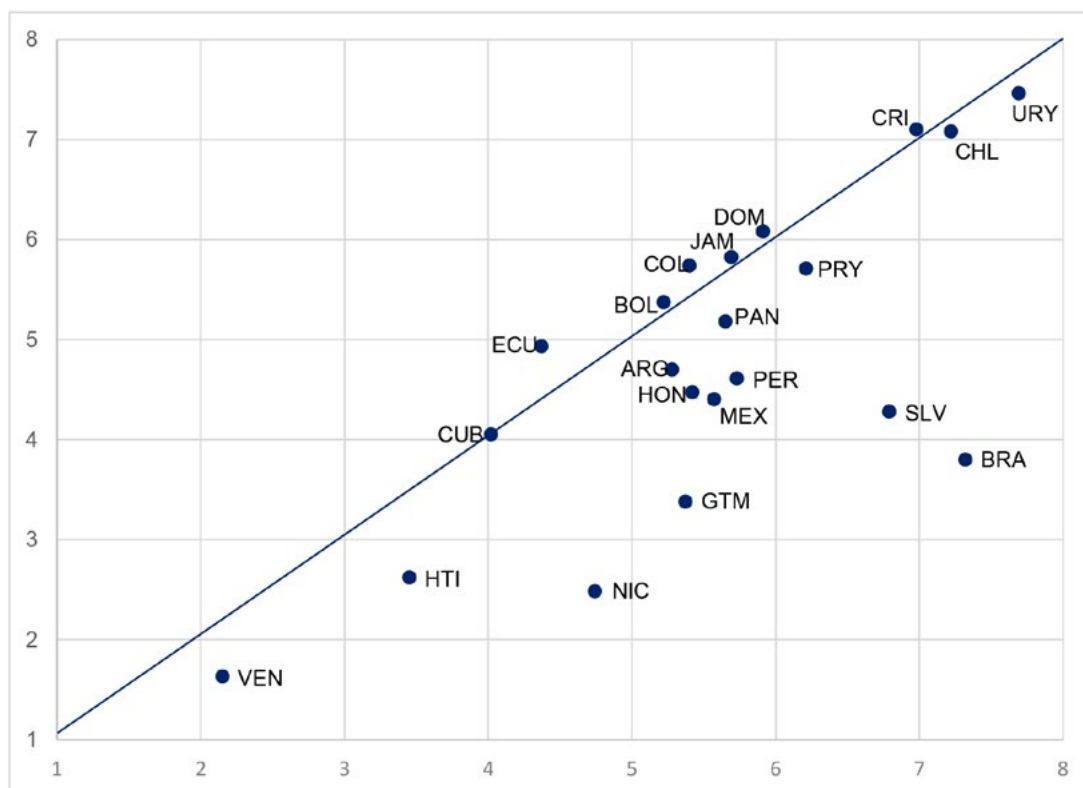
La Figura 6 muestra las posiciones relativas de los países con una gobernanza desorganizada o bloqueada (nueve casos, habiendo excluido a Haití); en primer lugar, en comparación con los tres países con mejores resultados, Chile, Costa Rica y Uruguay, como forma de mostrar el potencial existente en América Latina; en segundo lugar, en comparación con la media general de todos los países incluidos en el BTI 2024; y en tercer lugar, en comparación con su propio historial de gobernanza en el BTI 2012. Esta última comparación muestra que estos nueve países están lejos de estar a la altura de su propio potencial de gobernanza, especialmente en lo que respecta a la capacidad de dirección. La distancia que los separa de los países con mejores resultados se ha ampliado aún más, y el deterioro de la gobernanza de estos nueve países se acerca ahora a la media general del BTI. Sin embargo, sigue habiendo una diferencia significativa en cuanto a la integración de

Figura 6 Perfiles de gobernanza de América Latina y el Caribe



La línea exterior muestra el perfil medio de Chile, Costa Rica y Uruguay; la línea verde refleja el perfil de la muestra global de 137 países incluidos en el BTI; las dos líneas restantes muestran los perfiles de los nueve países seleccionados dentro del BTI 2012 (rojo) y del BTI 2024 (azul).

Figura 7 Gobernanza: BTI 2024 vs. BTI 2012



El eje X muestra las puntuaciones de los países en el BTI 2012, mientras que el eje Y muestra las del BTI 2024. Los países situados por debajo de la diagonal han experimentado un descenso de la calidad, mientras que los situados por encima han mejorado.]

actores antidemocráticos; al menos en este ámbito, estos países no han perdido terreno.

Las prácticas autoritarias del presidente Bukele en El Salvador han establecido un modelo de gobierno que está atrayendo a posibles imitadores en toda la región. En lugar de basarse en la confrontación izquierda-derecha, ofrece soluciones (aparentemente) eficaces a problemas agudos, siendo a la vez abiertamente autoritario en su enfoque. Esto es especialmente cierto en materia de seguridad interior, donde el gobierno ha emprendido acciones militares contra bandas criminales sin control parlamentario ni judicial. Además, el estilo de gobierno personalista y populista de Bukele ha obtenido una amplia aprobación de la opinión pública, que parece claramente dispuesta a aceptar medidas autocráticas e incluso violaciones de los derechos humanos si estas políticas se traducen en una disminución significativa de la violencia cotidiana. El apoyo a políticas de este tipo ya está apareciendo en los discursos populistas de derechas en Chile, Colombia, Guatemala y Perú, por ejemplo, y el presidente Castro lanzó una operación militar similar en Honduras en junio de 2023. Esta

mezcla de personalismo, desprecio por las instituciones, fijación de objetivos bastante errática y falta de búsqueda de consenso no ha perjudicado todavía a Bukele. Sin embargo, desde la perspectiva de la “buena gobernanza” democrática, supone un importante retroceso (-1,35 puntos en el Índice de Gobernanza en comparación con el BTI 2022). La Figura 7 muestra esta significativa pérdida de calidad, así como otros cambios en la calidad de la gobernanza entre el BTI 2012 y el BTI 2024. Esto confirma una vez más la impresión general de estancamiento, declive o torpedeo deliberado de la capacidad de gobernanza, que son capacidades de transformación que, como en Brasil, deben reconstruirse antes de que sean posibles mejoras significativas.

Perspectivas

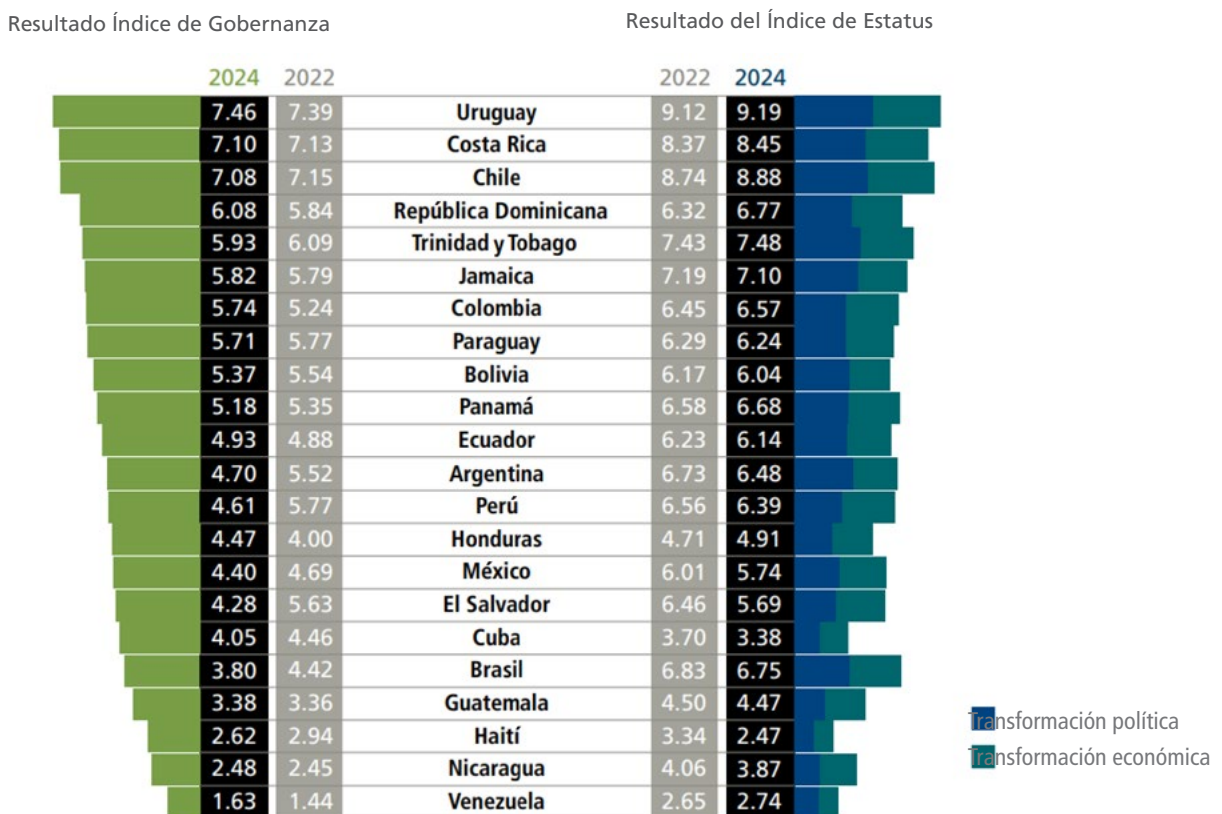
América Latina y el Caribe trastabillaron de la crisis pandémica directamente a la siguiente crisis. Algunos países, y sus gobiernos en particular, se han tambaleado visiblemente al borde o más allá del límite de sus capacidades de

gobernanza durante los dos últimos años. Los problemas de gobernanza antes mencionados suelen ocultar divergencias sociales y políticas fundamentales. En muchos casos, la falta de consenso social sobre los objetivos a medio o largo plazo de los países ha existido desde mucho antes del actual periodo de revisión. En Argentina, por ejemplo, se trata de un problema latente y, por lo tanto, recurrente en el “juego” político entre peronismo y no peronismo o antiperonismo. En el momento de escribir estas líneas, pocas semanas antes de las elecciones de 2023, esta tensión se estaba haciendo evidente una vez más. En Bolivia, Brasil y Perú se han dado dinámicas similares desde hace tiempo. En otros países, como Chile y Colombia, estos enfrentamientos son de naturaleza más reciente, al menos en cuanto a su intensidad, como han demostrado las turbulencias desde 2019. Las posibilidades de alcanzar un consenso político, a pesar de las serias dificultades, son mejores en estos países. Sin embargo, todavía no se han encontrado tales soluciones. En general, ha pasado mucho tiempo, y con él muchas oportunidades para abordar los problemas expuestos en este informe (que en muchos casos repiten observaciones anteriores). En El Salvador, Bukele ha demostrado adónde nos puede llevar esto.

Como muestran las encuestas de Latinobarómetro, la proporción de población abierta a la gobernanza autoritaria está aumentando en varios países. Si estas poblaciones ven que los problemas que consideran más urgentes no se resuelven, esto podría ofrecer una oportunidad para soluciones de gobernanza autoritaria a través de la autocracia electoral. Dado que los problemas económicos, sociales y de seguridad son cada vez más acuciantes, los jóvenes, en particular, expresan su deseo de soluciones amplias y más rápidas, y valoran menos la gobernanza democrática.

Esto significa cosas diferentes dentro de las diversas democracias de la región. Al menos por el momento, las democracias más o menos estables como Uruguay, Jamaica y Trinidad y Tobago, así como algunas democracias defectuosas como la República Dominicana y Paraguay, parecen capaces de mantener o incluso mejorar la estabilidad democrática que han alcanzado, gracias a una buena o mejorada capacidad de gobernanza. Chile y Colombia están atravesando una época de agitación política, enfrentándose respectivamente a un nuevo proceso constitucional y a reformas de gran alcance. Su éxito dependerá de la medida en que sus gobiernos y otras fuerzas políticas logren evitar sesgar estos procesos hacia un lado u otro de la

Figura 7 Gobernanza: BTI 2024 vs. BTI 2012



población por razones políticas y, en su lugar, (re)establezcan activamente los mecanismos de consulta y consenso. Costa Rica ofrece mayores motivos de preocupación en este sentido. Allí, el presidente Chaves sigue polarizando el país, aunque hasta ahora se ha mantenido dentro de los límites del Estado de Derecho.

Se prevén escenarios más difíciles para las demás democracias defectuosas. En Argentina y Bolivia, la lógica del juego político de suma cero se ha arraigado tanto que los proyectos que van más allá son hoy casi inconcebibles, al menos mientras las facciones más moderadas de ambos lados de la división política no logren unirse. En Brasil, Lula da Silva está recogiendo los pedazos después de la era Bolsonaro, lidiando con conflictos políticos que se han exacerbado drásticamente y se han exagerado ideológicamente. La medida en que él y su gobierno puedan desprenderse de esta dicotomía “amigo-enemigo” y ofrecer soluciones globales creíbles será un factor crítico en la capacidad de Brasil para despolarizarse. Tras las amargas luchas por el poder político y la posterior disolución del parlamento, Ecuador se enfrenta a otro período de inestabilidad. Como en muchos otros países, esto se verá exacerbado por la debilidad de las estructuras de representación. Dada esta dinámica, son posibles escenarios similares a los acontecimientos que se desarrollaron en Perú durante el período de revisión. El propio Perú corre el riesgo de entrar en una fase prolongada de inestabilidad, que frenaría aún más el desarrollo económico y erosionaría así la extremadamente limitada legitimidad residual que actualmente poseen los poderes ejecutivo y legislativo. Las estructuras de representación del sistema político, que están completamente deshilachadas, y la consiguiente falta de profesionalidad en la política apuntan a una perpetuación de este malestar. Peor aún –como los observadores ya temen que esté ocurriendo– Perú podría convertirse en

En general, los paradigmas de crecimiento regional imperantes, caracterizados por una integración pasiva en los mercados mundiales, una productividad estancada y amplios sectores económicos informales, han alcanzado un punto de saturación.

una segunda Guatemala, con redes informales y altamente corruptas dominando las instituciones políticas. A pesar de los llamamientos generalizados para que se celebren nuevas elecciones, tanto la presidenta como los miembros del Congreso de Perú se aferran a sus escaños y quieren aguantar hasta las elecciones legalmente previstas para 2026, dos años muy largos en el futuro.

Mucho dependerá de si y cómo los países de la región salen del “estancamiento negativo” que ha definido su reciente desarrollo económico. Esto ha tenido un enorme impacto en el estado de ánimo de la opinión pública, y podría dar lugar a demandas de soluciones más radicales o de una mayor legitimación democrática a través de mejores resultados. Como ya se señaló hace dos años, la región se encuentra de nuevo en una encrucijada tras la catástrofe pandémica y debe emprender nuevas vías de desarrollo. Si bien las estrategias adoptadas por el gobierno de Boric en Chile y la administración Petro en Colombia se alinean ostensiblemente con este imperativo, hasta ahora los avances han sido modestos. Además, especialmente en Chile, estas estrategias podrían

convertirse en víctimas de un giro conservador. En general, los paradigmas de crecimiento regional imperantes, caracterizados por una integración pasiva en los mercados mundiales, una productividad estancada y amplios sectores económicos informales, han alcanzado un punto de saturación. Avanzar en las iniciativas de inversión y reforma de los sistemas educativo y sanitario representaría un paso adelante crucial. Del mismo modo, es imperativo llevar a cabo reformas institucionales para combatir la desigualdad y reducir el tamaño del sector informal. Sin embargo, estas recomendaciones, que se han articulado de diversas formas a lo largo de las dos últimas décadas, aún no se han traducido en acciones tangibles. Parece que el statu quo persistirá, por ahora.

Índice de Transformación Bertelsmann 2024

BTI TRANSFORMATION INDEX **2024**



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

Cerrito 1266 piso 7° Of. 31 C1010AAZ. Ciudad de Buenos Aires, República Argentina. ✉ centro@cadal.org • www.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/c/cadaltv)

Sobre el BTI

Gobernanza en comparación internacional

Desde 2004, el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (BTI) analiza y evalúa periódicamente la calidad de la democracia, la economía de mercado y la gobernanza en 137 países en desarrollo y en transición. La evaluación se basa en más de 5.000 páginas de informes nacionales detallados que se elaboran en colaboración con más de 280 expertos de destacadas universidades y think tanks de más de 120 países.

El periodo de evaluación actual va del 1 de febrero de 2021 al 31 de enero de 2023. El BTI es el único índice comparativo internacional que mide la calidad de la gobernanza con datos propios y ofrece un análisis exhaustivo de la gestión política en los procesos de transformación.