

¿Quo vadis, América Latina?

El desarrollo de la democracia y la economía de mercado vista a través del *Bertelsmann Transformation Index 2003*

Peter Thiery*

RESUMEN: *Utilizando el BTI (Índice Bertelsmann de Transformación), creado por la Fundación del mismo nombre, este artículo presenta las características de las realizaciones políticas de los gobiernos de América latina durante sus procesos de transformación (cumplimiento del Consenso de Washington, democratización). El Index 2003 hace alusión a los sucedido en los 5 años precedentes. Se utiliza como paradigma de lo ideal una democracia con economía de mercado. Se trata de mostrar en qué estado se encuentran los países a través de un balance comparativo de éxitos y fracasos de las reformas políticas y económicas en aras de alcanzar los objetivos de democracias y economías eficaces. Se establecen algunos indicadores cualitativos y cuantitativos para la valoración de los niveles de democracia, economía de mercado e índice de gestión. Los resultados se presentan en comparación con las demás regiones del mundo y concluyen con una serie de constataciones acerca del retardo en las transformaciones y ciertas recomendaciones.*

ABSTRACT: Quo vadis, Latin America? The development of democracy and the market economy viewed through the Bertelsmann Transformation Index 2003

By using the BTI (Bertelsmann Transformation Index), developed by the Bertelsmann Foundation, this article describes the political achievements of Latin American governments during their transformation processes (fulfilment of the Washington Consensus, democratization). The 2003 Index refers to the events of the preceding five years, 1998-2003. It is used as a model of an ideal democracy with a market economy, and assesses developing countries' progress by comparing their successes and failures in political and economic reforms aimed at becoming effective democracies and economies. Qualitative and quantitative indicators are established for evaluating each country's levels of democracy, market economy and administrative reform. The results are compared with those for other regions of the world. Finally, the author notes delays in certain countries' transformation processes and makes a number of recommendations.

Palabras-claves: *Democracia. Economía. Mercado.. América Latina.*
Keywords : *Democracy, Economics. Market. Latin America.*

Ha transcurrido ya un cuarto de siglo desde que en América Latina se iniciara, a fines de la década de 1970, el regreso a la democracia y las primeras reformas económicas trascendentes. Si bien ambos procesos impulsaron cambios políticos, eco-

* CAP, Múnich.

nómicos, sociales y culturales de fondo en todo el subcontinente, algunos problemas estructurales seculares -especialmente la pobreza y la desigualdad- continúan sin solución. Por cierto, se produjeron adelantos importantes en América Latina en comparación con otras regiones en transformación. No obstante, persiste el período de los cambios radicales en el continente cuyo desenlace se presenta hoy más incierto que hace diez años.

Las estructuras políticas y económicas básicas de casi todos los países de América Latina y del Caribe han experimentado cambios fundamentales que los acercaron claramente a los objetivos de una democracia con economía de mercado. En la actualidad, los 16 países del continente al sur del Río Grande¹, sin excepción, tienen gobiernos democráticos. Lo mismo sucede en dos de los cuatro países caribeños estudiados (Jamaica, República Dominicana). Solamente Haití y Cuba se mueven a contramano de la fuerte corriente de la “tercera ola” de redemocratización en América Latina. Veinticinco años atrás, con la excepción de Costa Rica, Venezuela, Colombia y Jamaica, todos esos países se encontraron bajo una u otra forma de régimen autoritario, generalmente de tipo militar.

Al mismo tiempo se inició en casi todos los países del subcontinente un período de reformas económico-estructurales trascendentes que se plasmaron en el llamado Consenso de Washington². Hasta la actualidad todas las economías de América Latina y del Caribe, con la excepción de Cuba, han sido liberalizadas en mayor o menor medida. Sin embargo los procesos de transformación que se produjeron de forma paralela en la región adoptaron generalmente un ritmo más diferenciado en cada uno de los países, a diferencia de la simultaneidad concentrada con que se llevaron a cabo en Europa Oriental. En consecuencia se generaron dinámicas de transformación diferenciales que fueron acompañadas de una variedad de exigencias hacia la gestión de la transformación. Las tendencias generalmente recesivas de la economía a lo largo del último período, conocido como los “seis años perdidos”³, no hicieron sino aumentar la presión sobre la capacidad de gestión.

¿En qué momento del camino hacia la democracia y la economía de mercado se encuentran los países latinoamericanos actualmente, y cuán sostenibles son los procesos mencionados? El Índice Bertelsmann de Transformación (*Bertelsmann Transformation Index - BTI*) que se presenta por primera vez este año, permite la realización de un balance comparativo de los éxitos y fracasos de las reformas políticas y económicas a nivel intra e interregional.

Aparte del intento de medir el estado actual de la democracia y la economía de mercado, el índice se propone también una evaluación de la gestión de las élites políticas durante el proceso de transformación en el período comprendido entre 1998 y 2003. En la evaluación el índice hace suya la exigencia de la buena gobernanza (en inglés: *good governance*), ampliamente aceptada en el transcurso de la última década. Según ella la capacidad de las élites de conducir los procesos políticos tiene una importancia decisiva.

A continuación se presentarán los resultados del BTI con énfasis en América Latina. En resumen el balance de los cinco años pasados revela que los retrocesos fueron mayores que los adelantos, lo cual sugiere un estancamiento del proceso de transformación. No obstante, se observan diferencias importantes entre los países con respecto a los niveles de transformación alcanzados, los problemas aún por resolver y, especialmente, la capacidad de gestión de los políticos con poder de decisión. Se puede señalar como una tendencia clara que solamente los países con buena o muy buena capacidad de conducción de las élites políticas lograron adelantar el proceso de transformación (Chile, Brasil, México) o -en un entorno adverso- supieron mantener el *statu quo*; en este caso se trata sobre todo de los países pequeños, muy expuestos a los vaivenes del mercado mundial tanto por su fuerte participación en él como por su estructura económica (Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, y en menor medida, Bolivia). En cambio, los países con gestión insuficiente continúan siendo los casos problemáticos de la transformación latinoamericana. Aparte de la Cuba autoritaria se trata sobre todo de Haití y Venezuela, mientras que Argentina ha perdido buena parte de su nivel de transformación comparadamente alto debido a la ineptitud de sus élites políticas.

EL ÍNDICE BERTELSMANN DE TRANSFORMACIÓN (BTI).

OBJETIVOS Y DISEÑO

El BTI es el primer *ranking* internacional que compara las realizaciones políticas de los gobiernos durante los procesos de transformación. Con su ayuda los puntos fuertes y débiles de las estrategias reformistas se vuelven transparentes. El Índice Bertelsmann de Transformación (BTI)⁴ que se presentó al público en mayo de 2004 es el resultado de un proyecto iniciado por la Fundación Bertelsmann en 1996; mide y compara los resultados en materia de desarrollo y transformación alcanzados por 116 países de todos los

continentes entre 1998 y 2003. No se incluyeron en la muestra los países miembros de la OCDE, ni los países con menos de 3 millones de habitantes⁵ ni tampoco los territorios no reconocidos como estados. Al igual que otros índices para la medición de la democracia el BTI parte de una suposición normativa de base: La democracia y la economía de mercado con un componente social constituyen objetivos de desarrollo deseables, al tiempo que son superiores a otros sistemas políticos y económicos en materia de participación, justicia social y eficiencia económica. En torno a esta suposición se ha establecido un consenso casi completo entre los países representados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (*Development Assistance Committee*, DAC) de la OCDE, aunque existen diferencias entre los donadores con respecto a la realización concreta de cada principio.

En realidad, el BTI se compone de dos índices diferentes. (1) El índice del status quo mide el grado de democracia con Estado de derecho y economía de mercado alcanzado. Se compone de dos índices parciales referidos a la economía de mercado y la democracia. (2) El *índice de gestión* mide los adelantos de los gobiernos en materia de conducción y realización política hacia una democracia con economía de mercado. Un *indicador de tendencias* registra además la envergadura de los cambios positivos y negativos durante el período comprendido entre 1998 y 2003. Los índices parten de los siguientes criterios:

Cuadro 1
Resumen de los criterios de los índices parciales

ÍNDICE DEL STATUS QUO		ÍNDICE DE GESTIÓN
Democracia	Economía de mercado	
Organización del Estado	Nivel de desarrollo socioeconómico	Precisión de los objetivos
Participación política	Ordenamiento del mercado y de la competencia	Uso eficiente de los recursos
Estado de Derecho	Estabilidad monetaria y de los precios	Capacidad de realización
Estabilidad de las instituciones democráticas	Propiedad privada	Formación de consensos
Integración política y social	Régimen de bienestar	Cooperación internacional
	Desempeño de la economía	(+ nivel de dificultad)
	Sustentabilidad	

Para la valoración de los criterios se definieron más de 60 indicadores cualitativos y cuantitativos; los mismos se explicaron detalladamente en un manual y sirvieron de guía para los especialistas de cada

país durante la preparación de sus informes. De esta manera se obtuvo una estandarización muy amplia de los informes que facilitó un alto nivel de comparabilidad. Los informes de cada país fueron elaborados y redactados por expertos reconocidos y luego sometidos a una lectura crítica de control por parte de otros expertos en los respectivos países; en algunos casos se introdujeron modificaciones. Se adjudicaron valores numéricos de 1 (criterio cumplido) a 5 (criterio no cumplido) o de 1 a 10 a cada criterio⁶. Por razones de espacio no es posible explicar los criterios detalladamente⁷. No obstante, se deben por lo menos mencionar algunos criterios innovadores con relevancia para el debate en torno a las políticas de desarrollo:

⇒ El criterio de la organización del Estado correspondiente al índice de democracia incluye los indicadores *existencia de un monopolio de poder del Estado*, *nation-building* y *existencia de estructuras administrativas eficientes y en condiciones de trabajo*. Los mismos reflejan específicamente los múltiples procesos de descomposición o erosión de la organización del Estado, fundamentalmente en la región subsahariana de África, y las dificultades durante el *nation-building* en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

⇒ Las estructuras tradicionales, por ejemplo clientelistas y familiares, existentes en muchos países son considerados expresamente a través de los criterios *integración política y social* y *régimen de bienestar*. El primer criterio hace referencia a los posibles efectos desestabilizadores o -por el contrario- estabilizadores de las estructuras clientelistas sobre los sistemas de partidos, en tanto que el criterio régimen de bienestar enfoca la posible existencia de mecanismos alternativos eficientes de seguridad social, por ejemplo redes familiares, al lado de las estructuras estatales. En términos generales, el índice es más neutro frente a las instituciones y procedimientos de cada país y adopta una posición menos eurocéntrica que otros.

⇒ Los indicadores correspondientes al criterio *desarrollo sustentable* no se limitan al área de la protección del medio ambiente y de los recursos, sino que abarcan también las instituciones de educación y formación profesional, dado que las mismas contribuyen a preparar las sociedades para el futuro.

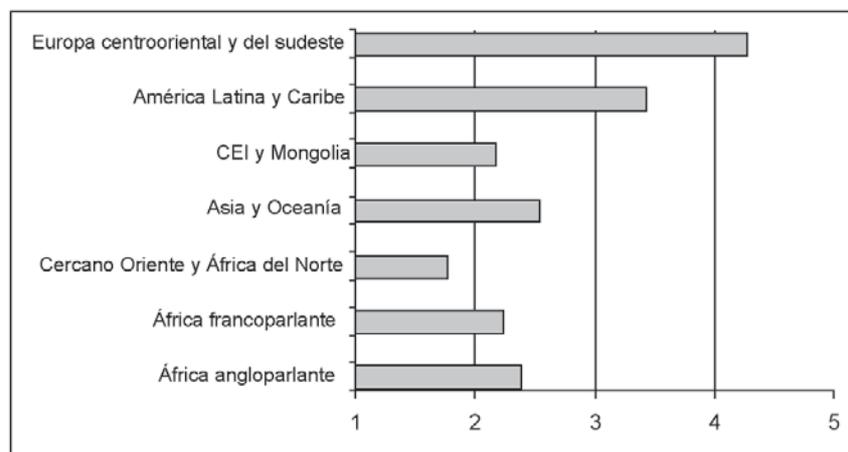
El índice de gestión constituye una novedad, a diferencia de la calidad de la democracia y la situación de la economía de mercado que ya se han incluido en otros índices. El criterio *nivel de dificultad*

se incorporó al índice de gestión con el fin de facilitar una valoración adecuada de cada país, que tome en cuenta su situación específica. El criterio nivel de dificultad parte de la suposición de que la calidad de la gestión de la transformación depende de las constelaciones específicas de problemas y de los potenciales de desarrollo existentes. Concretamente, existen conjuntos de problemas estructurales tales como un bajo nivel educativo, un reducido ingreso per cápita, fragmentaciones étnicas y religiosas o la falta de tradiciones democráticas y de la sociedad civil que pueden dificultar o, en el caso inverso, facilitar un proceso de transformación. La ponderación especial del criterio nivel de dificultad en el conjunto de los criterios de gestión lleva a que los adelantos en materia de transformación alcanzados por países con condiciones estructurales desfavorables, tales como pobreza masiva o guerras civiles prolongadas reciban una valoración general más alta en el índice de gestión que los países con mejores condiciones de partida.

LOS PUNTOS FUERTES Y DÉBILES DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Durante los 25 años pasados América Latina ha alcanzado un nivel muy respetable en comparación con las otras regiones. A la luz de la gráfica 1 solamente América Latina acompaña a Europa Central y Oriental como una región considerada democrática.

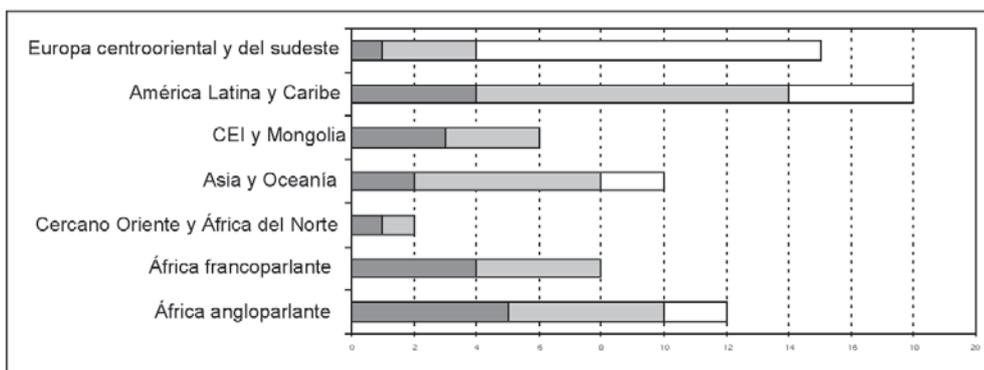
Gráfica 1
Posicionamiento democrático según región



Las columnas indican los valores promediales de transformación política según el índice del status quo.

Sin embargo, esta tendencia positiva hacia el desarrollo de la democracia no puede ocultar el hecho de que la democratización de América Latina ha pasado por períodos distintos, alcanzándose también niveles de calidad muy dispares. Durante la década de 1990 se produjeron retrocesos notorios tanto en Perú, bajo Fujimori, como en Venezuela, bajo Chávez, y en Haití a partir de 1997. Otros países - Paraguay, Ecuador, Bolivia- apenas pudieron preservar su estabilidad política. Si bien desde una perspectiva comparada global el desarrollo democrático de América Latina ha logrado niveles bastante elevados, solamente superados por los países en transformación de Europa del Este, esta tendencia quedó detenida durante los diez últimos años. Aun así, por lo menos se puede afirmar que hoy la gran mayoría tanto de las élites políticas como de la población aceptan los objetivos normativos de la transformación, aunque el consenso debe considerarse mucho más sólido en torno a la democracia que a la economía de mercado que la población de América Latina ha conocido sobre todo como una política de shock neoliberal acompañada de fallas sociales.

Gráfica 2:
Calidad de las democracias (cantidad de democracias)



Gris oscuro = democracias con defectos graves; gris claro = democracias con defectos; blanco = generalmente democrático. La clasificación sigue los siguientes valores límites del índice del status quo democrático: democrático = valor de índice = 4,0; democracias con defectos = valor de índice de 3,8 a 3,0; democracias con defectos graves = valor de índice < 3,0.

Este cuadro ambivalente se repite, cuando se analiza la calidad de las democracias. Si bien en el año 2003 quedaron solamente dos regímenes autocráticos en América Latina, por el polo opuesto de la escala no había más que cuatro democracias que funcionaron en principio sin restricciones. En la actualidad se pueden diferenciar cuatro grupos de países. Uruguay, Costa Rica, Jamaica y Chile for-

man el grupo de las democracias generalmente estables constituidas según los principios de un Estado de derecho, que además disponen de un aparato estatal con capacidad funcional. Por cierto, Chile continúa enfrentándose a los resabios de los enclaves autoritarios, pero los mismos han sido contenidos al punto de dejar de interferir seriamente en la democracia liberal.

El segundo grupo está formado por nueve países cuyos sistemas democráticos sufren defectos marcados, aunque sus instituciones políticas permanecen relativamente estables (en América del Sur: Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y Ecuador; en América Central: México, El Salvador y Honduras; en el Caribe: República Dominicana). Resulta característico para ellos que los derechos y libertades civiles se encuentren restringidos debido a una organización del Estado y un Estado de derecho defectuoso o porque se ha violado la separación de poderes a favor del ejecutivo (Argentina).

El tercer grupo está integrado por aquellos países cuyas democracias padecen defectos graves o que se caracterizan por una inestabilidad política permanente, a saber Colombia como país en guerra civil, Venezuela, Paraguay, Guatemala y Nicaragua. Se trata de países en que la combinación de los graves déficits en materia de organización del Estado y Estado de derecho se plasman en el fenómeno de la ciudadanía de baja intensidad, *low intensity citizenship*⁸ (o en gravísimas violaciones de los derechos humanos, como en Colombia), al tiempo que el fundamento estabilizador de la democracia se muestra mucho menos firme que en el segundo grupo. Finalmente, hay un cuarto grupo compuesto de Haití y Cuba que continúan siendo regímenes autoritarios.

Cuadro 2
*Clasificación de las democracias latinoamericanas
(según los niveles de democracia en el BTI 2003)*

5,0 – 4,4	3,8 – 3,4	3,0 – 2,6	1,8 – 1,6
Uruguay	Rep. Dominicana	Nicaragua	Haiti
Costa Rica	Argentina	Guatemala	Cuba
	Brasil	Paraguay	
Chile	Bolivia	Venezuela	
	El Salvador	Colombia	
Jamaica	Perú		
	México		
	Honduras		
	Ecuador		

El alto número de democracias defectuosas resulta preocupante - especialmente en lo relacionado al síndrome de los déficits de organización del Estado y Estado de derecho. Porque a pesar de la aparente estabilidad política esos gobiernos están bailando sobre un volcán que puede entrar en erupción sin mayor aviso previo, tal como sucediera en Bolivia en 2003.

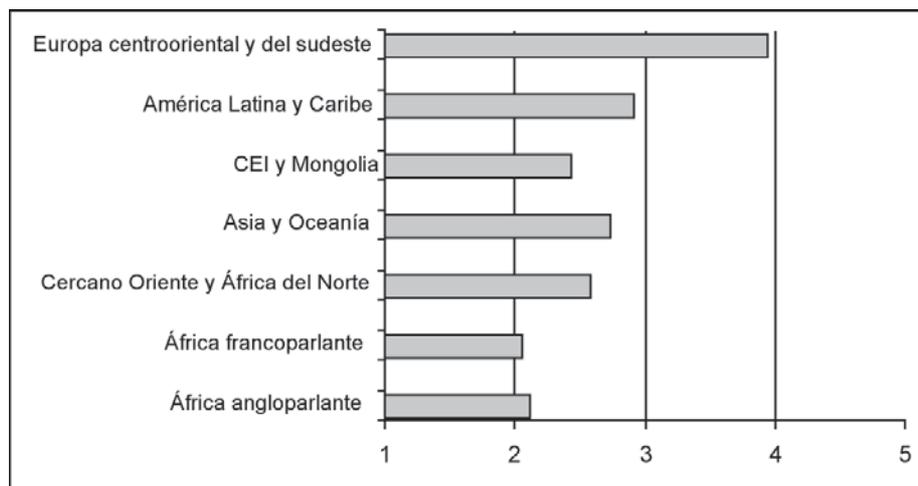
ECONOMÍAS DE MERCADO QUE FUNCIONEN. UNA PROMESA SIN CUMPLIR

Hace varios años que las deficiencias de las reformas estructurales neoliberales que se introdujeron en América Latina a partir de la década de 1980, son objeto de una crítica justificada. Por lo tanto parece poco sorprendente que el segundo lugar de América Latina en el área de la transformación de mercado carezca de brillo. Efectivamente, hay una distancia muy importante entre América Latina y Europa Oriental -esta región alcanza un nivel alto gracias a los países que integrarían a la UE- mientras que la ventaja frente al tercer puesto de Asia es menor. Pero debe tomarse en cuenta la concepción del BTI que apunta hacia una realización de la economía de mercado orientada por la filosofía de la economía social de mercado de Alemania. Según ella a la larga ninguna economía de mercado podrá funcionar, si la misma, a pesar de la existencia de instituciones bien diseñadas,

- (a) excluye permanentemente a estamentos enteros de la población de la participación en el mercado,
- (b) no establece instituciones de compensación social y
- (c) deja de corregir las fallas del mercado.

Por consiguiente la medición va más allá de la constitución del régimen económico, para abarcar asimismo el nivel de desarrollo de cada sociedad, sus políticas de seguridad social (*welfare regime*) y la sustentabilidad del sistema económico. América Latina dispone pues de regímenes económicos cada vez más sólidos cuya introducción se debe en parte a las presiones de las instituciones financieras internacionales. Sin embargo es sabido que las mismas no fueron suficientes para solucionar los problemas socioestructurales, incluyendo los enormes niveles de desigualdad. Tampoco sirvieron para prevenir las graves caídas de eficiencia que afectaron las economías de la mayoría de los países. En realidad, Chile es el único país de América Latina con una sólida economía de mercado.

Gráfica 3
Desarrollo de la economía de mercado según regiones



Las columnas marcan los valores de promedio del índice del status quo correspondientes a la transformación económica (escala de 1 a 5).

Al igual que la transformación política, el alcance y la calidad de la transformación de mercado muestra diferencias notorias entre los países latinoamericanos. Por cierto, la reorientación radical y a veces dramática del régimen económico y de la política económica a partir de la década de 1980 no se puede comparar con el cambio de paradigma en las economías planificadas de Europa del Este, dado que ya predominaban los regímenes económicos de mercado. Pero la sustitución del intervencionismo del Estado fue un proceso igualmente incisivo, porque no se limitó a revolucionar las estructuras productivas, sino que desencadenó una reestructuración de las relaciones de poder social y político establecidas. Sobre todo durante los primeros años las reformas que se introdujeron necesariamente bajo los auspicios del FMI y del Banco Mundial tenían una orientación demasiado tecnocrática como para estar a la altura de la complejidad de las sociedades latinoamericanas. La mayoría de los países continúa padeciendo las consecuencias de las reformas inconclusas que las nuevas alianzas de redistribución⁹ impusieron. Sin embargo el déficit principal de la transformación de mercado en América Latina radica en la combinación de un crecimiento demasiado bajo con una desigualdad social abrumadora que perjudica incluso las posibilidades de la consolidación democrática¹⁰.

Resulta llamativo que la clasificación por grupos de países según el nivel actual de transformación de mercado refleje generalmente

la graduación de los grupos en materia de democracia, aunque los intervalos de calidad sean diferentes. Chile ocupa una posición destacada en la región - aunque los niveles aún reducidos de aprendizaje técnico-industrial previenen al país de convertirse en un 'tigre' latinoamericano. La posición destacada de ese país se debe a su nivel de desarrollo socioeconómico comparadamente alto, al elevado nivel de eficiencia de su economía y, sobre todo, a su economía de mercado estable, en buenas condiciones de funcionamiento e institucionalizada con éxito. Le siguen Costa Rica y Uruguay a una distancia bastante importante, sobre todo en materia de su régimen económico en sentido estricto, si bien en términos generales disponen de una estructura económica sólida y sobre todo socialmente más equilibrada. Además, durante el período estudiado el nivel de eficiencia de Uruguay, pequeño país integrante del Mercosur, se vio perjudicado desproporcionadamente por las turbulencias en los dos países vecinos, Argentina y Brasil.

Cuadro 3

Niveles de la economía de mercado en América Latina (1998-2003)

Nivel de la economía de mercado			
4,4 – 3,6	3,4 – 2,9	2,7 – 2,4	2,0 – 1,6
Chile	Jamaica	Bolivia	Cuba
	Brasil	Perú	
	México	Ecuador	Haiti
Costa Rica	El Salvador	Honduras	
Uruguay	Colombia	Guatemala	
		Paraguay	
	Rep. Dominicana		
	Argentina	Nicaragua	
		Venezuela	

Las distancias entre el segundo y el tercer grupo son bastante reducidas, pero existen diferencias cualitativas con respecto a sus padrones de estabilidad global. Ambos grupos están más susceptibles a las crisis y muestran niveles de eficiencia inferiores a los tres primeros lugares. El segundo grupo comprende, por un lado, a países pequeños con niveles de eficiencia económica inferior pero con un marco de ordenamiento político coherente (Jamaica, El Salvador, República Dominicana), y por el otro, a países de mayor resistencia a las crisis debido a su tamaño (Brasil, México, Colombia). Argentina se ubica en el límite con el grupo siguiente, ya que se le ha acercado en el transcurso de la crisis desencadenada

durante el período estudiado. Incluso después de la toma de posesión del nuevo presidente Kirchner en mayo de 2003, se mantiene la incógnita con respecto a la capacidad de Argentina de aprovechar su nivel de desarrollo aún considerable y las bases ya sentadas en materia de economía de mercado para lograr un salto decidido de transformación durante los próximos años. Más allá de estas salvedades los países del segundo grupo tienen un potencial de desarrollo positivo, aunque por el momento la depresión persistente de la economía mundial impide su manifestación.

En cambio, en el tercer grupo de países la transformación de mercado no avanza. Aparte de Paraguay este grupo está integrado exclusivamente por los países andinos y de América Central. Lo caracterizan, entre otros, los altos porcentajes de pobreza acompañados de niveles de desarrollo limitados, un sector informal fuertemente ensanchado y otros déficits estructurales (falta de infraestructura, agudizada por las secuelas del huracán “Mitch” en América Central; sistemas de seguridad social incipientes; y, en el caso de Venezuela, la mentalidad de rentista estimulada por la industria petrolera). Nuevamente, el cuarto grupo está integrado por Cuba y Haití; ninguno de los dos cumple las exigencias de una economía de mercado. En el caso de Haití tanto el bajo nivel de desarrollo socioeconómico como la reducida eficiencia económica, la incoherencia del régimen y de la política económica obstaculizarán la transformación de mercado por mucho tiempo. Cuba aún no cumple las condiciones institucionales generales de una economía de mercado, a pesar de un nivel de desarrollo un poco más elevado (de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano, IDH).

Es decir que al igual que la dimensión política, también en la socioeconómica los países de la región se alejan fuertemente los unos de los otros. Si bien la mayoría de los políticos con capacidad de decisión, aparte de los cubanos, suscriben en principio el objetivo de la transformación de mercado, existen variaciones considerables con respecto a la concisión y perseverancia de las políticas económicas y de ordenamiento. Durante el período estudiado solamente Chile, Brasil y Jamaica lograron mejorar su orientación hacia una economía de mercado, y solamente los países integrantes de los primeros dos grupos tienen economías de mercado con una capacidad de funcionamiento satisfactoria. Costa Rica y Uruguay son los únicos países de este grupo que han alcanzado un nivel de desarrollo socioeconómico lo suficientemente elevado como para garantizar oportunidades de vida y libertades de elección suficientes para

casi todos los ciudadanos. En Chile y Argentina la desigualdad y la pobreza interfieren con las oportunidades mencionadas; también en los otros países un porcentaje significativo de la población está sujeto a la discriminación y exclusión económica.

GESTIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN

El BTI pone especial énfasis en la gestión de la transformación, es decir en la capacidad de las élites políticas de los países de realizar los procesos de transformación generalmente inconclusos, estancados o recién iniciados. Además toma en cuenta el grado de dificultad de una transformación, permitiendo así la ponderación de los resultados de gestión. A modo de ejemplo, Mali se ubica entre los países de mayor éxito debido a los buenos resultados de gestión de sus gobiernos. La composición del grupo de la punta muestra además que los buenos resultados de gestión -en otras palabras, la buena gobernanza (*good governance*)- no se relacionan directamente con un continente o una cultura determinada ni dependen necesariamente de un nivel elevado de desarrollo. Aunque no debe sorprender que Europa Oriental -impulsada por los ocho países adherentes de la UE con representación en el BTI- presenta por lejos los mejores niveles de gestión (véase Gráfica 4).

El papel de la gestión de la transformación

Los resultados del *Bertelsmann Transformation Index* subrayan el papel central de una buena gestión de la transformación para desarrollar y asegurar la democracia y la economía de mercado. Lo más impresionante con respecto a los países mejor posicionados es la conducción orientada hacia los objetivos de los procesos de transformación, incluso en condiciones generales muy difíciles como en el caso de Mali. Las élites políticas de este grupo selecto de 11 países -que incluye a Taiwán en el undécimo lugar- fueron capaces de implementar procesos de reforma coherentes y de aprovechar al máximo los potenciales de desarrollo tanto endógenos como exógenos. En esos países las élites proclives a las reformas lograron, además, establecer ideales que facilitaron una política de reformas sustentable y orientada por objetivos. De esta forma los países dieron continuidad al camino de transformación elegido.

Los futuros países miembros de la UE, entre ellos Estonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia, aprovecharon los incentivos

especiales en el contexto de la perspectiva de adhesión. Corea del Sur y Taiwan, en cambio, venían transitando por un camino de transformación continua ya antes de 1998 por lo que se ubicaron casi al nivel de los países industrializados. Esta trayectoria volvió más compleja las tareas de transformación, al tiempo que permitió profundizar el camino de desarrollo escogido a partir de un nivel de desarrollo más elevado.

Si todos los elementos mencionados se tienen en cuenta los países ganadores del índice de gestión son principalmente cinco: Mali y Botswana, ambos en África, y Chile, Costa Rica y Uruguay en América Latina. Más allá de las diferencias existentes entre las problemáticas de estos países, sus gobiernos insistieron desde 1998 en la profundización de la democracia y la economía de mercado y supieron moverse en el estrecho marco de acción entre recursos limitados y restricciones masivas. Este logro debe resaltarse aun más porque se trata de países bastante pequeños, en algunos casos pobres, cuyas economías están especialmente expuestas a los vaivenes del mercado mundial.

La importancia fundamental de una buena gestión para la realización exitosa de la transformación queda aun más patente cuando se la compara con los grandes fracasos de los últimos años. Tanto en Venezuela como en Argentina o Nepal las élites políticas fueron incapaces de aprovechar las condiciones dadas, provocando en cambio retrocesos dramáticos en el camino de la transformación. Por lo tanto en los próximos años les resultará difícil reencontrar un camino claramente definido de sólida transformación.

Un tercer grupo está compuesto por aquellos países que privilegiaron unilateralmente la transición hacia la economía de mercado. Si bien Singapur, China, Malasia y Vietnam partieron de niveles muy diferentes los cuatro profundizaron la transformación de sus economías hacia sistemas de mercado. De modo que en estos países la gestión apunta hacia una modernización “a medias”, evidenciando al mismo tiempo un buen nivel de conducción de la misma.

El grueso de los países restantes -el cuarto grupo- se mueve en el triángulo delimitado por el éxito, el fracaso y la modernización parcial. Se trata de países que combinan, con intensidad variada, éxitos de gestión importantes o medianos con deficiencias notorias y a veces serias. El margen abarca desde gestiones con éxito casi total (República Checa, Hungría, Brasil) a éxitos parciales importantes (Tailandia, México, Rusia) y gestiones insuficientes o indecisas (Ecuador, Bangladesh, Bahrain).

Por último, el quinto grupo comprende las transformaciones bloqueadas, es decir aquellos países en los que las condiciones generales desastrosas - guerra civil o descomposición del Estado - obstaculizaron la transformación (Somalia, Rep. Dem. de Congo, Afganistán), y el núcleo duro de los opositores a la transformación en Cuba, Corea del Norte, Zimbabwe y Turkmenistán. Este grupo comprende casi la quinta parte de todos los países estudiados.

El promedio global de la gestión de la transformación se sitúa en un nivel mediano, lo cual implica en primer lugar que los grandes éxitos vienen acompañados de fracasos igualmente importantes. En este contexto la diferencia entre los niveles de eficiencia de democracias y autocracias se refleja en la realización de la transformación. Por consiguiente el promedio estadístico de las autocracias en comparación con la media de todos los países no supera un valor que corresponde aproximadamente a las democracias defectuosas de Venezuela o Camerún, es decir países que se caracterizan por una gestión fracasada.

La gestión de la transformación - estrategias y condiciones previas para el éxito

Los éxitos en el área de la gestión política no fueron privativos de regiones o niveles de desarrollo específicos. En efecto, cuatro países -Estonia, Lituania, Eslovaquia y Eslovenia- son candidatos a socio de la UE, en tanto que Corea del Sur y Taiwan se presentan como países industrializados emergentes. Por último, los restantes cinco -Chile, Mali, Botswana, Uruguay y Costa Rica- son representantes bastante típicos del Tercer Mundo. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano las tres naciones latinoamericanas integran el grupo de los países con niveles de desarrollo avanzado. Como consecuencia de la epidemia del SIDA Botswana está perdiendo su ventaja de desarrollo en el contexto africano, en tanto que Mali es uno de los países más pobres de la tierra.

Desde inicios de la década de 1990 los once países se encaminaron decididamente hacia la construcción de una democracia con economía de mercado. En este proceso sólo Costa Rica y, en menor medida, Botswana podían apoyarse en una tradición democrática prolongada. Su logro principal consiste tanto en la preservación de la estabilidad democrática en un contexto regional plagado de crisis como en la profundización de la economía de mercado. En Uruguay se trataba asimismo de consolidar la democracia y de gerenciar con

éxito su pequeña economía muy expuesta al mercado mundial. A diferencia de los otros países Corea del Sur, luego de haber modernizado su economía sucesivamente, estaba en condiciones de partir de un nivel de desarrollo socioeconómico avanzado para profundizar la democratización iniciada a fines de la década de 1980. En cambio, los cuatro países de Europa Centrooriental no sólo tuvieron que consolidarse como estados nacionales, sino que debieron llevar a cabo simultáneamente la transición hacia la democracia y la economía de mercado.

¿Qué elementos contribuyen al éxito de un proceso de transformación? La historia del éxito de los diez primeros se había iniciado antes de 1998. Por consiguiente, el logro principal de los gobiernos es su perseverancia a la hora de continuar el camino elegido de la transformación. Fueron capaces de relacionar los necesarios pasos individuales a un nivel elevado, creando así efectos sinérgicos durante la realización del cambio¹¹. El perfil de gestión de esos países, ubicado en un alto nivel medio, se caracteriza además por algunos puntos fuertes. Estos se relacionan con altos niveles de precisión de los objetivos, una exitosa construcción de consensos y la alta efectividad de la cooperación internacional. Cuatro factores de éxito apuntalaron estos puntos fuertes:

⇒ Los gobiernos mostraron una buena disposición hacia la transformación y fueron capaces de traducirla en políticas altamente ajustadas a los objetivos. Así, a pesar de los repetidos cambios de gobierno existía en Estonia un amplio consenso político y social en torno al objetivo de catapultar el país del neolítico soviético a la Europa moderna. Los otros países de Europa Oriental siguieron este ejemplo, últimamente también Eslovaquia luego de concluir la era Meciar. Por su parte Botswana, Mali y Chile se beneficiaron de un largo período de continuidad y estabilidad de sus gobiernos.

⇒ Los responsables políticos supieron adaptar sus estrategias a los desafíos de cada situación de transición y de generar las capacidades de acción adecuadas. Durante este proceso desarrollaron algunas calidades de gestión que sirvieron incluso para la compensación de ciertas deficiencias. Por ejemplo, en Chile el uso eficiente de los recursos contribuyó a paliar las deficiencias para alcanzar un consenso sobre las reformas democráticas y sociales, fortaleciendo al Estado de derecho y facilitando diferentes medidas de política social, entre otros.

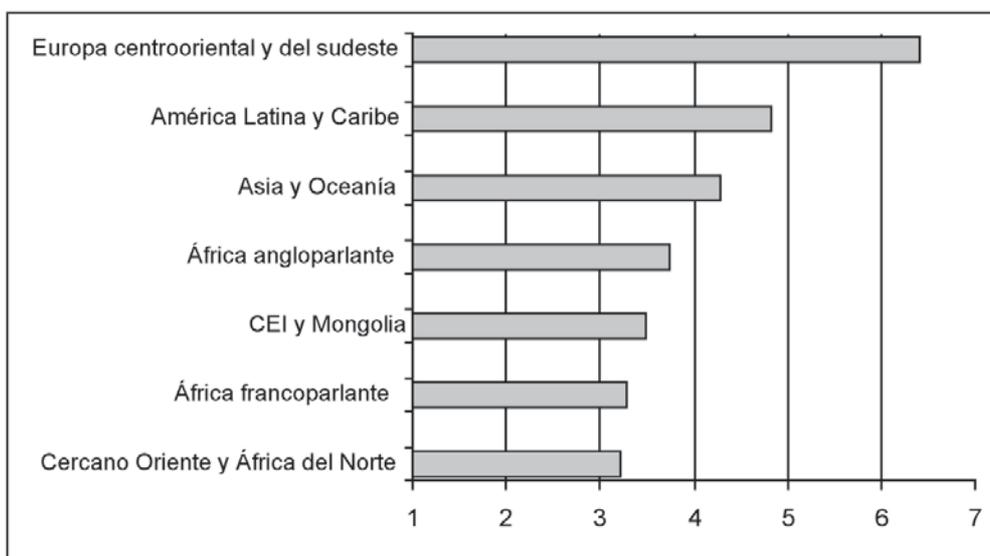
⇒ Los gobiernos mostraron flexibilidad y capacidad de aprendizaje. Se trata de un “aprendizaje complejo” que se refiere a la cor-

rección de políticas equivocadas más allá del cambio de algunas medidas políticas específicas, para abarcar todo el sistema de coordenadas de las políticas de reforma. En Mali este aspecto resulta menos marcado, ya que el énfasis estaba puesto sobre todo en ensayar las reglas de la democracia.

⇒ Los políticos con capacidad de decisión resistieron las tentaciones populistas y fueron capaces de transmitir objetivos políticos de largo plazo. Gracias a la limitación de las expectativas de la población a niveles realistas se pudieron fijar unos plazos posibles de cumplir. En los países de Europa oriental este horizonte estaba dado fundamentalmente por la perspectiva de la adhesión a la UE. Los gobiernos chilenos fueron muy hábiles en transmitir un proyecto de transformación con bases programáticas y una duración mediana. En Mali el presidente Konaré propició con éxito la formación de consensos y la integración de algunos grupos de oposición, facilitando así la apertura de un corredor de acción a mediano plazo. Por último, Botswana orienta su transformación en planes nacionales de desarrollo realistas que establecen los objetivos y los plazos de implementación.

En una comparación interregional de la combinación de los puntos fuertes y débiles de la gestión, América Latina se ubica en segundo lugar.

Gráfica 4
Comparación interregional de la gestión de la transformación



Las columnas marcan los promedios regionales de las valoraciones correspondientes a la gestión de la transformación (es decir, el índice de gestión ponderado por el grado de dificultad).

Sin embargo, tanto el retraso con respecto a Europa Oriental como los valores medios apenas satisfactorios en materia de gestión política ponen de manifiesto que se trata de un problema de suma importancia para el futuro de la región. A esto se agrega el peligro de una brecha aun mayor entre los países con buenos y malos resultados.

La comparación de las valoraciones de la gestión de la transformación en América Latina muestra que la región abarca la casi totalidad de la escala, dando por lo tanto una imagen muy heterogénea.

Aproximadamente la mitad de los países tiende hacia una buena gestión, en tanto que la otra mitad opera en sentido contrario, ubicándose Honduras, Argentina y Ecuador en una posición intermedia. Un análisis más detenido revela también unas diferencias mínimas entre los valores correspondientes a la gestión de la transformación democrática y la gestión de la transición hacia la economía de mercado.

Cuadro 4

Calidad de la gestión de la transformación en América Latina

7,6 – 7,1	6,6	5,7 – 5,1	4,6 – 3,6	< 3,0
Chile	Brasil	Rep. Dominicana	Ecuador	Venezuela
		Jamaica	Honduras	
Uruguay		Bolivia	Argentina	
		México		
			Colombia	Haiti
Costa Rica		El Salvador	Nicaragua	
		Perú		
			Guatemala	Cuba
			Paraguay	

Padrones de éxito y fracaso

No será posible desglosar en detalle todo el panorama de la gestión¹². En cambio, parece más esclarecedor un análisis de los casos paradigmáticos de *good* y *bad governance* en América Latina, a saber Chile por un lado y Argentina y Venezuela por el otro. El hecho de que ambos extremos coexistan en la región debería impulsar una reflexión acerca de las posibilidades de transferir las mejores prácticas (*best practices*) del ejemplo chileno al resto de la región.

Chile. Precisión de los objetivos y uso eficiente de los recursos

Por cierto, a diferencia de los países de Europa del Este, Chile casi no se podía beneficiar de los incentivos externos positivos de

un atractivo espacio de integración. Pero los gobiernos supieron aprovechar los potenciales de transformación y gestión interna para impulsar procesos de aprendizaje. Debido a las dificultades de la situación política interna tuvieron que reducir la velocidad con que avanzaron por el camino de la transformación, aunque siempre insistieron en ella, ponderando las oportunidades y riesgos con inteligencia. La gestión de la transformación chilena se caracteriza sobre todo por la alta precisión de los objetivos, el uso eficiente de los recursos y la buena disposición a la cooperación internacional. Todos los gobiernos chilenos desde 1990 suscribieron a un programa de transformación decidida cuyos orígenes se encuentran en la época de la dictadura. Este programa llama a completar las reformas económicas, pero también a introducir las necesarias correcciones sociales y propone la profundización de la democracia así como la superación, inicialmente cautelosa, del pasado.

Hasta ahora los gobiernos han mantenido casi sin cambios la precisión de sus objetivos. Han perseguido objetivos programáticos bien definidos, estables y coherentes con la finalidad de profundizar y fortalecer la democracia y la economía de mercado. A pesar del rechazo persistente de la derecha política contra este programa tan comprometido con las reformas -sobre todo contra sus elementos políticos y sociales- todos los gobiernos implementaron una política confiable y calculable. A diferencia de la gran mayoría de los países latinoamericanos en Chile la estabilidad institucional constituye un valor en sí mismo muy importante, aun cuando los gobiernos tenían que aceptar la persistencia transitoria de una serie de defectos democráticos y sociales. Los mismos no impidieron que se continuara trabajando por la eliminación de los enclaves autoritarios y el fortalecimiento de la legalidad.

Esta política de transformación perseverante fue respaldada por la alta eficiencia en el uso de los recursos que sólo podía compararse con Estonia y Lituania. Se manifiesta en un aparato administrativo racionalizado y profesional, el persistente equilibrio presupuestal, el bajo nivel de la deuda pública y una contabilidad pública eficaz. Chile no sólo ha preservado estos logros durante la crisis económica de 1998/99; el país se esfuerza continuamente por motivación propia en incrementar los niveles de eficiencia y eficacia aun más. Por último, Chile es la única democracia entre los 116 estados en transformación que lucha con cierto éxito contra la corrupción y reacciona rigurosamente contra posibles desviaciones. De esta forma es posible compensar las deficiencias en materia de capacidad de rea-

lización política y formación de consensos que se han originado fundamentalmente en la época de la dictadura.

Argentina. Falta de conciencia en torno a las reformas, élites corruptas

A principios de la década de 1990 se produjeron dos tendencias contrapuestas en Argentina. Durante la primera presidencia de Menem se implementó una serie de ambiciosas reformas de mercado que convirtieron a Argentina en el alumno predilecto del FMI y del Banco Mundial. Sin embargo los cambios tuvieron como contrapartida varios retrocesos relativos a la profundización de la democracia, dado que Menem extendió su poder más allá de los límites constitucionales para ampliar su margen de acción y realización. Bajo la impresión de una aparente mejora de la situación económica los argentinos aceptaron estos retrocesos en un principio. Pero durante su segundo mandato, Menem se sirvió de la concentración de poder efectivo en sus manos para el enriquecimiento personal más que para completar las reformas iniciadas. Esta herencia tuvo un impacto negativo duradero sobre los gobiernos siguientes de De La Rúa y Duhalde.

Los resultados de la gestión de los tres gobiernos fueron modestos, al igual que los niveles de aprovechamiento de la amplia asistencia recibida del exterior, sobre todo del FMI. Varios factores contribuyeron a esta situación, incluyendo el egocentrismo y el rechazo a las reformas, el diletantismo, la falta de unidad interna y las luchas intrapartidarias, así como también las reiteradas políticas del bloqueo en el Congreso, de parte de algunos gobiernos provinciales y de ciertos actores sociales. La actuación de los gobiernos se ha caracterizado casi sin excepción por la ausencia de concepciones, gestiones de crisis a corto plazo, cálculos de beneficio político-partidario y la falta de perspectivas a largo plazo. Se ahondó el abismo entre la retórica y la realidad política, al punto de que el fin del gobierno de De La Rúa marcó el inicio de un período en el cual una regresión generalizada podría haber puesto en peligro la existencia del sistema. Hasta el momento el gobierno de Kirchner, en el ejercicio desde 2003, tampoco fue capaz de formular unos objetivos claramente definidos y de reiniciar el proceso de transformación. Aunque por cierto Argentina se diferencia favorablemente de otros países, por ejemplo Nepal o Haití, ya que a diferencia de éstos ha mantenido los niveles de desarrollo democrático alcanzados durante la crisis.

Venezuela - desgobierno y división de la sociedad

Hasta principios de la década de 1990 las élites nacionales de Venezuela fueron incapaces de aprovechar la riqueza petrolera del país para fines productivos y de solucionar el problema de la pobreza en una sociedad generalmente rica. Un intento de reforma del Estado en la década de 1980 fracasó debido a la falta de voluntad de élites y partidos. El descontento social en aumento y la descomposición de la alianza de las élites tradicionales llevaron a la desestabilización creciente del sistema político. Finalmente, a principios del período estudiado el ex golpista Chávez ganó las elecciones presidenciales sobre la base de promesas populistas, presentándose como el salvador de la nación.

Sin embargo, Chávez no aprovechó el poder político concentrado en sus manos para impulsar la renovación política de Venezuela. Objetivos políticos y económicos confusos han ido de la mano de una administración ineficiente y por momentos caótica y la falta de competencia técnica. Debido al desgobierno y la falta de disposición al diálogo Chávez ha contribuido a extremar la polarización de la sociedad, al punto que la formación de consensos acerca de posibles objetivos de transformación parece pura ilusión. Como consecuencia de la sobrepolarización de la sociedad se produjo una caída dramática de la actividad económica. Y a nivel internacional la actuación de Chávez resultó poco confiable y defraudó las expectativas puestas en el desarrollo de Venezuela. Por otra parte, la oposición venezolana tampoco mostró los niveles de flexibilidad necesarios para desarrollar visiones de transformación con capacidad de orientación, que irían más allá del retorno al sistema político tradicional y su base social desigual.

En el caso de los dos últimos países se manifiesta una insuficiencia fundamental de las élites: Las diferentes fuerzas no logran cimentar una estrategia de transformación coherente y precisa ni están en condiciones de establecer un consenso sobre los pasos indispensables de la reforma. Por lo tanto, la capacidad de realización de los gobiernos suele ser muy precaria. En muchos casos se da prioridad a los logros inmediatos y los éxitos populistas, reduciendo en consecuencia la eficiencia en el uso de los recursos y las posibilidades de éxito de la cooperación internacional. Peor aún, la dependencia de un determinado sendero de transformación produce efectos negativos, por lo que las dificultades que resulten de las decisiones políticas equivocadas en el pasado no se pueden subsanar a corto plazo, a pesar de la buena voluntad de un nuevo

gobierno, como en el caso de De La Rúa en Argentina. Entonces, luego de producirse los primeros fracasos decaen la conciencia acerca de la necesidad de las reformas y la voluntad de introducirlas. Un aspecto fundamental del problema de la transformación en sociedades como las analizadas es la visión de las élites políticas acerca de la competencia por el poder como un juego de suma cero. Esta concepción lleva a que no se establezcan los mecanismos apropiados para el control de los representantes del Estado con capacidad de decisión, dándose preferencia a la actuación de corto plazo, en beneficio propio y al abuso de poder. Al crearse una especie de círculo vicioso las transformaciones política y de mercado se ven perjudicadas.

CONCLUSIONES

Los procesos de transformación democrática y de (profundización del) mercado que se iniciaron en América Latina fundamentalmente en la década de 1980 avanzaron muy poco durante los cinco años pasados. Esto se debe en parte a que Costa Rica, Uruguay y, hasta cierto punto, Chile ya habían logrado niveles de transformación comparadamente altos. Por otra parte se observan casos de evidente estancamiento de los procesos, en tanto que Haití y Venezuela pasaron por un retroceso notorio.

Si bien se mantiene, en términos generales, la tendencia hacia la democracia y la economía de mercado que ya se había registrado con anterioridad al período estudiado se observan algunos cambios de acentuación posiblemente relevantes a mediano y largo plazo, aparte de los procesos específicos de cada país. Entre los cambios mencionados se destaca sobre todo la persistencia de los defectos relacionados con la falta de libertades en la mayoría de las democracias que se deben a las dificultades de introducir un Estado de derecho pleno¹³. En lo relacionado con la transformación de mercado se registraron, por un lado, señales inconfundibles de profundización, y por el otro, nuevos conflictos sobre la realización social, en algunos casos acompañados del reclamo por una (renovada) participación más protagónica del Estado. Parece dudoso que ello anuncie un cambio de paradigma, ya que los países en cuestión dependen del FMI y la comunidad internacional de acreedores que seguramente continuará cumpliendo su papel de supervisión.

El análisis por países revela que por regla general el nivel del

statu quo se refleja en la calidad de la gestión de la transformación. Esta correlación altamente significativa se repite a nivel estadístico. Solamente en los casos de Argentina y Venezuela se manifiestan desviaciones llamativas, dado que ambos gobiernos dejaron de establecer los mecanismos adecuados para la solución de problemas o faltaron premeditadamente a los principios de la buena gobernanza. En el contexto del *ranking* global solamente Chile, Costa Rica y Uruguay se destacaron en América Latina por su excelente gestión de la transformación, un resultado que se refleja en el *Good Governance-Index* del Banco Mundial, entre otros¹⁴.

Como conclusión principal con respecto a los procesos de transformación en América Latina se recomienda a las agencias nacionales e internacionales de cooperación que presten mayor atención a la calidad sistémica global de la democratización, cuando se estudie el desarrollo de la democracia. Será necesario, por un lado, enraizar la 'democracia electoral' en arreglos institucionales y constitucionales que funcionen. Por otra parte, para que la democratización sea sustentable también debe enraizarse en un adecuado esquema de estructuras sociales, culturales y económicas, con la superación de la desigualdad extrema como aspecto medular. Sólo de esta manera se podrán generar los efectos sinérgicos necesarios para el desarrollo de la sociedad entera. De no prestarse atención a los aspectos mencionados el bloqueo del desarrollo y la inestabilidad serán inevitables, como por ejemplo en los países andinos o en América Central. Efectivamente, la importancia de los déficits socioeconómicos estructurales como causas de las dificultades de las democracias es muy superior a lo generalmente admitido por muchos actores, sobre todo en el exterior. Cuanto mayores estos déficits, más se debe desarrollar la gestión de la transformación.

Honduras	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2,6	6,0	1	0	0	0	0	0,2	6	5	3	5	5	7	5,0	4,6
Jamaica	4	5	5	4	4	4,4	3	3	3	3	2	3	3	3	3,4	7,8	0	1	0	1	0	0,4	3	6	6	6	7	9	6,8	5,7
México	3	4	3	3	4	3,4	3	4	4	4	3	3	3	3	3,4	6,8	1	1	0	0	0	0,4	5	6	5	5	6	9	6,2	5,5
Nicaragua	3	4	3	2	3	3,0	2	3	3	3	2	2	2	2	2,4	5,4	0	0	0	0	0	0,0	6	5	3	4	5	5	4,4	4,0
Paraguay	3	3	2	3	3	2,8	3	3	3	3	2	2	2	2	2,6	5,4	0	0	-1	0	-1	-0,4	6	4	3	3	4	5	3,8	3,5
Perú	4	5	3	3	2	3,4	3	3	4	3	2	2	2	2	2,7	6,1	2	0	0	0	0	0,4	6	6	4	4	6	8	5,6	5,1
Rep. Dominicana	5	4	3	4	3	3,8	3	3	4	3	2	3	2	2	2,9	6,7	0	0	0	0	0	0,0	5	6	5	6	6	9	6,4	5,7
Uruguay	5	5	5	5	5	5,0	4	4	3	4	2	4	2	4	3,6	8,5	0	1	0	0	0	0,2	3	8	8	8	10	8,8	7,4	
Venezuela	4	3	2	2	3	2,8	3	3	2	2	2	2	2	2	2,4	5,2	-2	-2	-2	-1	-1	-1,6	5	3	3	2	3	4	3,0	2,7

El cuadro presenta un resumen general de los resultados del *Bertelsmann Transformation Index*. Para más información sobre los métodos y criterios usados, véanse las explicaciones detalladas de los caps. 2 y 4 en Bertelsmann-Stiftung (ed.), 2004.

En total se registraron 23 criterios en tres dimensiones: "Status quo de la democracia con economía de mercado", "Tendencias" (camino recorrido) y "Capacidad de gestión durante el camino hacia una democracia con economía de mercado".

El *Índice del status quo* refleja la posición alcanzada por los países estudiados con respecto a la

democracia con economía de mercado a principios de 2003. Se compone de los promedios de cinco criterios correspondientes a la democracia, además del valor promedio de siete criterios correspondientes a la economía de mercado. Se otorgan valores de 1 (valor más bajo) a 5 (valor más alto).

El *Indicador de tendencias* refleja los mejoramientos y empeoramientos relativos a la democracia con economía de mercado entre 1998 y principios de 2003. Se compone del promedio de dos criterios políticos y otros dos de mercado así como el relevamiento del nivel de desarrollo socioeconómico y se expresa en valores entre -2 (fuerte empeoramiento) y 2 (fuerte mejora-

miento). No se otorgan valores al criterio "Nivel de consolidación democrática", cuando se trataba de países autoritarios. En su lugar se duplicó la valoración del criterio "Orden político".

El *Índice de gestión* se compone de los promedios de cinco criterios relevados y un factor lineal que depende del nivel de dificultad medido. Se relevaron los niveles de cumplimiento de cinco criterios correspondientes a la gobernanza (*governance*) y el nivel de dificultad del proceso de desarrollo y transformación entre 1998 y principios de 2003. Se otorgan valores de 1 (valor más bajo) a 10 (valor más alto) a cada criterio.

NOTAS

- 1 No se incluyen Belize, Panamá, Guyana y Suriname, todos ellos con gobiernos democráticos.
- 2 Sobre el Consenso de Washington véase John Williamson: "What Washington Means by Policy Reform", en idem (comp.). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington 1990, pp. 7-20.
- 3 Véase CEPAL, *Estudio Económico 2002-2003*, Santiago de Chile 2003, p.7.
- 4 Véase Bertelsmann-Stiftung (ed.), 2004: *Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie. Bertelsmann Transformation Index 2003*, Gütersloh. Los resultados completos se pueden consultar: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>.
- 5 Botswana, Singapur y los países bálticos, entre otros.
- 6 Véase el cap. "Kriterien und Methode des Bertelsmann Transformation Index", en Bertelsmann-Stiftung, 2004.
- 7 Véase íbid. la definición de los criterios.
- 8 "Some Conceptual Problems", en Idem: *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame 1999, pp. 133-157.
- 9 Véase Schamis, Hector E.: "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America", en *World Politics* 51:1 (1999), pp.236-268.
- 10 Compárese con Karl, Terry: *The vicious circle of inequality in Latin America*, Documento de Trabajo 200/177, Instituto Juan March, Madrid 2002.
- 11 En el caso de Mali esta afirmación es válida, si se tiene en cuenta el nivel de dificultades. Las sinergias se lograron también en Taiwan, Uruguay y la República Checa, que le siguen a los primeros diez en el índice de gestión.
- 12 Véase el cap. "Lateinamerika", en Bertelsmann-Stiftung, 2004.
- 13 Véase Wolfgang Merkel / Hans-Jürgen Puhle / Aurel Croissant / Claudia Eicher / Peter Thiery: *Defekte Demokratien*, tomo 1, Opladen 2003, p.. 65 y sigs.
- 14 Véase <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>