



Grupo de estudio de las  
Transformaciones de la  
economía mundial



## La carta del GETEM

### **Carta número 21, "Marco institucional y gobernanza en América Latina", por Sofía García Gámez**

#### **Resumen**

Tras el cese del ciclo alcista en el precio de sus materias primas, Latinoamérica no exhibe un mayor fortalecimiento en sus instituciones. La calidad institucional de la región latinoamericana limitará la vuelta al crecimiento tras la pandemia.

#### **Marco institucional y gobernanza en América Latina**

En general, se puede decir que en las tres últimas décadas Latinoamérica se ha modernizado considerablemente y ha recuperado su sistema democrático, mejorando el clima necesario para el crecimiento a largo plazo de sus economías. Sin embargo, en este recorrido, tuvo lugar el surgimiento de oleadas populistas que se hicieron patentes en países como Venezuela, Ecuador, Argentina y Bolivia.

Está claro que, durante el periodo en que el precio de las commodities estuvo al alza, los gobiernos populistas de la zona pudieron enarbolar sus banderas de "crecimiento con inclusión social" ya que la renta que generaban las exportaciones de soja, metales o petróleo permitían costear las políticas, no obstante, si bien dedicaron ingentes recursos a combatir la pobreza, no lograron avanzar hacia la modificación estratégica de sus modelos de producción para hacer frente al cambio de ciclo que tuvo lugar a partir del año 2014.

Si bien, algunos autores sostienen que el populismo latinoamericano parece que ha entrado en declive a causa del fallecimiento de sus más artífices (Kirchner y Chávez) o como consecuencia de la debilidad o cuestionamientos de otras figuras presidenciales (Evo Morales, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Daniel Ortega); pareciera, sin embargo, que el descenso viene motivado, fundamentalmente, por los problemas de sostenibilidad del modelo económico implementado y el manejo ineficiente de las políticas públicas.

Atendiendo a este panorama, en esta carta se pretende, por un lado, analizar el alcance llevado a cabo por los países latinoamericanos en la implementación de un sistema económico basado en el libre mercado, en el que rijan reglas de competencia claras, y, por otro lado, evaluar el grado de fortaleza de sus instituciones, todo ello en aras de garantizar un crecimiento estable a largo plazo de sus economías.

## Principales características del panorama institucional y gobernanza en América Latina.

Dejando a un lado todo debate normativo sobre el concepto de gobernanza, el análisis que se presenta a continuación se apoya en la noción establecida por el Banco Mundial y utiliza sus indicadores de gobernanza<sup>1</sup>, al considerar que combinan las opiniones de un gran número de empresas, ciudadanos y expertos sobre distintos ámbitos de ésta. Se parte, además, de la hipótesis que, después de la crisis del año 2008, la región latinoamericana, aún todavía inserta en el ciclo alcista de las materias primas, ha experimentado cambios institucionales poco significativos.

En esta línea, tras realizar una revisión general de los estadísticos descriptivos en 2019 (anexo N°1), lo primero que se constata (en término medio) es una región "mayormente libre"<sup>2</sup> en las variables relativas al tamaño del gobierno, ámbito monetario y de comercio, al tiempo que se presenta "mayormente regulada" en lo que respecta a las esferas de libertad empresarial, de inversión y laboral y "regulada" en lo que concierne a la libertad financiera. En relación con los indicadores de gobernanza, cabe destacar que se percibe un marco institucional relativamente débil, el cual no garantiza, en buena medida, a los agentes económicos el entorno necesario para el crecimiento del sector privado, en un contexto de confianza y seguridad.

Al hacer un análisis temporal, para determinar el grado de evolución acaecida respecto del período pre-crisis (en el año 2007), se determinó por un lado que, salvaguardando las disparidades propias de cada país, en América Latina el panorama institucional y de gobernanza presenta un ligero debilitamiento en 9 de los 14 indicadores analizados, siendo estadísticamente significativos en el caso concreto del gasto público y del control de la corrupción (anexo N° 1). Por otro lado, se perciben mejoras marginales en términos de Estabilidad Política, Estado de Derecho y la Libertad Empresarial. A la par que se observa el interés por mantener un clima favorable tanto para el comercio como para la atracción de capitales (libertad de inversión), resultando este último cambio estadísticamente significativo.

## Determinación del marco económico-institucional de Latinoamérica.

América Latina constituye una región en la que predominan diferencias y singularidades propias de cada país, a pesar de compartir un idioma, presentar rasgos culturales y una historia similar. Esta diversidad está presente en muchos

---

<sup>1</sup> Disponibles en su sitio web: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Cabe destacar que todos y cada uno de estos indicadores se encuentran expresados en unidades normales estándar, con puntuaciones que oscilan en un rango comprendido entre -2,5 (bajo desempeño del gobierno) y 2,5 (alto desempeño del gobierno). Para su empleo en este documento se ha procedido a modificar esta unidad de medida empleado una escala línea que oscila entre 0-100.

Para completar el análisis, y bajo la influencia del concepto de North D. (1990) en su obra "Institutions, Institutional Change and Economics Performance". Cambridge University, se ha introducido una diversidad de indicadores relacionados con la libertad económica, con el objetivo de medir de forma indirecta cómo el marco regulatorio que establecen los países afecta o condiciona la iniciativa privada. Estas variables, elaboradas por la Fundación Heritage (2019), corresponden a los siguientes ámbitos de la economía: el Tamaño del Sector Público, la Eficacia Regulatoria y la categoría referente a la apertura de los mercados.

<sup>2</sup> El rango que comprende el índice de libertad económica (de 0-100) se puede agrupar en las siguientes escalas: Libres (80-100), mayormente libre (70,0-79,9), moderadamente libre (60,0-69,9), mayormente regulada (50,0-59,9) y regulada (0-49,9).

de los órdenes de la sociedad. En el ámbito económico la región varía ampliamente atendiendo al tamaño de sus mercados, al PIB per cápita, el consumo, la competitividad, el grado de apertura, la inversión directa extranjera, etc. En lo social, también existen diferencias al analizar por ejemplo los indicadores de pobreza y de posición del índice de desarrollo humano (IDH).

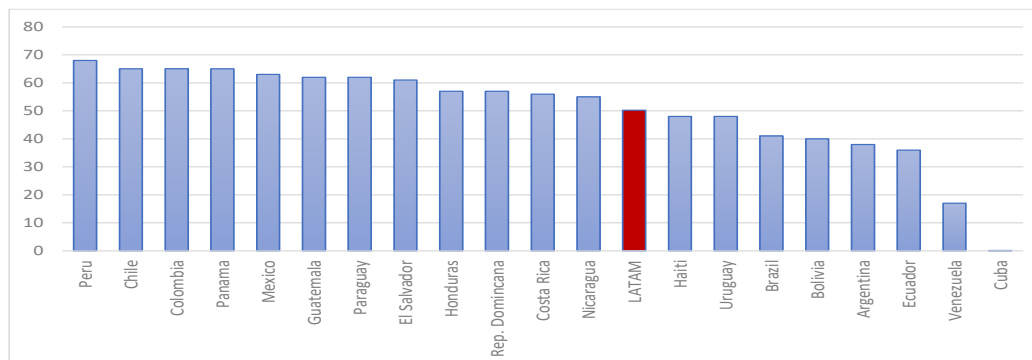
Las asimetrías también están presentes en los indicadores institucionales y de gobernanza, tal y como está expresado en el estadístico relativo a la desviación típica calculado en el anexo N°1. Desde esta perspectiva, se ha querido dar un paso adelante y llevar a cabo un análisis en el que se profundice en los patrones de similitudes y en las diferencias existentes en el ámbito de la gobernanza entre algunos países de la región, el cual permita plasmar la configuración de grupos homogéneos y medir así su capacidad de afrontar de forma divergente los retos que impone la globalización y el crecimiento económico.

Para tal fin, se ha empleado en primer lugar el análisis factorial, a partir de la metodología de componentes principales. La muestra incluida corresponde a los países analizados en el apartado anterior. Los resultados señalan que la información procedente de los 14 indicadores de gobernanza y marco institucional, correspondientes al año 2019, se puede sintetizar en dos componentes, los cuales reproducen el 78,6% de la información original contenida en las variables.

El primer componente extraído explica aproximadamente el 40,7% de los cambios experimentados por las variables y se puede asociar conceptualmente con el marco económico del país, ya que a través de él se puede medir adecuadamente el efecto que, sobre la actividad del resto de agentes económicos, tienen las políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno de una nación, dado que en éste se encuentran representadas, en mayor medida, todas las variables relativas a las libertades. El segundo componente, que aglutina el 37,8% restante, recoge el resto de dimensiones de la gobernanza, podría asociarse con el marco institucional propiamente dicho.

Al realizar un análisis del marco económico (primer componente) a través del ranking que se representa a continuación, se podría decir que un 40% de países latinoamericanos orientan moderadamente la conducción de sus políticas públicas hacia el libre mercado, lideran este grupo los siguientes países: Perú, Chile, Colombia y Panamá con una puntuación entre 65 y 70. En una situación relativamente neutral se encuentran Honduras, Rep. Dominicana, Costa Rica, Nicaragua, Haití y Uruguay. En el otro extremo se presentan Venezuela y Cuba, países donde se percibe un elevado grado de intervención del sector público en todos los órdenes de la economía.

Gráfico N° 1. Marco Económico.  
Nivel de intervención del sector público en la economía  
Detalle por países

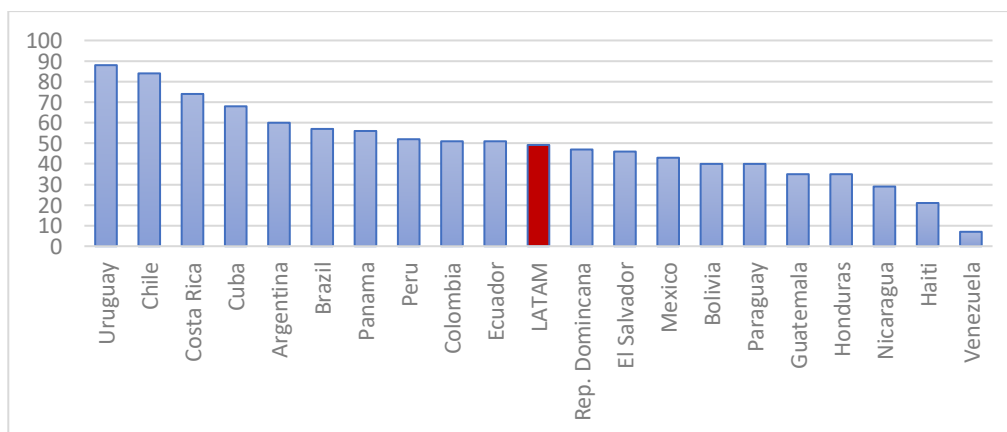


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos a partir del análisis factorial.

Nota: Un valor cercano a 100 significa una economía en la que la intervención del sector público en los mercados es prácticamente nula y por tanto un valor próximo a cero indica una economía altamente regulada.

Por otra parte, tras realizar una ordenación de los países atendiendo al marco institucional (componente N° 2), se observa el bajo desempeño que en esta dimensión presentan la inmensa mayoría de las economías latinoamericanas. No obstante, como se aprecia en el gráfico N° 2 las economías de Uruguay, Chile y Costa Rica presentan un conjunto de instituciones con un mayor grado de fortalecimiento respecto del resto de países de la región. En el otro extremo se encuentran Nicaragua, Haití y Venezuela como los países cuyo marco institucional se presenta comparativamente más vulnerable.

Gráfico N° 2. Marco Institucional. Detalle por países



Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos a partir del análisis factorial

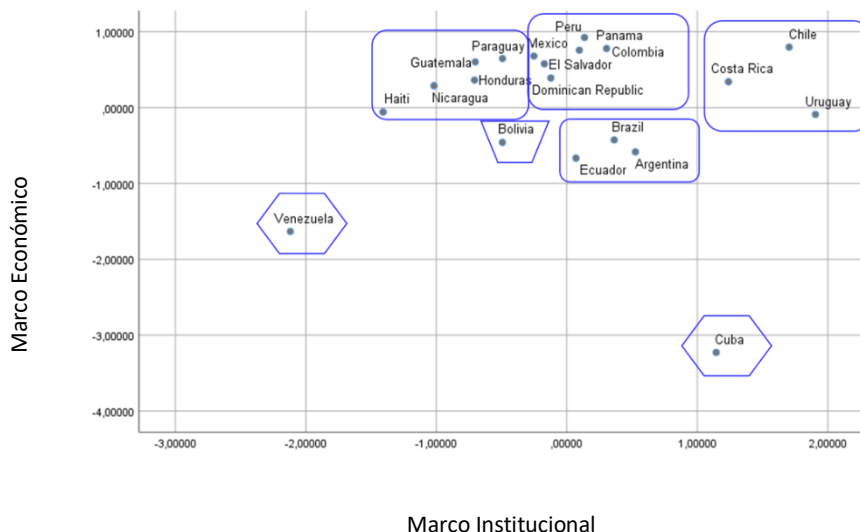
Nota: Un valor cercano a 100 significa una economía en la que las instituciones exhiben una elevada fortaleza mientras que un valor próximo a cero denota fragilidad en sus componentes estructurales.

## Análisis de similitudes en términos de gobernanza para los países de América Latina.

Como se ha mencionado anteriormente, en la presente carta se intenta determinar, a través del marco económico e institucional (obtenidos en el apartado anterior), la existencia de patrones comunes subyacentes (similitudes), que permita establecer entre las economías latinoamericanas grupos de países relativamente homogéneos en lo referente a la gobernanza.

A partir de los resultados del análisis clúster se determinó como óptimo la existencia de 7 conglomerados en la región, los cuales podrían calificarse como bastante "homogéneos", ya que las medias de ambas dimensiones (económica e institucional) resultaron diferentes (en términos estadísticos) entre ellos. La composición de tales grupos de países resultante es la siguiente:

Gráfico N° 3. Marco Económico versus Marco Institucional



Atendiendo a los centros de cada clúster se puede realizar una descripción del marco general en el que se circunscribe la gobernanza en Latinoamérica pudiéndose destacar de cada uno lo siguiente:

Conglomerado N° 1:

Compuesto únicamente por Cuba, habría que señalar que si bien constituye el país cuyo grado de intervención del sector público sobre la iniciativa privada ostenta la máxima posición, en lo que respecta al marco institucional es una de las cuatro economías que se encuentran, en términos relativos, mejor posicionada dentro de la región.

Conglomerado N° 2:

Integrado por Venezuela, corresponde al país con peor calificación en ambas dimensiones. El sector público presenta una elevada intervención en todos los órdenes de la economía, lo que ha conducido a una acusada fragilidad en el resto del marco institucional.

Conglomerado N° 3:

Formado por Bolivia, señala una economía con un marco institucional relativamente débil cuyos mercados se encuentran bastante regulados, aunque en mejor posición que los dos conglomerados anteriores.

Conglomerado N° 4:

Compuesto por Ecuador, Brasil y Argentina, constituyen un grupo de países en los que la calidad del marco institucional se puede catalogar como moderadamente baja, conjuntamente con un entorno relativamente regulado en el cual se asignan los factores de producción (marco económico).

#### Conglomerado N° 5:

Conformado por Haití, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Paraguay, este grupo, a pesar de que presenta unas instituciones debilitadas, tienen un marco económico moderadamente libre; sin embargo, al analizar la evolución temporal de estos países (respecto 2007), se puede afirmar que en términos generales se aprecia una creciente intervención del sector público en sus mercados.

#### Conglomerado N° 6:

Constituido por Colombia, Perú, México, República Dominicana, El Salvador, Panamá, incluyen el 42% de los países que integran la región. Este grupo presenta una puntuación similar, en términos de marco económico, al conglomerado anterior y unas instituciones menos débiles en términos comparativos. Desde una perspectiva temporal, cabe destacar, que la situación de estos países se encuentra, en términos generales mejor (con avances muy destacados como en el caso de Colombia) respecto de la posición mantenida antes de la crisis internacional.

#### Conglomerado N° 7:

Configurado por Chile, Uruguay y Costa Rica, corresponde a los países que, con una amplia holgura respecto del resto de la región, presentan un marco institucional bastante sólido. En términos del grado intervención del sector público (o marco económico), sin embargo, la situación es similar a la que presenta los países de la región incluidos en los conglomerados 5 y 6.

En definitiva, en la primera década del siglo XXI la tendencia firmemente creciente en el precio de las materias primas tuvo un marcado impacto en los ingresos de la mayoría de los países de América Latina y mientras que algunos países aprovecharon la coyuntura económica y reforzaron su marco institucional, otros incursionaron en la llamada "ola progresista" exhibiendo, hoy por hoy, un panorama institucional y de gobernanza realmente crítico y altamente cuestionado que deja a la región configurada en bloques diferentes.

Atendiendo al estudio pormenorizado de cada uno de los indicadores incluidos, se puede concluir que América Latina en 2019 presentaba en su marco económico-institucional, con la excepción de Venezuela, Haití, Bolivia y Nicaragua, un avance moderado (y desigual) respecto del período pre-crisis, destacando en este grupo a los siguientes países: Colombia, Costa Rica, Panamá, Perú, Paraguay y Cuba.

Es bien conocido que Latinoamérica constituye la región más golpeada (con una caída de al menos 7,0% en el PIB) por la llegada de la pandemia en 2020. En esta línea cabe preguntarse si podrá la red institucional actual ser el pilar que requiere la región para hacer frente a los problemas de pobreza y desigualdad, pérdida del tejido empresarial, desempleo, endeudamiento, demandas sanitarias, etc, que permitan asegurar en los próximos años la vuelta a un crecimiento sostenible. Y más aún ¿gozan las instituciones Latinoamericanas de la credibilidad suficiente para afrontar las reformas estructurales que requieren sus mercados internos?, o ¿ante el costo político que esto conlleva será el populismo el que tome el relevo en la región?.

## Anexo N° 1

### Estadísticos Descriptivos y Contraste "t" para dos muestras relacionadas

| Variable                                     | 2007     |                   | 2019     |                   | Variación en media | Nivel de significatividad estadística |
|--|----------|-------------------|----------|-------------------|--------------------|---------------------------------------|
|  | Promedio | Desviación Típica | Promedio | Desviación Típica | 2019-2007          |                                       |
| Libertad Fiscal                              | 79,31    | 9,12              | 77,50    | 9,20              | -1,82              | 0,22                                  |
| Libertad de Comercio                         | 74,59    | 7,28              | 75,75    | 8,66              | 1,16               | 0,40                                  |
| Gasto Público                                | 79,43    | 19,03             | 71,29    | 22,19             | -8,14              | 0,01**                                |
| Libertad Monetaria                           | 72,36    | 7,23              | 70,99    | 18,13             | -1,37              | 0,69                                  |
| Libertad de inversión                        | 49,50    | 17,91             | 58,50    | 26,61             | 9,00               | 0,03**                                |
| Libertad Empresarial                         | 57,47    | 14,76             | 57,66    | 13,69             | 0,18               | 0,95                                  |
| Libertad Laboral                             | 52,71    | 16,38             | 51,15    | 14,33             | -1,56              | 0,69                                  |
| Voz y rendición de cuentas                   | 50,35    | 13,52             | 49,90    | 15,18             | -0,45              | 0,77                                  |
| Libertad Financiera                          | 51,50    | 15,65             | 48,50    | 17,85             | -3,00              | 0,38                                  |
| Estabilidad política y ausencia de violencia | 41,70    | 13,78             | 44,55    | 11,35             | 2,85               | 0,15                                  |
| Calidad Regulatoria                          | 44,80    | 14,85             | 43,95    | 16,53             | -0,85              | 0,55                                  |
| Efectividad Gubernamental                    | 43,15    | 12,23             | 42,95    | 13,17             | -0,20              | 0,89                                  |
| Control de la corrupción                     | 43,35    | 14,31             | 41,05    | 14,14             | -2,30              | 0,05*                                 |
| Estado de derecho                            | 38,60    | 13,39             | 39,15    | 14,59             | 0,55               | 0,69                                  |

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por [Worldwide Governance Indicator](#) y [Heritage Foundation](#)

NOTA: \* y \*\* variables estadísticamente significativo al 95% y al 99% respectivamente. En la escala de colores empleada en la variación de la media el rojo implica la mínima variación y el verde la máxima

Conoce el [Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial \(GETEM\)](#)  
y el resto de [Cartas publicadas](#)

