

# Los desafíos de las reformas políticas y sociales en América Latina

*Nikolaus Werz*

DOI: 10.54871/ca24dd9k

Desde la tercera ola de democratización, que comenzó en Sudamérica antes del año de 1989, en la mayoría de los países existen democracias electorales. En Sudamérica ya había democracias formales antes de los regímenes militares, por eso se habla de redemocratización. En Centroamérica, con la excepción de Costa Rica, Panamá y el caso especial de México, se trataba de democracias limitadas. Por ello, tras el final del conflicto centroamericano, se inició allí un proceso de democratización con avances y retrocesos. Tras las reformas en la organización electoral, las democracias formales parecían haberse establecido en América Latina con el cambio de milenio. Cuba, con un sistema socialista a partir de 1961, constituye una excepción. Venezuela, donde después del cambio de régimen en 1958 se había establecido una democracia representativa, experimentó a partir de 1999 una regresión autoritaria. Un régimen personalista y autoritario domina también en Nicaragua.

Las democracias, sin embargo, no lograron solucionar el problema de la distribución desigual en las sociedades respectivas. Sobre todo, las reformas sociales han tenido poco éxito. Es por ello que a partir de 1999 surgió una “ola rosa”. Las opiniones difieren sobre su

clasificación. Van desde un nuevo populismo, una nueva izquierda o izquierda posneoliberal, según sus partidarios, hasta regímenes plebiscitario-autoritarios, según sus críticos. La literatura sobre el tema es abundante (Kaltwasser, 2017; Welp, 2022). Últimamente surgió un debate: si estamos presenciando o no, después de un pasajero repunte de regímenes de centro derecha a partir de 2010, una nueva ola de gobiernos de centro izquierda. Los triunfos electorales de Gabriel Boric en Chile y de Gustavo Petro en Colombia en 2022 y el regreso de Luiz Inácio Lula da Silva al gobierno a principios de 2023 parecen apuntar en esta dirección. Sin embargo, la situación de los gobiernos de centro izquierda actualmente es diferente que la de la primera década del siglo XXI.

Estos aspectos no son objeto del presente artículo. Más bien, ofrecerá algunas reflexiones sobre los retos que generalmente enfrentan los gobiernos cuando tratan de impulsar reformas políticas y sociales. El tema no ha sido estudiado demasiado, debido a diferentes razones. 1) Después de la Revolución cubana y la crisis del desarrollismo hubo un giro hacia la izquierda en las ciencias sociales y hacia los enfoques de dependencia en lo económico. 2) Recién con las dictaduras militares de la década del 1960/70 la democracia obtuvo otra vez mayor relevancia. “De la revolución a la democracia” se llama un artículo de Norbert Lechner (1985) que tuvo bastantes repercusiones dentro de Flacso y CLACSO. Sin embargo, los aportes en la década del ochenta se concentraban sobre todo en la esfera política e institucional. Además, los intentos de reformas se limitaban a los partidos de corte socialdemócrata o demócratacristiano, que gobernaban solamente en algunos países (Costa Rica, Chile, Venezuela). 3) Cuando resurge el tema de las reformas en la década del 1990 se trataba más que nada de reformas económicas, adelantadas por organizaciones internacionales dentro del así llamado Consenso de Washington. Ya que los resultados de las privatizaciones no eran demasiado convincentes, el auge del nuevo populismo se debe también al efecto de estas políticas.

Sin embargo, el tema sigue en el orden del día. Tras la despedida de la revolución y la predominancia de democracias formales, surge de nuevo la cuestión de las reformas.

## **Algo de historia: el desarrollo del Estado**

Los países que después forman América Latina se constituyen como Repúblicas. A diferencia de otras regiones del sur global la descolonización tuvo lugar a principios del siglo XIX. Formalmente nacen repúblicas con constituciones modernas. A pesar de esta temprana independencia, el siglo XIX fue visto en la historiografía de la mayoría de los países como un tiempo de estancamiento, ya que la consolidación de los Estados nacionales fue lenta e incompleta. En los últimos años hubo intentos de corregir esta imagen negativa del siglo XIX, sin embargo, desde posiciones bastante encontradas: algunos constitucionalistas e historiadores insistieron en el carácter republicano de las constituciones (Marquardt, 2011; Sabato, 2018); algunos líderes, como Hugo Chávez, resaltaron los caudillos de estos tiempos y sus posturas nacionalistas.

Sin embargo, las secuelas de las modernizaciones parciales aún son perceptibles hoy en día. Una infraestructura que funcione depende de una burocracia dotada de personal elegido según criterios meritocráticos. América Latina tenía una clase dominante pero no gobernante (Centeno, 2014, p. 206), las élites no mostraban demasiado interés en un Estado eficiente. Además, faltaba –salvo algunas excepciones– la competencia entre países vecinos, lo que en el caso europeo llevó a un fortalecimiento de los Estados como resultado de enfrentamientos bélicos. Los Estados poscoloniales se caracterizan por un poder central débil y una economía agraria orientada hacia el exterior. Había suficiente terreno disponible, por lo cual “state formation in Latin America was fundamentally about removing obstacles to growth” (Mazzuca, 2021, p. 97). La relación Estado/nación puede desarrollarse, según estas interpretaciones

sobre su rol en la historia, de forma prometedora siempre y cuando 1) exista una estructura administrativa e institucional básica, 2) al menos parte de la élite apoye la expansión del Estado y desarrolle un proyecto de país (Centeno, 2014, p. 389).

En el debate sobre la democracia limitada del siglo XIX quizás no se le dio suficiente atención a un aspecto adicional. También en la Europa de aquel entonces existían democracias restringidas. Pero en algunos países se había constituido el Estado de derecho, es decir, antes de la democracia parlamentaria ya lo vemos parcialmente en funcionamiento, por ejemplo, en el Kaiserreich (Imperio) alemán. El rápido proceso de modernización económica y social creó ahí en la primera parte del siglo XX profundos desfases y movimientos antidemocráticos, los cuales culminaron en la implosión de la democracia de Weimar. La relación entre democracia y Estado de derecho es sumamente importante en los procesos de democratización y consolidación de la democracia. En América Latina el Estado de derecho no está consolidado en varias sociedades. Además, a su existencia y al estudio del Estado en general quizás no se le ha dado la importancia debida en las ciencias sociales durante los últimos años.

Después del periodo de las oligarquías liberales surgen, a partir de la crisis de 1929 en varios países, movimientos y gobiernos populistas. Algunos aspectos que se discuten en el siglo XXI, la polarización y conceptos de una democracia plebiscitaria, ya se mostraban en aquel entonces. “Pueblo versus oligarquía, patria y antipatria” fueron conceptos del populismo clásico. “Yo no soy un hombre, soy un pueblo”, decía Jorge Eliécer Gaitán en Colombia, y “El pueblo es superior a sus dirigentes”. La diferencia con la situación contemporánea se basa en que en aquel entonces existía una división más marcada entre los partidos y las organizaciones de izquierda y los movimientos populistas. Algunos líderes populistas fueron tildados no solamente como nacionalistas sino incluso cercanos al fascismo europeo. En la Argentina esto llevó a un desentendimiento

entre un nacionalismo popular y una izquierda con orientación internacionalista.

Como reacción a algunas medidas del populismo y a las repercusiones continentales de la Revolución cubana 1959 surgieron regímenes militares de nuevo tipo en la década del sesenta. El establecimiento de estos regímenes hay que verlo también en el contexto de la Guerra Fría y la política exterior de EE. UU. en aquel entonces. Las transiciones hacia los gobiernos elegidos, que se inician en la década del ochenta, fueron interpretadas como una redemocratización, y América Latina pasó a ser considerada como parte del mundo democrático. Es más: algunos países de América del Sur jugaron un rol importante en la así llamada tercera ola de la democratización.

A finales del siglo xx aparecieron nuevos populismos en varios países de América del Sur. Algunos políticos y analistas incluso hablaron de un posneoliberalismo (Natanson, 2009). El auge de estos gobiernos dependía en parte de los altos precios para productos primarios en el mercado mundial. A partir del 2010 se observa el resurgimiento de gobiernos de centro derecha y también de derecha populista en las elecciones. Esto era una novedad, ya que en la mayoría de los trabajos sobre el populismo latinoamericano este fue considerado de origen nacional popular. A diferencia del populismo de derechas, que resurgió en Europa a finales del siglo xx, el populismo latinoamericano se presentaba como incluyente para las clases populares. La experiencia brasileña bajo el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022) puso en duda esta interpretación.

Después de las rebeliones de 2019 se muestra en las elecciones un giro hacia la centro izquierda. Sin embargo, se trata de una izquierda heterogénea.

## ¿Cómo interpretar el desarrollo político latinoamericano?

Obviamente hay diferentes acercamientos en cada país de América Latina. En el exterior se pueden distinguir dos grandes enfoques. Una interpretación analiza la democracia en América Latina dentro del contexto global. Las tres olas de democratización del siglo xx también se reflejaron, como acabamos de señalar, en las sociedades latinoamericanas (Briceño Montesinos, 2022). Otro enfoque pone el énfasis en las tradiciones y características regionales, analizando, por ejemplo, más detenidamente el corporativismo, el clientelismo y la cultura política. Parcialmente esto se realiza en los *area studies* o estudios regionales, los cuales, sin embargo, se enseñan preferentemente en universidades norteamericanas y europeas. En estos estudios se analizan también las fuerzas de cambio y las fuerzas de persistencia (Mols, 1985, p. 112).

Aquí encontramos diferencias entre los países, debidas en parte al número de investigadores sobre América Latina. En EE. UU. existe una comunidad bastante grande, que abarca casi todo el espectro político. Tanto en Latinoamérica como en Norteamérica hubo una experiencia colonial, domina el presidencialismo y se trata de países de inmigración desde el siglo xix. Dentro de los estudios regionales, algunos autores, como Richard Morse o Howard Wiarda, insistían en una tradición diferente (*distinct tradition*) sobre todo en sus libros de enseñanza universitaria (*text books*). En la RFA el número de estudiosos especializados es mucho más reducido. Algunos participantes del movimiento del 68 mostraron un marcado interés en América Latina. Entre ellos Norbert Lechner y Franz J. Hinkelammert, que después incluso se radicaron aquí. Heinz R. Sonntag juega un rol importante en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) en Venezuela y fomenta la traducción de obras sociológicas de autores latinoamericanos al alemán (Ruvituso, 2021).

Con la redemocratización, el análisis de las transiciones de la dictadura a la democracia adquirió más importancia, lo cual se

refleja en los trabajos de Dieter Nohlen y su grupo en Heidelberg. Ellos en un principio se ocuparon de las elecciones y la organización electoral. Su enfoque comparativo trata de extraer conclusiones a partir de la comparación de dos o más países. Después de la transición, Nohlen planteó la pregunta acerca de si ya existe o “se generará una ciencia política comprometida con la democracia en América Latina” (1995, p. 9). El desencanto con la democracia, que se notaba en la década del noventa, según él, se estaba guiando demasiado por un análisis de los déficits después de la transición. La imposición externa y el compromiso entre las élites para lograr la consolidación fueron vistos por algunos observadores como aspectos negativos, ya que las masas participaban escasamente. Además, existía el peligro de separar las democracias latinoamericanas del tipo puro de democracias con atributos (Nohlen, 1995, p. 10). Guillermo O’Donnell habló de democracias delegativas, donde las políticas económicas se deciden a puertas cerradas. Según Nohlen, la coincidencia del subdesarrollo socioeconómico y de la democratización se presta para interpretaciones erróneas; las diferencias entre las democracias latinoamericanas y las de los países industrializados son más graduales que clasificatorias. Esta forma de ver la democracia se impuso en muchas interpretaciones a principios del siglo *xxi*.

Tanto en el mundo académico anglosajón como en los países de habla alemana en los últimos veinte años predominan los estudios empíricos o cuantitativos. Muchos escriben en inglés, como lo hacen no pocos sociólogos latinoamericanos. Los respectivos estudios en Francia son diferentes. Figuras conocidas, como Alain Touraine o Alain Rouquié, publican en su idioma materno o en castellano.

Aparte de ciertas diferencias, que tienen que ver con las tradiciones académicas en cada país, existen algunos aspectos en lo que a la imagen sobre América Latina se refiere. Predominó en el público general, sobre todo en Europa, un marcado interés por las revoluciones y/o rebeliones, pero hay pocos trabajos sobre reformas en América Latina. Algunas investigaciones de orientación reformista

se realizaron en los años sesenta bajo el impacto de la Revolución cubana (Véliz, 1969 y 1970; Bonilla y Michelena, 1970). Con una orientación más práctica, enfoques reformistas aparecen también en las publicaciones de las fundaciones políticas alemanas, pero no llegan necesariamente al mundo universitario y científico. Llama la atención que en momentos de declive democrático hubo el intento gubernamental de una especie de *reset* en algunos países. Ese fue el caso de la Comisión Para la Reforma del Estado (COPRE) en Venezuela a partir de 1984, que no logró frenar la decadencia de la democracia. En la Argentina, bajo el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, funcionó desde 1985 el Consejo para la Consolidación de la Democracia (CCD) trabajando en una reforma constitucional y el traslado de la capital.

No conozco un estudio comparado con cifras empíricas de los logros reformistas de los gobiernos del nuevo populismo a principios del siglo XXI. Dado los altos ingresos en muchos países debidos al *boom* de *commodities* entre 2005 y 2010, uno puede llegar a la conclusión de que se desaprovechó una oportunidad. No pocos sociólogos se desencantaron con la actuación de estos gobiernos. Ellos y también parte de las fundaciones extranjeras ubicaron el futuro de la democracia en las organizaciones no gubernamentales (ONG) y en los movimientos sociales.

Sin embargo, a pesar de los gobiernos autoritarios en Cuba, Nicaragua y Venezuela, América Latina sigue en un largo periodo de democracia formal. Las constituciones multiculturales adoptadas en varios países contienen más derechos para los ciudadanos y abren teóricamente el espacio para reformas.

## **Sobre reformas políticas**

El problema reside en el uso terminológico. En la traducción al castellano del *Blackwell Dictionary of Political Science* leemos: “Reforma. Término ampliamente utilizado para referirse a las mejoras o a la

abolición de las malas prácticas y las deficiencias” (Bealey, 2003, p. 369). Esta definición se basa en la realidad de los países europeos y en la existencia de democracias consolidadas. Es válida sobre todo en las décadas de los setenta y ochenta, cuando el término fue ocupado por la centro izquierda y gobernaban, entre otros, Willy Brandt, Bruno Kreisky, Olaf Palme y François Mitterrand en pleno auge del modelo socialdemócrata. Durante los años noventa y en tiempos del neoliberalismo de Ronald Reagan y Margaret Thatcher la centro derecha pedía y efectuó una “reforma de las reformas”. Con cierto atraso, estos aires llegaron a la RFA, donde Gerhard Schröder, del SPD, presentó en 2003 la “Agenda 2010” para modificar el Estado benefactor. Este paquete de reformas fue apoyado por empresarios y liberales, pero fuertemente criticado por el propio partido. Un efecto fue la escisión de un grupo de la SPD y su unión con el partido poscomunista PDS bajo el nombre “Die Linke” (la izquierda). El nuevo partido defendía el *statu quo* del viejo Estado social ante las adaptaciones que se le hacían en el contexto de la globalización. Con la unificación alemana y la transformación de la RDA del socialismo de Estado a una economía de mercado, surgió una aversión de una parte de la población alemana hacia las nuevas reformas.

Vemos entonces cómo puede darse el cambio de un concepto pasando de la izquierda a la derecha (Bollmann, 2008). En parte se debía al hecho de que la apertura del Muro agarró a casi todo el mundo de sorpresa, entre ellos los estudiosos de las ciencias sociales. “La caída del socialismo real fue metodológicamente un ‘viernes negro’ para las ciencias políticas”, admitió el politólogo Klaus von Beyme (1994, p. 35). En contra de la propia percepción sobre la capacidad de poder dar pronósticos sobre la actualidad, los científicos sociales no pudieron decir nada antes y lo hicieron después. Mientras que existen bibliotecas enteras sobre revolución y el cambio del capitalismo al socialismo, la literatura sobre la transformación del socialismo a una economía de libre mercado hasta 1990 era escasa. Relativamente poco interés ha despertado dentro de la ciencia

política el tema de las reformas democráticas. El caso de la RFA es casi una excepción, incluso se habló de la “reforma como un mito alemán” (Bollmann, 2008, pp. 177-188). Normalmente predominan estudios sobre la reforma de sistemas parciales, por ejemplo, el sistema tributario o el sistema de salud, lo que los convierte en temas para especialistas. Los estudios que hay se refieren generalmente a sistemas políticos individuales.

En América Latina el tema de las reformas fue adelantado por los así llamados partidos apristas. Siguiendo los pensamientos del peruano Raúl Haya de la Torre (1895-1979) y su Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), aspiraban, a diferencia de los partidos comunistas, a una alianza de todas las clases productivas y una especie de antiimperialismo constructivo. También Acción Democrática (AD) en Venezuela y el Partido Liberación Nacional (PLN) en Costa Rica fueron considerados por algunos observadores como partidos apristas, lo cual no fue compartido necesariamente por los fundadores de estas agrupaciones. Los partidos de la “izquierda democrática” (Boersner, 1970) tuvieron el apoyo de la socialdemocracia europea y del Partido Demócrata de EE. UU.<sup>1</sup> dentro de la “Alianza para el Progreso”. Lo que tenían en común es el hecho de que trataron de adelantar políticas reformistas en la década del 1940 y 1960. Estas posiciones adquirieron más importancia después de la Revolución cubana y de la declaración de Fidel Castro en 1961 de la pertenencia de Cuba al bloque socialista. El debate sobre reforma o revolución marcó la así denominada “década violenta” en América Latina, es decir, los años entre el triunfo de los revolucionarios en La Habana en 1959 y el golpe contrarrevolucionario en Chile para derrocar al socialista Salvador Allende en 1973.

“Las expresiones reforma y cambio estructural profundo han sido excesiva e incorrectamente utilizadas en América Latina durante las dos últimas décadas”, escribía Claudio Véliz (1970). Él se interesaba en el contexto de la “Alianza para el Progreso”, sobre

<sup>1</sup> Para una visión crítica, ver Bodenheimer, 1970.

todo en los obstáculos que se oponían a un cambio deseado. Ya en 1964 había realizado una conferencia de Chatham House sobre obstáculos para la transformación de América Latina (Véliz, 1969). Según él, se ponía demasiado énfasis en un reformismo semántico buscando liderazgos reformistas en burguesías en ascenso, militares nasseristas, proletariados industriales o una *intelligentsia* vanguardista. En los libros sobre políticos en América Latina y en el mundo predominan revolucionarios o dictadores. Generalmente faltan estudios sobre reformadores democráticos (Schwarz, 1995). Relativamente pocos estudios existen sobre políticos como Eduardo Frei en Chile (Huneus y Couso, 2014) o Rómulo Betancourt en Venezuela (Caballero, 2004).

En América Latina, hasta la redemocratización de la década del ochenta, el concepto de reformas no adquirió tanta importancia, ya que muchos opinaban que verdaderas reformas eran imposibles debido a la influencia de EE. UU.

En efecto, y hasta hace pocos años, los líderes y militantes de la izquierda no dudaron en tratar todas las cuestiones relacionadas con el cambio institucional como medidas meramente “reformistas” (y por tanto indeseables) o, lo que resultó más común y más grave, como iniciativas vinculadas con la “superestructura” y por finalmente inútiles (Gargarella, 2011, p. 94).

Y esto a pesar de que, en varias constituciones, como la mexicana, había derechos sociales y laborales, pero ahí quedaron como “derechos dormidos” e inoperantes (Gargarella, 2011, p. 96). Según el mismo autor, llama la atención que la mayoría de la izquierda no fuera antipresidencialista cuando a principios del siglo XXI se introdujo en varios países la posibilidad de reelección del presidente. En el siglo anterior el progresismo era antirreeleccionista.

Con la redemocratización el tema de las reformas resurgió. Sin embargo, se trataba más que nada de reformas económicas que se realizaban en la primera mitad de la década de 1990, siguiendo el así llamado Consenso de Washington. Aquí podemos ver un

paralelismo con el cambio de sentido del término “reforma” en Europa de la década del 1970 al 1990. Las reformas en tiempos del neoliberalismo aspiraban a reducir el Estado de la industrialización por el de la sustitución de importaciones (ISI). ¿Pero cómo los sectores medios dependientes del Estado iban a aceptar o incluso fomentar estas reformas? No solamente hubo manifestaciones y revueltas contra las privatizaciones, el mismo término “reforma” ganó una connotación negativa (Paramio y Revilla, 2006, p. 7). Rodrigo Borja, cofundador de la Izquierda Democrática y expresidente del Ecuador, escribe en su *Enciclopedia de la política*:

La “reforma del Estado” se ha convertido casi en un tópico. En el fondo, lo que con ella se designa es la supresión del Estado benefactor, con poder regulador sobre la economía, para dar paso al *laissez faire* del liberalismo [...] actualizado por las corrientes neoliberales [...] A estas medidas se les denominó con la equívoca expresión de “reformas estructurales”, obedeciendo el llamado *Consenso de Washington* (Borja, 2012, p. 1679).

Las reformas tuvieron –salvo excepciones pasajeras como la Argentina en el primer periodo del presidente Carlos Menem– un efecto pequeño en el crecimiento de la economía y en la creación de empleo. Más tarde se comenzó a hablar de una segunda generación de reformas.

## **El contexto latinoamericano**

Habíamos mencionado que normalmente las reformas tienen características específicas en cada país. Llama la atención que en el caso de América Latina se diseñaron conceptos muy generales supuestamente válidos para todos los países de la región. Esto fue así con la Alianza para el Progreso, denominada por John F. Kennedy como “peaceful revolution of Hope”. Se desarrolló con altibajos entre 1961 y 1970 anunciando ayuda económica, política y social. Con

el Consenso de Washington se repite un enfoque para medio continente en la década del 1990.

¿De dónde proviene la presión para realizar las reformas? ¿De arriba, de abajo, de adentro o de afuera? Es obvio que reformas impulsadas de afuera, como fue el caso de las reformas económicas de la década del 1990, van a ser frágiles y dependerán del apoyo financiero del exterior (Schedler, 1999, p. 346). Su base interna es débil pues les faltan seguidores.

¿Qué otros obstáculos tienen que enfrentar reformas o lo que se ha llamado también enfoque sistémico de gobernabilidad en la práctica de la política de desarrollo (Haldenwang, 2007, p. 51)?

- En América Latina se trata de sistemas presidencialistas. Esto puede facilitar la implementación de reformas, si el jefe/la jefa del gobierno está de acuerdo y le pone empeño. Sin embargo, puede limitar la duración y la existencia de una reforma. Así fue con el intento de Alfonsín de pasar la capital de Buenos Aires a Viedma en el sur de la Argentina. Una consecuencia de un excesivo personalismo puede ser la creación de nuevos organismos adscritos directamente al presidente. En tiempos de abundancia las reformas se pueden reducir a un mero asistencialismo, ser dependientes de las bondades de un presidente y no basadas en las leyes o derechos.
- Siguiendo una tradición política, los gobiernos de izquierda a principios del *xxi* vieron en una asamblea constituyente y en nuevas constituciones el medio para una refundación del país. El caso más llamativo es Venezuela bajo Hugo Chávez. En lugar de reformas gradualistas, optaron por un segundo intento, por así decirlo. Por un lado, esto sobrecargaba las constituciones y, por otro, descuidaba los aspectos políticos y las correcciones necesarias que se deben hacer a reformas. El claro rechazo a la nueva constitución de 2022 en Chile fue un ejemplo de ello.

- El éxito de un gobierno de reformas depende del resultado electoral. Con un 30 % de los votos a favor, como fue el caso del gobierno de la Unidad Popular en Chile 1970, es difícil realizar reformas profundas, más si una parte de la propia coalición aspira a una revolución. Si el resultado es estrecho va depender de la habilidad y competencia del presidente para integrar incluso figuras de la oposición. El intento de Petro en Colombia y Lula en Brasil con la integración de antiguos adversarios políticos puede ser un camino para facilitar la gobernación en tiempos revueltos.
- Generalmente la existencia de clases medias es un prerrequisito para la democracia representativa y para reformas. Sin embargo, las clases medias han jugado un rol ambiguo en el desarrollo político. En América Latina una parte apoyó reformas, la mayoría desarrolló actitudes del *statu quo*, como en el caso de Chile 1973 y recientemente en Brasil. El tema de la seguridad y estabilidad suele ser central para la clase media.
- Las reformas pueden verse frenadas por la segmentación de la política, es decir, cuando ministerios y autoridades controlan celosamente sus competencias. A los planes de capacitación o de desarrollo a veces les falta la coordinación entre el nivel nacional y regional. A pesar del presidencialismo, en algunos casos (como Brasil) hay que formar coaliciones con otros partidos, lo cual puede complicar la implementación.
- La tradición centralista se hace notar y se prolonga con el presidencialismo. La descentralización fue un tema de las “reformas” del 1990, pero es difícil lograrla, sobre todo si el gobierno central no entrega los fondos financieros. Los intentos de descentralización pueden tener efectos no previstos e incluso negativos si no concuerdan con la tradición del país. Cuando la COPRE de Venezuela presentó en 1988 un informe titulado “La reforma del Estado”, un político del

partido AD dijo que las propuestas iban demasiado lejos, porque los venezolanos no eran suizos.

- La cultura política personalista y centralista tiene como efecto que “cada vez que una persona es investida en su cargo, lo asume con sus propios proyectos y cargos de confianza” (Haldenwang, 2007, p. 52). La continuidad de reformas y cambios puede ser reducida. Además existe en algunos países una tradición caudillista.
- La formación específica del Estado en América Latina en el siglo XIX y las características de la administración pública han fomentado la falta de garantías legales y seguridad en los procesos. Las instituciones no son fuertes y tienen poca autonomía en la relación con el gobierno central.
- Hubo intentos de reformas del Estado en democracia, por ejemplo, en Argentina y Venezuela, que no fueron demasiado exitosos. Podrían ser objeto de un análisis comparado más profundo para iniciar procesos de aprendizaje. El mal gobierno y la deshonestidad en el ejercicio público constituyen un freno para reformas y fomentan el surgimiento de antipolíticos y populistas.
- La credibilidad de las instituciones públicas no es demasiado alta. La confianza en la política, los partidos e incluso la confianza interpersonal en América Latina son bajas en comparación con otras regiones del mundo. Esto dificulta procesos de reforma.
- La región es heterogénea. Esto se refiere a la composición de la población, las relaciones exteriores y los sistemas políticos, que combinan elementos del presidencialismo y del parlamentarismo. Los contactos de América Central se orientan más hacia la región norteamericana, mientras que América del Sur mantiene sus relaciones con Europa y busca nuevos

mercados en Asia y China. Recomendaciones generales al estilo Consenso de Washington no son demasiado útiles.

- La polarización y crispación predominante últimamente en la política –no solo en América Latina– son un freno para reformas. En el populismo, la política se basa más en el asistencialismo que en leyes con derechos y deberes. Aquí influye también el tamaño de los países. Es más fácil llegar a acuerdos en sociedades con una población no demasiado grande. No es casual que países como Costa Rica, Uruguay y durante mucho tiempo Chile ocupen los mejores puestos en los *rankings* de democracia.

## **A manera de conclusión**

Este breve artículo ilustra por qué el término “reforma” se utiliza poco en América Latina. Por un lado, las reformas se han iniciado a menudo desde el exterior o por organizaciones financieras y, por otro, las condiciones previas internas para llevarlas a cabo son débiles: una burocracia eficiente, un Estado de derecho operativo y, en general, una democracia consolidada. Estas condiciones ni siquiera se dan hoy en día en todas las democracias occidentales. En Inglaterra las reformas se realizaron de una forma brusca (Thatcher); en Francia es casi imposible introducir reformas. La Unión Europea, por su parte, ha ideado mecanismos que supuestamente facilitan un alineamiento de las condiciones políticas y sociales en los nuevos países miembros. Tales condiciones nunca han existido en América Latina y no han sido ofrecidas tampoco en la cooperación por América del Norte.

Los efectos de la pandemia y de la desglobalización han empeorado la situación económica en América Latina y constituyen un rompecabezas para la gobernanza. Simultáneamente crecen la inquietud y las protestas en algunas sociedades, mientras surgen

nuevos intentos para producir cambios políticos y formas de democracia alternativas.

Los viejos actores pierden influencia. Los partidos parecen discutir temas del pasado. Además, se da una fuerte fragmentación debido al incremento de la población, su creciente diversidad y los nuevos estilos de vida. Presenciamos un auge del feminismo con nuevas y justificadas demandas. Desde 1992 el indigenismo ha crecido. Esta situación y los movimientos populares de nuevo cuño llevan a su vez a la necesidad de crear alianzas o frentes amplios en algunos países. Al mismo tiempo, persiste la tradición del populismo y el personalismo en otros. No se vislumbra una tendencia general en América Latina. Tampoco se ve un debilitamiento de los regímenes autoritarios que existen. La digitalización y la acumulación de información puede incluso fortalecer estos gobiernos.

No es solamente un problema de izquierda y derecha. Estamos presenciando un descontento transversal de la población con los gobernantes. En la mayoría de las últimas elecciones ganó el candidato de la oposición. Detrás de esto está la impresión de una corrupción bastante generalizada. Sin embargo, los juicios contra algunos políticos (Brasil, Argentina) no son vistos como neutrales. La judicialización de la política puede conducir a nuevas inestabilidades.

El gobierno de Boric en Chile y el de Petro en Colombia despiertan grandes esperanzas en la región y más allá de ella. Anuncian una nueva forma de hacer política, pero cuentan con una coalición de grupos donde existen diferentes conceptos de la democracia. Aparecen muchos temas: ecología, feminismo, indigenismo, la cuestión social, etc. Al mismo tiempo la derecha es fuerte. Sin una lista de prioridades y un hábil y esclarecido gobierno la situación se puede poner difícil. Están los temas de siempre, como la cuestión social, y temas nuevos comunes a las sociedades altamente industrializadas (ecología, género, etc.), lo cual complica la gobernanza en sociedades que mantienen estructuras bastante conservadoras. Al mismo tiempo las expectativas son altas.

El desarrollo de la democracia en América Latina se ve influenciado una vez más por los acontecimientos internacionales. Desde la invasión de Putin en Ucrania en febrero de 2022 el mapa político está cambiando. La diferencia entre un orden multilateral y un orden multipolar se hace evidente. La visión multipolar se basa en un concepto geopolítico del siglo XIX y de principios del siglo XX. Para Rusia y China es una forma para dominar a sus zonas de influencia (su auto declarado imperio) y un método para evitar una democracia verdadera en el propio país. El PIB de Rusia es tan alto como el de Italia, pero Putin posee unas Fuerzas Armadas grandes y bombas atómicas. Además, tiene que esforzarse, ya que China es económicamente la fuerza ascendente y quiere reemplazar la *pax* americana por una *pax* sínica incluyendo Taiwán. Lo que esto implica para la sociedad civil lo pudimos ver en Hong Kong y lo vemos en los juicios a Nawalny y otros opositores en Rusia.

¿Cómo mantener un orden multilateral basado en la integración y las leyes? Esta puede ser la gran pregunta de los próximos años. Actualmente Europa se muestra bastante unida, pero quién sabe si esto seguirá así si la guerra se prolonga. No nos olvidemos del *Brexit* y de las diferentes formas de populismo no solo en algunos países del antiguo bloque socialista. Hay autores que desarrollan el proyecto de una Europa geopolítica: un ejército, un servicio secreto y un servicio militar en conjunto podrían –según ellos– facilitar el traspaso del *soft power* al *hard power* europeo. La actual crisis sería entonces solo un paso hacia más Europa. Sin embargo, esta visión parece demasiado optimista.

¿Qué rol va a jugar América Latina? Una frase dice que cuando Europa tiene problemas, América del Sur puede aumentar sus exportaciones. No sabemos cómo se van a posicionar los países en el transcurso del conflicto, pero no cabe duda de que algunos líderes se orientan más hacia un mundo multipolar que hacia el multilateralismo.

## Bibliografía

- Bealey, Frank (2003). *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Bodenheimer, Susanne (1970). La crisis del movimiento socialdemócrata en América Latina. *Estudios Internacionales*, 3(12), 544-567. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/18925>
- Bodemer, Klaus y Carrillo Flórez, Fernando (eds.) (2007). *Gobernabilidad y Reforma Política en América Latina y Europa*. La Paz: Plural.
- Boersner, Demetrio (1970). *América Latina y el Socialismo Democrático*. San José: CEDAL.
- Bollmann, Ralph (2008). *Reform. Ein deutscher Mythos*. Berlín: Wolf Jobst Siedler.
- Bonilla, Frank y Silva Michelena, José A. (eds.) (1967). *The Politics of Change in Venezuela*. Cambridge: MIT Press.
- Borja, Rodrigo (2012). *Enciclopedia de la Política. Tomo II: H-Z*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Briceño Montesinos, Héctor (2022). *La crisis de la democracia y el sistema de partidos venezolano en perspectiva comparada* [Tesis de doctorado]. Universidad de Rostock.
- Caballero, Manuel (2004). *Rómulo Betancourt, político de nación*. Caracas: Alfadil.
- Cardoso, Eliana A. (2007). Estrategias reformistas: experiencias y lecciones. En José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del Desarrollo en América Latina* (pp. 279-313). Santiago de Chile: Cepal. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2823>

Centeno, Miguel Ángel (2014). *Sangre y deuda: ciudades, estado y construcción de nación en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos.

Edwards, Sebastian (1995). *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Nueva York: Oxford University Press.

Gargarella, Roberto (2011). Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. En César Rodríguez Garavito (coord.), *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del Siglo XXI* (pp. 87-108) Buenos Aires: Siglo XXI.

Haldenwang, Christian von (2007). Gobernabilidad en América Latina. Una orientación para la cooperación al desarrollo. En Klaus Bodemer y Fernando Carrillo (eds.), *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa* (pp. 41-57). La Paz: Plural.

Hofmeister, Wilhelm (org.) (2004). *Reformas políticas en América Latina*. Río de Janeiro: Fundacao Konrad Adenauer.

Huneus, Carlos y Couso, Javier (eds.) (2014). *Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 Años de la "Revolución en Libertad"*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Kaltwasser, Cristóbal Rovira et al. (eds.) (2017). *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.

Lechner, Norbert (1985). De la revolución a la democracia: el debate intelectual en América del Sur. *Opciones: Santiago de Chile*, (6), 57-72.

Mazucca, Sebastián (2021). *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press.

Mols, Manred (1985). *La democracia en América Latina*. Barcelona: Alfa.

Natanson, José (2009). *La Nueva Izquierda: triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Buenos Aires: Debate.

Nohlen, Dieter (1995). Democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina. En Dieter Nohlen (comp.), *En defensa de la transición* (pp. 7-27). Frankfurt: Vervuert.

O'Donnell, Guillermo (1992). *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Paramio, Ludolfo y Revilla, Marisa (eds.) (2006). *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI.

Ruvituso, Clara (2021). Brazilian Social Theory in Circulation: Analyzing the German Translation of Darcy Ribeiro by Suhrkamp. *Serendipities. Journal for the Sociology and History of the Social Sciences*, 6(1), 21-38. [https://www.researchgate.net/publication/361773024\\_Brazilian\\_Social\\_Theory\\_in\\_Circulation\\_Analyzing\\_the\\_German\\_Translation\\_of\\_Darcy\\_Ribeiro\\_by\\_Suhrkamp](https://www.researchgate.net/publication/361773024_Brazilian_Social_Theory_in_Circulation_Analyzing_the_German_Translation_of_Darcy_Ribeiro_by_Suhrkamp)

Schedler, Andreas (1999). Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability. En Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies* (pp. 333-350). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Schwarz, Hans-Peter (1995). Der Demokratische Reformer. Prolegomena zu einem Vernachlässigten Forschungsfeld der Demokratietheorie. En Hans Vorländer (ed.), *Politische Reform in der Demokratie* (pp. 14-44). Baden-Baden: Nomos.

Véliz, Claudio (ed.) (1969). *Obstáculos para la transformación de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Véliz, Claudio (ed.) (1970). *El conformismo en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Vivero Ávila, Igor (coord.) (2010). *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Welp, Yanina (2022). *The Will of the People. Populism and Citizens Participation in Latin America*. Berlín: De Gruyter.

Werz, Nikolaus (2016). Transición y transformación: Sobre los cambios socio-políticos en Latinoamérica y Europa del Este. En Juan Ignacio Piovani, Clara Ruvituso y Nikolaus Werz (eds.), *Transiciones, Memorias e identidades en Europa y América Latina* (pp. 19-31). Frankfurt: Vervuert Verlagsgesellschaft.

Werz, Nikolaus (2020). *Lateinamerika. Geschichte und Gegenwart*. Stuttgart: Kohlhammer.

Werz, Nikolaus (2021). Ungewisse Zukunft. Aktuelle Entwicklungen in Süd- und Mittelamerika. *WeltTrends*, 29(174), 4-9.

Williamson, John (1990). El Consenso de Washington. Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas. En Pedro A. Martínez Lillo y Joaquín Estefanía (coords.), *América Latina: un nuevo contrato social* (pp. 295-313). Madrid: Marcial Pons.