

**XVII Conferencia Interparlamentaria
UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA
Lima (PERÚ), 14 al 17 de Junio de 2005**

**“EL FORTALECIMIENTO DE
LAS INSTITUCIONES Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS:
UN RETO PARA LA SOCIEDAD POLÍTICA Y LA CIUDADANÍA”**

Dip. CARLOS FEDERICO RUCKAUF

Introducción

La humanidad siempre ha soñado con paraísos en la tierra. Dependiendo de las pautas culturales o las creencias religiosas, cada pueblo lo ubicó en los comienzos de su existencia. Sin embargo hay un elemento que es común en todos los casos: estos sueños de plenitud humana son sumamente **inclusivos**. La perfecta descripción de ello que hace Tomás Moro en su famosa Utopía nos da una idea muy aproximada de cuanto los humanos ansiamos la abundancia de bienes para todos; la eliminación de todo lo negativo que vivimos a diario.

Como contraste, los seres humanos experimentamos, constantemente, la dura **realidad** llena de **limitaciones y exclusiones**. Esa realidad nos muestra lo difícil de alcanzar la plenitud soñada y lo lejos que nos encontramos del horizonte descrito por la utopía.

Las posibilidades de avanzar en pos de ese sueño de plenitud dependen, en buena medida y como lo postulaba la Ilustración, de la técnica, la ciencia y la organización. El fenómeno de la globalización es, parcialmente, la demostración de ello. El problema de esto radica en que la ciencia, la técnica y la organización están tan cargadas de ambigüedad hoy como ayer. Ellas pueden utilizarse tanto para lograr niveles de vida más dignos como para establecer nuevas y más complejas formas de dominación y exclusión. Los avances no incluyen dentro de sí ningún antídoto contra su utilización negativa por parte de algunos seres humanos.

Por ello es imprescindible lograr un **desarrollo** similar –o aún mayor- de los **valores, la ética, las instituciones y las leyes** que regulan, difunden, protegen y aplican los avances científicos-tecnológicos antes referidos.

Es evidente que el devenir histórico no se edifica ni consolida negando la condición humana más profunda, sino reconociéndola, asumiéndola y encauzándola hacia la política –entendiéndola como espacio y base común para la realización social de los individuos.

El modelo ideal y sus amenazas actuales

Desde la civilización griega se ha aceptado que la **democracia** es el **mejor sistema de gobierno y organización**, aunque a lo largo de la historia y en su nombre, se hayan desarrollado regimenes que han avasallado las más elementales condiciones de dignidad humana.

A pesar de existir consenso –casi absoluto- en torno al planteamiento de que la democracia es el sistema político óptimo para el desarrollo personal y social, en los

últimos años, el discurso democrático se ha convertido en un repliegue hacia una concepción modesta de la democracia, limitándola a un conjunto de garantías respecto del poder autoritario, es decir, como contenido de negación frente a un poder que arremete contra la voluntad ciudadana.

Ante ello, cabe preguntarse ¿qué contenido positivo tiene una idea democrática que es reducida a meras garantías mínimas formales? Es justamente este interrogante el que actualmente mueve al debate, en la búsqueda de introducir la democracia donde no la hay, consolidarla donde comienza y perfeccionarla donde está consolidada.

Es cierto que la democracia -como sistema de reglas para la convivencia- está muy vinculada a la política, tanto como perspectiva filosófica como concepción procedimental. Tal vez por ello es que hoy asistimos a una actitud escéptica frente a la misma, derivada justamente del descrédito de la política y del desprecio a los partidos y a sus líderes. En este proceso el impacto de la tecnología de la imagen y de las dinámicas de procesos desinformativos y subinformativos están promoviendo el paso del homo sapiens al homo videns –como dice Sartori-, lo que -políticamente hablando- nos hace enfrentarnos a una sociedad teledirigida en la que la video política manipula los contenidos de la opinión pública y socava uno de los pilares básicos de la constitución del demos y de la legitimidad democrática, dejando a la mayor parte de la ciudadanía ausente o distante de los problemas que atañen a la colectividad.

De esta forma, si bien la democracia representativa nunca ha sido un mecanismo suficiente para que el demos elija a quien debe gobernarlo, principalmente debido a la ausencia de una verdadera participación ciudadana, hoy la cuestión es aún más insuficiente haciendo que la globalización y la posmodernidad exijan más y mejor democracia.

Dicha aseveración radica en la concepción dinámica de la democracia, la que en palabras de un politólogo americano, “es un viaje inacabado por evitar la concentración de poderes superestructurales que empequeñecen la dimensión del ciudadano”.

Nuestros continentes deben evaluar la democracia no solo como un régimen electoral, sino como una forma de vida. A partir de esto deben analizar los logros, las limitaciones e intentar plantear una agenda de las reformas necesarias para fortalecer y mejorar el desarrollo de la democracia en cada continente.

Sin embargo, también deben considerarse los desafíos provenientes de la revolución tecnológica en el ámbito de la informática y de las comunicaciones, los que han llevado a la creencia de que los proyectos y estrategias políticas deben ser procesados a través de medios tecnológicos, generando nuevas reglas y modificaciones a la sustancia de la política, permitiendo –con ello- la irrupción del espectáculo escándalo, el marketing pragmático y el populismo electrónico.

Lo anterior apunta a la necesidad de reconstruir la democracia en su sentido original, a través de la democracia informacional bajo aspectos como el fortalecimiento de la política local, el aprovechamiento de los medios electrónicos para el incremento de la participación, la comunicación horizontal y el desarrollo de la política simbólica y de movilización en torno a cuestiones tradicionalmente no políticas, pero que generan un amplio consenso, como las causas humanitarias y la defensa del medio ambiente. La existencia de este tipo de consensos evidencian que la crisis de legitimidad del Estado Nación, el encuadramiento de la política en el ámbito de los medios, su reducción a liderazgos personalizados -muchas veces combinados con autoritarismo y demagogia-, la financiación ilegal, el arrastre de los escándalos políticos y la ruptura entre ética y política,

han dado como resultado la desafección creciente hacia los partidos, los políticos y la política profesional. Sin embargo, esta desconfianza no significa que la ciudadanía no valora la democracia, lo que ocurre es que actualmente sus exigencias al sistema son mayores.

Las diferentes corrientes político ideológicas, no escapan a esta efervescencia de readaptación o renovación, la que se vuelve imprescindible si se pretende responder correctamente a los nuevos desafíos de las naciones.

Así, mientras las doctrinas permanezcan como guía, el refrescamiento ideológico es necesario; pues implica la identificación de los problemas que más angustian a la humanidad y supone el relevo de los discursos abstractos y generales por propuestas concretas que abonen a la lucha humana por afrontarlos. De esta forma, las ideologías se renuevan y no mueren, como pregonan algunos. Y si las ideologías cambian y se renuevan, la política también puede hacerlo, pudiendo desarrollar un nuevo potencial que le permita ampliar sus propuestas, formas y alianzas.

Si esto es así, los partidos también deben renovarse, flexibilizando sus estructuras, abriéndose a los nuevos actores políticos y sociales, dejando atrás sus rencores y prejuicios para encaminarse -de cara al futuro- a las mejores propuestas para la nación. En ello, el diálogo, la tolerancia, el respeto por los demás, la ética y la utilización de medios pacíficos, deben seguir siendo –y ahora con más fuerza- las líneas orientadoras de una acción política democrática.

La realidad de las Instituciones en América Latina

América Latina está en una situación delicada. A pesar de sus avances y potencialidades es una región en serio riesgo de ingobernabilidad política y de desestructuración social. ¿Cómo ha sido esto posible tras 20 años de democratización?

En primer lugar porque la tarea no es sencilla: a los latinoamericanos se nos pide perfeccionar los mercados internos, completar la construcción de los estados nacionales o plurinacionales, avanzar en la democratización, generar mayor cohesión social, construir culturas de legalidad y responsabilidad y mejorar la integración económica regional e internacional, todo ello partiendo de unas condiciones iniciales difíciles y en un contexto de globalización que debilita el poder de control de los estados.

En segundo lugar, porque la mayoría de los **gobiernos democráticos no han sido capaces de impulsar las reformas requeridas para el desarrollo imprescindible**. El rendimiento económico y social de las jóvenes democracias latinoamericanas ha sido por lo general mediocre porque el proceso político democrático ha tendido a ser capturado por elites que no han sabido ni querido ir más allá del recetario conocido. Las reformas promovidas en América Latina no siempre han sido las adecuadas y en todo caso se han quedado cortas: no han alterado los perversos equilibrios de poder heredados ni la pertinaz desigualdad en que se expresan. La cooperación internacional tiene una gran responsabilidad en todo ello porque bendijo y financió muchas veces estas reformas como necesarias y suficientes.

Los latinoamericanos somos demócratas; pero muchos de nuestros compatriotas son crecientemente desafectos a las particulares democracias que viven e incluso hay quienes se manifiestan prestos a aceptar un régimen autocrático que mejore sus condiciones económicas y sociales.

La crisis de confianza en la política y sus gestores unida a la debilidad de las instituciones desestructuran la acción colectiva y extienden un peligroso 'sálvese quien pueda' por todo el tejido social.

La confusión conceptual se ha instalado en el imaginario colectivo porque nos proclamaron que ya éramos: democracias; economías de mercado y estados de derecho. Como los ciudadanos no tienen por qué conocer el alcance de estos conceptos -y la cooperación internacional tampoco ha sabido o querido explicarlo-, el resultado es el desapego hacia los mismos y la disposición a dejarse manejar por renovadas aventuras populistas. El riesgo de que tras tanto esfuerzo y dolor se acabe aprendiendo muy poco es alto. América Latina debe enfrentar su realidad dura: pobreza, desigualdad, democracias de trabajosa viabilidad, mercados incompletos y muy imperfectos, bajos niveles de estado de derecho, altos niveles de corrupción... Y debe hacerlo removiendo los fundamentos institucionales de la economía y la política, 'la fábrica social de las políticas públicas', que es donde se halla la madre de todos los problemas.

Un personaje, inesperado en algunas latitudes; muy conocido en otras, se ha instalado en el drama del desarrollo latinoamericano: la desigualdad. Pocos advierten sin embargo el dato de que se trata de una desigualdad institucionalizada, principalmente a nivel informal, que hace metástasis en todo el tejido social e impide o dificulta en extremo los avances democráticos, la eficiencia de los mercados, la efectividad de los estados, la cultura de la legalidad y, por todo ello, la cohesión social. La desigualdad que se vive expresa equilibrios distributivos de poder y de riqueza que son resultado de procesos históricos cargados de conflictos y resueltos en arreglos que sólo han procurado una volátil estabilidad. La institucionalidad formal e informal en que tales arreglos se plasman resulta hoy no sólo injusta sino también ineficiente. **No habrá desarrollo firme y duradero sin una reforma institucional profunda, casi nos atreveríamos a decir una 'refundación' institucional de América Latina.**

Para entender qué significa 'refundación institucional' y huir de las respuestas fáciles es preciso comprender la naturaleza y raíces de la desigualdad latinoamericana. Ésta no es ningún subproducto de fallos en las economías de mercado que como tales no existen en casi ningún país sino el producto directo de la historia particular de la región. América Latina, como es sabido, registra la mayor desigualdad de renta y riqueza del mundo, dato éste que minimiza al extremo el valor de la información agregada sobre el desarrollo de la región. En efecto, América Latina presenta un PIB per cápita y un Índice de Desarrollo Humano sensiblemente superiores a los de los demás países en desarrollo. Sin embargo sus niveles de pobreza e indigencia corresponden a niveles de mucho menor desarrollo agregado. Se estima, por ejemplo, que con la misma desigualdad de Asia se reduciría a una cuarta parte el número de pobres latinoamericanos. Por lo demás, aunque América Latina en conjunto ha avanzado en los últimos 25 años, lo cierto es que agregadamente ha avanzado menos que el resto del mundo.

El dato de que hasta cuando hay crecimiento prolongado no se consiga reducir la desigualdad apunta al trasfondo institucional de ésta. Se trata en efecto de mucho más que desigualdad de rentas y riqueza. Estamos ante todo ante una desigualdad de capacidades y oportunidades. Los ciudadanos son profundamente desiguales, en primer lugar, por razón de género y de grupo étnico de pertenencia. En segundo lugar, son desiguales en el acceso a la seguridad tanto frente a los riesgos naturales como a procedentes de la criminalidad o de la dinámica social o laboral. En tercer lugar, son desiguales en derechos de propiedad -los activos de los pobres están mal definidos, desprotegidos legalmente y no generan capital sino en mercados financieros informales e

ineficientes-, en acceso a la justicia y a las administraciones públicas y sus servicios pues los costes de incertidumbre soportados por los pobres en sus relaciones con los aparatos públicos los condena a las limitaciones de la informalidad económica. En cuarto lugar, son desiguales en el acceso a la educación y la salud pues los indudables avances registrados en estos sectores no obstan a que la educación y salud que da acceso a los empleos bien retribuidos quede en manos de las clases altas. En quinto lugar, son desiguales en el acceso a las oportunidades empresariales y a los empleos productivos. En sexto lugar, son desiguales políticamente porque las condiciones de pobreza e indigencia hacen que muchos vivan las elecciones como oportunidad para la venta de un activo -su voto- y otros participen no tanto por razones programáticas cuanto por la necesidad de capturar un empleo o renta... La patrimonialización, el prebendalismo, el clientelismo, la corrupción y hasta los corporativismos son instituciones informales que acaban degradando las libertades políticas.

Las altas tasas de desigualdad y de pobreza cuestionan el fundamento axiológico de las democracias: que ninguna vida vale más que ninguna otra y que por ello todos tenemos el mismo derecho de participación política.

En América Latina **la desigualdad no es la consecuencia sino la causa de las imperfecciones de la democracia**, de los mercados, del estado de derecho, de la eficacia del estado así como de la extremada polarización social y política. Si su **reducción progresiva** no se pone como **prioridad de la agenda de desarrollo** nuevas frustraciones acompañaran sin duda a los nuevos programas que se propongan. Por eso no se lucha eficazmente contra la desigualdad sólo con las políticas sociales. La superación de las desigualdades sociales afecta al conjunto de las políticas públicas, pero sobre todo exige la alteración de los equilibrios de poder y de las reglas del juego entre los diferentes actores sociales, es decir, la reforma institucional.

América Latina no ha podido obtener todo el provecho potencial de la integración económica regional debido en parte a la debilidad y falta de confiabilidad de las instituciones internas. En general se carece de la institucionalidad básica característica de una economía de mercado. Ello es así porque la institucionalidad efectivamente vigente no protege o protege de modo discriminatorio los activos de los ciudadanos, ampara intervenciones arbitrarias de las administraciones públicas en la vida económica, patrimonializa y prebendaliza la función pública, impone altos costos a la formalización empresarial, no protege la competencia en el mercado interno, protege muchas veces a las empresas ineficientes y no protege debidamente a sus trabajadores y acreedores cuando deben salir del mercado. Las regulaciones económicas y la supervisión por agencias plantean serias dudas de imparcialidad y competencia técnica.

La integración económica debe basarse no sólo en las instituciones supranacionales sino en la existencia de instituciones nacionales compatibles y confiables. Las meras zonas de libre cambio consienten enormes diferencias en la institucionalidad económica y jurídica interna. Pero la construcción de un verdadero mercado común -que es una forma muy superior de integración económica- no puede hacerse sino por el método europeo de construcción de un derecho supranacional que sólo es efectivo cuando las instituciones nacionales están debidamente alineadas. La operatividad del principio de reconocimiento mutuo y la confianza en la aplicación nacional del derecho comunitario serían imposibles sin esta coherencia institucional y jurídica.

La informalidad política, económica y social vigente constituye el núcleo duro de la institucionalidad latinoamericana y su metástasis enferma la democracia, debilita los mercados y desintegra las sociedades.

Existe una nueva –y peligrosa- ilusión: que la simple apertura de los mercados desarrollados a los productos competitivos latinoamericanos generará un importante salto adelante. Es indudable que debemos defender esta apertura; pero también que la misma debe tener como correlato la condonación de deudas. Para ello deberemos asumir el compromiso de severas reformas institucionales. Sin ellas, los países latinoamericanos pueden repetir el desarrollo por enclaves, los beneficios de las exportaciones pueden quedar capturados por elites económicas no comprometidas en el desarrollo del mercado nacional ni de las capacidades productivas nacionales. Asimismo, dichas elites pueden seguirse resistiendo a la reforma fiscal pretextando la corrupción o uso clientelar de los impuestos que achacan a los gobiernos con los que, sin embargo, mantienen relaciones privilegiadas.

Hay otro componente, nuevo históricamente, que debemos tener en cuenta. América Latina se ha convertido en una región altamente urbanizada. Más del 75% de los latinoamericanos viven en ciudades. La reforma institucional debe tener en el fortalecimiento de la gobernabilidad local y regional uno de sus principales objetivos. En el mundo global las ciudades y regiones han tomado un nuevo papel de facilitadores y dinamizadores del desarrollo económico y social. La competitividad, la productividad y la solidaridad dependen no sólo de condiciones macroeconómicas y políticas estatales sino también de la acción de los gobiernos locales y regionales. La creación de un entorno favorable al desarrollo de las capacidades productivas propias, a la atracción de inversiones y a la mejor articulación con los mercados globales se determina en el ámbito nacional, regional y local. Las ciudades, las redes de ciudades y las regiones pasan de ser principalmente administraciones proveedoras de servicios a ser, ante todo, gobiernos que lideran el desarrollo de sus respectivos territorios. La función exterior del estado se completa con una nueva diplomacia de las ciudades capaz de articular a veces relaciones transfronterizas muy difíciles desde la óptica de los estados.

La atención a la gobernabilidad urbana debe ir acompañada de la transformación del viejo federalismo latinoamericano en un federalismo cooperativo. El viejo federalismo institucionalizó equilibrios de poder entre elites nacionales y regionales que no ayudaron a la integración de los mercados internos. La estabilidad ganada con esta institucionalidad fue al precio de una gran ineficiencia económica. Hoy en muchos países se avanza hacia la regionalización y/o la renovación del federalismo.

Hasta aquí, muy someramente, hemos repasado la situación de nuestra región analizando cuáles podrían ser algunos de sus principales problemas y las fuentes de conflictividad que debemos sobrellevar. Corresponde a continuación proponer alternativas de solución y examinar el rol a desempeñar por nuestras Instituciones.

¿Qué hacer?

En primer lugar no creer que con meros cambios incrementales en la dinámica actual se va a lograr gran cosa. La situación es de riesgo y urgencia y no permite su tratamiento con paños calientes o más de lo mismo pero un poquito mejorado. La reforma institucional que planteamos no es un desafío técnico sino fundamentalmente político. América Latina tiene exceso de cooperación técnica y tremendos déficit de cooperación política que es lo que más necesita. La reforma institucional es imposible sin liderazgos políticos e impulsos éticos renovados.

El Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano expresa: "...*CONVENCIDOS que la integración de América Latina como objetivo común de nuestros*

países, es un proceso histórico que requiere acelerarse y profundizarse..." para fijar como propósitos del mismo:

"...a) Fomentar el desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance, a la brevedad posible, la plena integración económica, política y cultural de sus pueblos;

b) Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa con estricto apego a los principios de no-intervención y de libre autodeterminación de los pueblos;

c) Velar por el estricto respeto a los derechos humanos fundamentales, y porque no sean afectados en ningún Estado latinoamericano en cualquier forma que menoscabe la dignidad humana; ..."

Cumpliendo las ya citadas premisas fundacionales del Parlamento Latinoamericano encontramos una posible solución a la problemática de responder adecuadamente a todos los desafíos planteados por la globalización –fundamentalmente el surgimiento de nuevas organizaciones sociales que, interrelacionadas a nivel global y haciendo hincapié en temáticas específicas, influyen muy activamente en la determinación de nuevas regulaciones internacionales- y, simultáneamente, el curso de acción seguir por nuestras organizaciones.

Lo primero que debemos afirmar es que los Estados siguen siendo los actores principales en la construcción de unas relaciones internacionales más legítimas y civilizadas. Pero siempre que ejerzan su rol desde el reconocimiento y respeto de la pluralidad y desde un equilibrio entre sus intereses y los intereses globales.

En segundo lugar podemos sostener que a nuestros Organismos multilaterales le corresponde coadyuvar a formar puntos de vista globales, dado que la gobernabilidad sólo será posible si los Gobiernos, los movimientos u organizaciones sociales y el sector privado aprenden a coordinarse y cooperar para la toma de decisiones de alcance mundial. Estos procesos múltiples convertirán, merced a nuestro trabajo, la voluntad de cooperar en regímenes o disposiciones normativas globales obligatorias, cada vez más basadas en visiones compartidas y consensos más amplios. Simultáneamente deberemos impulsar el fortalecimiento del eje global-local, dado que muchas decisiones de uno de esos niveles necesitarán de la acción o el acompañamiento del otro nivel (v.g. las Agendas XXI).

Ahora bien, no es posible la cooperación sin renunciar a algunos de los atributos formales de los Estados actuales. Para poder cooperar, los países han de conformarse con soberanías limitadas y compartidas. Como lo muestran los casos vigentes, esa transferencia a las instituciones supraestatales permite ganar en capacidad de acción y solución de problemas y en influencia en el ámbito global. Salvo excepciones muy precisas, los Estados completamente soberanos pero sin participación en instituciones supraestatales de cooperación disfrutaban de menos capacidad de acción hacia dentro y hacia fuera.

Esta integración continental y global solo será posible con la reorganización de los aparatos gubernamentales, tanto de nuestros Organismos como de los Estados miembros, que impliquen importantes innovaciones y más fuertes capacidades institucionales. Esto se debe al hecho innegable que la mayoría de las políticas tradicionalmente internas se introduzcan en los contextos globales, por ejemplo las políticas de seguridad, sostenibilidad ambiental, salud preventiva, competitividad, cooperación al desarrollo.

El Parlamento Latinoamericano trabajó y trabaja ineludiblemente en ese sentido. Nuestro proyecto de **Comunidad Latinoamericana de Naciones avanza**, lenta pero sostenidamente, en pos de su **institucionalización** e instrumentación. La defensa de la democracia; de los derechos humanos y el inicio de una legislación marco común a nivel continental son algunos de los logros que podemos exhibir en estos cuarenta años de existencia que pronto cumpliremos.

La oferta de Europa

Europa tiene mucho que ofrecer a América Latina en el campo de las Instituciones. El estado social de derecho, la economía social -eco-social si se quiere- de mercado, son construcciones genuinamente europeas. Su principio fundamentador está radicado en que por una parte los mercados libres y eficientes no son ningún estado de naturaleza sino el fruto de un trabajoso esfuerzo de construcción histórico-institucional; y por otra, que las fuerzas liberadas por los mercados eficientes no pueden poner en riesgo la cohesión social ni la sostenibilidad ambiental. La experiencia histórica europea es que los mercados sólo combinan eficiencia y cohesión cuando se les reconoce y garantiza a la vez que se les regula y limita. El estado de derecho resulta necesario también para la economía. Sin él no florecen los mercados libres sino las mafias y la ley del más fuerte.

Por eso la **integración económica europea se ha basado no sólo en las instituciones supranacionales sino en la existencia de instituciones nacionales compatibles y confiables**. Las meras zonas de libre cambio consienten enormes diferencias en la institucionalidad económica y jurídica interna. Pero la construcción de un verdadero mercado común o interior -que es una forma muy superior de integración económica- no puede hacerse sino por el método europeo de construcción de un derecho supranacional que sólo es efectivo cuando las instituciones nacionales están debidamente alineadas. La operatividad del principio de reconocimiento mutuo y la confianza en la aplicación nacional del derecho comunitario serían imposibles sin esta coherencia institucional y jurídica. **Europa puede tomar la iniciativa de elaborar con los países latinoamericanos un innovador plan de cooperación política.**

En segundo lugar, es necesario ayudar a los países latinoamericanos a que instalen la reforma de las instituciones formales e informales -buscando un mejor equilibrio entre ellas- en el corazón de sus agendas de desarrollo. Diversos instrumentos pueden servir para estos objetivos: la creación de bases de datos compartidas sobre gobernabilidad y desarrollo; la formación de políticos y gerentes públicos en reforma institucional; la producción de informes sobre el estado de las instituciones nacionales y regionales; la elaboración de perfiles nacionales de gobernanza; el apoyo y hasta la exigencia de elaboración de estrategias nacionales de desarrollo institucional en las que se plasmen los compromisos de avanzar en el buen gobierno; la orientación de la cooperación multilateral y bilateral a los objetivos prioritarios estratégicos; el apoyo al fortalecimiento de capacidades nacionales al respecto. Seguir proveyendo cooperación a la reforma institucional a países que no tienen capacidad ni estrategia de desarrollo institucional equivale a seguir ofertando una cooperación fragmentada y descoordinada que por ello mismo forma más parte del problema que de la solución. **Europa podría comprometerse a dejar instaladas capacidades nacionales y locales para la dirección de la reforma institucional.**

En tercer lugar, la cooperación europea debe centrarse en la conexión entre fortalecimiento democrático, por un lado, y construcción e integración económica y de

mercado con inclusión social, por otro. Para que la democracia avance y la sociedad no se desintegre necesitamos crear en todos los países multitud de empresas y empleos productivos formalizados. El futuro de América Latina pasa por una ampliación drástica de sus capacidades de emprender y por la multiplicación y transformación de las clases medias que ello conllevaría. Pero esto es imposible sin duras reformas institucionales que no vendrán sin conflicto. Lo peor que podría suceder es que siga progresando la confusión orquestada entre el capitalismo vigente y la economía de mercado. La reforma institucional pasa también por devolver a cada cosa su nombre. Si no se hace, otra vez algunas buenas voluntades pueden resultar encantadas por alternativas infundadas que acaban impidiendo el reconocimiento y el aprendizaje entre antagonistas.

Europa debería impulsar evaluaciones de la calidad del entorno empresarial y productivo existente en los diversos países y en las grandes áreas metropolitanas de la región con la finalidad de relevar las brechas institucionales cuya superación debería ser el principal cometido de los gobiernos, las empresas y las asociaciones civiles y gremiales. Estos ejercicios revelarían la profunda conexión estructural existente entre la creación de la institucionalidad de los mercados eficientes y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. **Gobernabilidad democrática, integración económica y cohesión social pasan por una misma estrategia integral de reforma institucional.**

En cuarto lugar, Europa y América Latina deben apostar decididamente por la gobernabilidad democrática y el desarrollo local y regional. No se trata de contraponer ningún poder local a un poder estatal debilitado por los procesos globales. La construcción de estados nacionales o plurinacionales sigue constituyendo una prioridad irrenunciable del desarrollo latinoamericano que Europa debe reconocer y apoyar. El desarrollo ya no puede prescindir de los actores locales y regionales, pero la inserción económica internacional, la generación de entornos favorables a la producción y las inversiones, la garantía del pluralismo y la cohesión... no puede hacerse sin los estados reconvertidos cada vez más en los grandes gestores de las interdependencias características de nuestro tiempo.

La descentralización es un movimiento universal que está acompañando la globalización y la reforma del estado por ella impuesta. Europa debe apoyar más decididamente a América Latina en este proceso. El instrumento fundamental seguirá siendo la cooperación descentralizada, aunque abriéndola a las regiones y estados federados y tratando de incorporar las lecciones aprendidas. En particular Europa debería apoyar la creación de una Red Latinoamericana de Poderes Locales y Regionales específicamente aplicada al apoyo y compartición de estrategias de gobernabilidad y desarrollo local así como al apoyo de las capacidades locales para la generación de entornos favorables al desarrollo productivo.

En quinto lugar, Europa y América Latina deben comprometerse a impulsar la reforma de las Naciones Unidas, a actualizar su Carta para que pueda responder a los desafíos actuales y a reformar el Consejo de Seguridad para hacerlo más representativo y efectivo.

Los Partidos Políticos

El principal problema de los partidos políticos latinoamericanos es que cada día se parecen más a la idea que la gente tiene de ellos. Fatalistas, presidencialistas, caudillistas, románticos, atávicos y pragmáticos, nuestros partidos viven atrapados en una trampa comunicacional en la que, hagan lo que hagan, siempre consiguen unir a la opinión en su

contra. Esta circunstancia es grave para las democracias, pues, al quitarle legitimidad al sistema político, reducen las posibilidades de su gobernabilidad. Las encuestas de opinión muestran que las instituciones menos respetadas por los latinoamericanos son los parlamentos, las asambleas regionales y los concejos locales, que son elegidos con el voto de quienes hoy los critican por corruptos e inoperantes. Los mismos sondeos muestran que la confianza en los partidos está, en promedio, muy baja.

La crisis de los partidos enlaza con la del sistema representativo y con su incapacidad para atender las crecientes demandas de cambio social, producto de un modelo económico que ha resultado demasiado costoso en materia de equidad. La democracia representativa nació como una conquista de vastos sectores de la población, frustrados por la imposibilidad de obtener el reconocimiento de sus derechos por medio de fórmulas de democracia directa, cuyo paradigma era entonces el modelo comunista. En el siglo XIX florecieron, como consecuencia de esta necesidad colectiva de representación, canales y actores de interlocución entre la sociedad y el Estado, como los partidos políticos y los parlamentos, cuya misión era representar los intereses generales de la sociedad frente al Estado y tramitar ante los órganos decisorios del gobierno las aspiraciones ciudadanas de cambios específicos.

En América Latina, los partidos nacieron de la polarización alrededor de dilemas ideológicos como feudalismo o centralismo, Estado laico o confesional y educación pública o privada. Los cimientos fundacionales de los partidos latinoamericanos fueron la Iglesia, las Fuerzas Armadas y la empresa privada; en el siglo XX concurrieron a su formación factores exógenos como la expansión soviética, la revolución cubana y las organizaciones internacionales partidarias; en todo momento, la dinámica social movimientista estuvo alimentando la actualización programática partidista. Sorprende hoy registrar que más de la mitad de los partidos que actúan hoy en América Latina nacieron de los esfuerzos democratizadores ocurridos en la región en los últimos treinta años (Alcántara, 1994).

El empobrecimiento heredado y los errores cometidos por los nuevos dirigentes al iniciar la etapa republicana acostumbraron a los partidos a prácticas punibles como la corrupción y el clientelismo. El repartir con criterios electorales, o simplemente personalistas, bienes públicos sociales como la educación, la vivienda, la salud o las oportunidades de trabajo se hizo habitual. Al finalizar el siglo XX, el panorama, después de varias guerras civiles y muchos muertos, era esencialmente el mismo de su inicio. La creciente exclusión social resultante del modelo económico neoliberal agudizó la crisis del modelo representativo regional y aumentó la exclusión política, retroalimentando la incredulidad de la gente en relación con sus dirigentes, sus gobiernos y sus partidos.

Algunos medios de comunicación han desempeñado un papel clave en esta pérdida de credibilidad de los partidos al utilizar su legítimo poder de fiscalización para satanizar la política a través del escándalo y el sensacionalismo. Si los partidos han instrumentalizado la política a través de figuras como el clientelismo, estos medios sensacionalistas la han trivializado y convertido en un juego de símbolos e imágenes al servicio de los índices de sintonía de televidentes, radioescuchas y lectores de diarios y revistas. No son pocos los medios de comunicación en América Latina que hoy juzgan, premian, castigan, deciden, eligen e imponen opciones y líderes sin asumir ninguna responsabilidad política. Más grave aún: la videopolítica –la política que se hace a través de la televisión– fragmenta la cosmovisión que debe tener el propio mensaje político; hoy, a través del mercado de imágenes televisadas, la gente ve, en sus pantallas, hechos, caras, pedazos de paisaje, emociones, pero no recibe contenidos ni, mucho menos, propuestas alternativas.

Los partidos políticos latinoamericanos son los mayores contribuyentes a su creciente desprestigio al adoptar posturas que van en contra de su vocación de representar los intereses públicos; convertidos, muchos de ellos, en microempresas electorales, se han apartado de la máxima de Unamuno de que lo importante no es vencer sino convencer: los partidos latinoamericanos vencen pero no convencen. Precisamente, su visión ha terminado por convertirlos en máquinas de participación electoral para elegir gobiernos cuya legitimidad se mide más en función de su capacidad de hacer cosas que de defender causas. El manejo político vigente valoriza el papel de los líderes solitarios que, como cowboys, van por el mundo no deshaciendo entuertos, como el inolvidable don Quijote, sino cometiéndolos.

La solución de la crisis de la gobernabilidad latinoamericana pasa así por la de sus partidos. Empero, no se puede hacer recaer en ellos toda la culpa de los problemas de gobernabilidad atribuyéndoles una capacidad de hacer daño que no concuerda con la idea generalizada de su impotencia. Es evidente, por ejemplo, que los partidos y sus voceros han actuado como representantes de las provincias y regiones frente a la presencia de Estados demasiado centralistas y centralizados; también han cumplido el papel de dispensadores de bienes públicos, papel que no han sabido acatar, con sanos criterios de racionalidad y eficiencia, las agencias estatales.

La recuperación de la gobernabilidad en América Latina comienza por una profunda reforma política cuyo primer punto es la revalorización de sus partidos políticos, especialmente del papel que deben cumplir como correas de transmisión entre la sociedad, el Estado y el mercado.

Lo que necesitamos no es que los partidos se acaben sino que se fortalezcan; lo que necesitamos no son muchos partidos sino partidos fuertes. Y esta fortaleza depende de su capacidad y su voluntad de actuar de manera más transparente, reideologizar su acción política y redefinir el pacto social con su militancia.

Empero, la verdadera definición del papel de los partidos políticos latinoamericanos comienza y termina con la adopción de un nuevo sistema político que, dentro de una nueva red de gobernabilidad regional, les permita recuperar su capacidad de ser actores políticos e interlocutores válidos, legítimos y eficaces del Estado y de la sociedad.

El propósito central de la reforma política que necesita América Latina es superar la crisis de representatividad que hoy tiene seriamente comprometida su gobernabilidad y en peligro su democracia. Además de asegurar el fortalecimiento de la capacidad de interlocución de los actores políticos tradicionales, como los partidos y los parlamentos, la nueva representatividad deberá conseguir el reconocimiento de los espacios globales, sociales y geográficos a través de los cuales los ciudadanos, en ausencia de partidos, están tramitando hoy sus exigencias de cambio.

La lucha por temas globales como los derechos humanos y el medio ambiente, la participación en escenarios comunitarios como las juntas de vecinos o las asociaciones de padres de familia y el interés cada día mayor por la problemática local de los servicios públicos y la seguridad ciudadana forman parte de este nuevo cuadro. Sólo una respuesta institucional clara y definitiva impedirá que la democracia callejera, la de las protestas tumultuarias y los mítines conflictivos, se convierta en la nueva razón de gobernabilidad hemisférica, como sucedió recientemente en Bolivia, Haití y, hace algunos años, en Argentina y Ecuador.

El régimen semiparlamentario ofrece la posibilidad de utilizar salidas institucionales, como la disolución del Congreso o la anticipación de las elecciones, para sortear este tipo

de crisis políticas, que no sólo comprometen la gobernabilidad en el corto plazo sino también la institucionalidad permanente.

En un nivel estrictamente formal, esta reforma debe fijarse como meta el cambio del régimen presidencialista actual por un sistema semiparlamentario que recupere el protagonismo de partidos y parlamentos en el cambio político, redefina sus términos de relación con el ejecutivo y asegure la independencia de la rama judicial respecto a los otros dos poderes. La reforma, además, tendrá que llegar a separar las funciones de representación del Estado, que podría ejercer un presidente, de las responsabilidades administrativas de un jefe de gobierno elegido por las mayorías parlamentarias conformadas en el Congreso y en el gabinete: el presidente como jefe de Estado, concentrado en la representación internacional del país, el manejo de sus Fuerzas Armadas, el equilibrio territorial interno y la vigilancia del cumplimiento de las grandes líneas del Plan de Desarrollo, y como jefe de gobierno, aplicado a la tarea administrativa de gobernar según las pautas internacionales del denominado "buen gobierno".

La posibilidad de consolidar una nueva red de gobernabilidad latinoamericana, de la cual formarían parte unos partidos renovados, encuentra severas limitaciones en el sesgo caudillista de estos últimos, que es causa y a la vez consecuencia del acento fuertemente presidencialista de nuestros sistemas políticos. El presidencialismo latinoamericano es una mala copia del norteamericano; mientras este último se ejerce dentro de un esquema federal de gobierno que sirve de contrapeso democrático al poder central de Washington y bajo la tutela jurisprudencial de una Corte Suprema que garantiza la coherencia nacional de las instituciones, el latinoamericano es una mala mezcla de caudillismo, centralismo político y exclusión geográfica.

El aporte de Europa, a partir de su larga y exitosa experiencia en el desarrollo de los sistemas parlamentarios, sería sumamente valiosos para nuestro continente. Muchos de nuestros partidos pertenecen a Internacionales políticas que cuentan con un fuerte respaldo de sus miembros europeos o reciben asesoramiento de los mismos. Elaborar un plan sistemático de formación de líderes y la instrumentación de cursos de concientización sobre las ventajas de encarar un nuevo sistema de representación política podrían significar un paso superlativo en pos de la solución de los problemas que aquejan a América Latina y, fundamentalmente, en la disminución de los riesgos que amenazan nuestra vida democrática.

Conclusión

Reconocer la imperiosa necesidad de una democracia que, a través de la organización institucional, asegure a todos los ciudadanos la universalidad de los derechos es nuestro deber insoslayable. No hay alternativa a ello. Estamos solos frente al desafío. Recuperemos la soberanía pues no hay demiurgos externos. Atrevámonos. Recuperemos nuestra Utopía. **Intentemos lograr la inclusión de todos nuestros ciudadanos en un "sueño" que abarque nuestros continentes. HAGAMOS POLÍTICA.**

Quiero finalizar repitiendo palabras del primer Presidente del Parlamento Latinoamericano, mi compatriota Luis León que en Lima (Perú) en 1964 decía: *"Vengo a recoger el desafío de aparecer como un nuevo turno en las luchas comunes de nuestra Patria Latinoamericana: democracia, integración, emancipación y paz.*

América necesita sus hombres vivos y no muertos. El hombre libre, sano y pensante es nuestro sujeto histórico, por eso condenamos el terrorismo...

Hay que integrarse...! Salgamos a la calle a explicar el rumbo del Parlamento Latinoamericano. Entremos a los sindicatos y digamos a nuestros trabajadores que la integración es el salario que alcanza. Digamos a nuestros empresarios que el lucro es ético si se lo orienta humanizado en los espacios solidarios de la sociedad. Digamos a la Iglesia de cada uno que la integración necesita el apoyo espiritual del amor al prójimo...

Sigamos trabajando; no importan las victorias o las derrotas. Lo que importa es cómo luchamos. Vamos a luchar moralmente para que también toda nuestra historia sea ética."