

**SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACION  
PUBLICA**

Córdoba, 28 a 30 de noviembre de 2003

*Título de la ponencia:*

***"Reforma del Sistema Político-Administrativo Argentino"***

por José Ignacio Venencia

Estudiante de Ciencia Política, 5º año

Universidad Nacional de Villa María

Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales

Noviembre de 2003

Índice

Introducción.....3

**Primera Parte:**

**Aportes para la reforma del Sistema Político-Administrativo**

Consensos para una Reforma Institucional.....4  
Acuerdo federal para La Reforma del Sistema Político Argentino.....6

**Segunda Parte:**

**Gobernabilidad, Participación e Instituciones**

Un nuevo diseño Institucional.....7  
Participación Ciudadana.....8  
Revaloración del Estado.....8  
Ampliación de la Democracia.....10

**Tercera parte:**

**Conclusiones**

Reglas de “*juego*” y reglas de “*estrategia*”.....11  
Bibliografía.....13

### A modo de Introducción

Este trabajo representa una parte del trabajo final de grado que estoy realizando acerca de la reforma política en la Argentina, en este caso, desarrollaré la problemática inserta en el marco de redefinición del sistema político-administrativo Argentino, ubicando los conceptos de gobernabilidad, instituciones y sociedad civil en un punto de convergencia para la reconstrucción de la estatalidad; en el sentido de lograr mejorar cualitativamente y cuantitativamente el funcionamiento de las instituciones democráticas.

En este sentido haremos alusión a la crisis del sistema político-administrativo en las democracias contemporáneas, la cual queda plasmada en la incapacidad de algunas organizaciones políticas e instituciones de gobierno para dar cabida y procesar las demandas y aspiraciones de determinados actores sociales, provocando el cuestionamiento social acerca de *la política* que apunta a establecer un orden, a organizar la coexistencia humana en condiciones que son siempre conflictivas, y *lo político*, ligado a la dimensión de antagonismo y de hostilidad que existe en las relaciones humanas, antagonismo que se manifiesta como diversidad de las relaciones sociales (Mouffe: 1999, Pág. 14). En consecuencia, se problematiza la estructura y funcionalidad del Estado como unidad política-administrativa y como instancia de coordinación y de integración social.

El sistema político, es entendido en la actualidad como un medio o instrumento de legitimación gubernamental, más que para hacer al gobierno efectivamente responsable y abierto a la influencia del público, al precio de un bajo nivel de participación ciudadana y un bajo nivel de rendición de cuentas efectiva en la toma de decisiones. Estos son rasgos que nos permiten dar cuenta de la crisis del sistema representativo, manifestado en el deterioro de los actores sociales representables, el debilitamiento de las identidades y las funciones de agregación de los partidos políticos y el deterioro de la unidad jurídica y política del Estado.

Por otra parte, la modernización de las sociedades incide en crecientes grados de dificultad para participar en las decisiones públicas, debido al aumento de los grados de complejidad de las materias que se deciden y el requerimiento de conocimientos especializados, lo que produce una mayor escisión entre la Sociedad Civil y el Estado.

En este marco, de fuerte apatía política y deterioro de las instituciones de mediación, se inserta la discusión acerca de la necesidad de una Reforma Política que de cuenta de los aspectos a modificar dentro del régimen político institucional del Estado, ya que la apatía ciudadana en la acción político-social, se materializa en la generalización de planteos y demandas que hablan de una exigencia mayor de los actores sociales que quieren controlar y ser consultados sobre las decisiones políticas que los afectan directamente. Sin duda, todos estos factores hacen al debilitamiento del principio de representación y dan lugar a la necesidad de una auténtica Reforma Política.

Esta reforma constituye uno de los instrumentos para el cambio estructural, y en este sentido la restauración de la confianza, el fortalecimiento de la credibilidad en las instituciones, la recreación de los compromisos sociales y de las reglas de convivencia que requieren de actitudes y resultados que den una clara muestra de voluntad política para impulsar las modificaciones aplazadas.

## **Primera parte: Aportes para la Reforma del sistema Político-Administrativo**

### Consensos para una Reforma Institucional

Entre los aportes a favor de dicha reforma debemos nombrar propuestas elaboradas por distintas organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, grupos de interés y partidos políticos.

Con el objeto abrir el debate sobre esta problemática y para fomentar e informar sobre la necesidad de implementar una Reforma Política integral orientada a sanear el funcionamiento institucional del Sistema Político, distintas asociaciones Civiles, convocaron abiertamente a todos los sectores de la sociedad a que enviaran sus propuestas de Reforma Política y del Estado para, a partir de ellas, encontrar consensos básicos comunes.

Dentro de las propuestas consensuadas podemos enumerar las siguientes:

#### 1) Reforma de las Instituciones Políticas de la Democracia<sup>1</sup>

- limitación del tiempo del mandato del presidente y vicepresidente de la Nación.
  - Limitación de las atribuciones del Presidente y Vicepresidente de la Nación.
  - Redefinición de las atribuciones del Jefe de Gabinete de Ministros.
  - Redefinición de la conformación de la Cámara de Senadores y de Diputados de la Nación (reducción del número de integrantes, determinación de un tope al presupuesto legislativo, etc.)
  - Redefinición de las funciones de la Cámara de Senadores y de Diputados de la Nación (determinación de un tope salarial, disminución del mandato, reducción del número de comisiones, etc.)
  - Eliminación de la potestad ejercida por el Poder Legislativo de entregar beca, subsidios y pensiones graciables.
- Implementación de la revocatoria de mandatos.
- Prohibición de asumir cargos electivos sin antes haber completado los mandatos anteriores.
  - Promover la implementación y el uso de mecanismos de democracia semi-directa (consulta popular) y herramientas para transparentar el sistema político (democracia electrónica, ley de antecedentes y ley de libre acceso a la información pública).

#### 2) Reforma electoral

- Eliminación del voto obligatorio.
- Eliminación de la lista Sámana .
- Implementación de elecciones internas abiertas para la selección de candidatos.
- Reducción de la duración de las campañas electorales.
- Transparencia en la ejecución del financiamiento de las campañas (información sobre origen y destino de los fondos).
- Establecimiento de un límite para el gasto en las campañas (reducción del gasto en propaganda política).

---

<sup>1</sup> Fuente: "La Reforma Política en emergencia Democrática", documento elaborado por la Asociación Conciencia y la fundación Konrad Adenauer

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

-Limitación a la difusión de encuestas electorales.

### 3) Reforma del Régimen de los Partidos Políticos

- Establecimiento de internas abiertas o semi-cerradas para la selección de candidatos.
- Eliminación del monopolio ejercido por los Partidos Políticos en el establecimiento de las candidaturas a cargos electivos (candidaturas independientes).
- Establecimiento de reglas que garanticen la representación plural en la vida democrática interna de los partidos políticos.
- Establecimiento de un sistema de financiamiento basado principalmente en fondos públicos con límites y controles muy estrictos.
- Transparentar la información sobre el origen y destino de los fondos.
- Creación de un organismo independiente del poder político para controlar el financiamiento de los partidos políticos.
- Jerarquización de los cuadros dirigentes.

### 4) Reforma de las Instituciones del Federalismo, Reforma Económica y Tributaria

- Disminución del gasto público (limitar el endeudamiento provincial promulgar una ley de disciplina fiscal para todos los municipios).
- Regionalización (agrupar a las actuales provincias en unidades políticas más amplias).
- Descentralización de gastos e impuestos desde la Nación hacia las provincias y de estas hacia los municipios (mayor correspondencia fiscal entre la recaudación y el gasto, coparticipación desde los niveles de gobierno inferiores hacia los superiores).
- Conformación de un nuevo organismo fiscal federal y una comisión técnica.
- Constitución de un fondo anticíclico para los tiempos de crisis en las finanzas provinciales.
- Reformas en los procedimientos de presupuesto (incorporación de instancias participativas, creación de un sistema de análisis, consulta y asesoramiento con participación de la sociedad para evaluar el proyecto de presupuesto anual).
- Establecimiento de reglas macro-fiscales.
- Reforma de la estructura del Estado a nivel provincial (unicameralidad de las legislaturas provinciales, reducción del número de legisladores, achicamiento del Estado, control de gestión enfocado a los resultados, mayor transparencia, remuneración acorde al desempeño).
- Reforma del estado a nivel Municipal (reemplazo de los Consejos deliberantes por cuerpos departamentales y juntas vecinales, ejercicio de sus funciones de forma ad-honorem, reducción del número de legisladores, achicamiento del Estado).
- Fortalecimiento de la Sociedad Civil frente a las autoridades centrales.

### 5) Reforma de la Administración Pública

- Disminución del número de Ministerios (simplificar estructuras administrativas, definir objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa).
- Reducción del número de funcionarios en los niveles jerárquicos de la administración pública nacional y provincial.
- Disminuir cantidad de personal respetando pautas de mayor eficiencia y productividad.
- Introducción de un sistema de contabilidad pública y control de gestión para rendir resultados en cada área.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

- Publicación de la información presupuestaria y cuentas públicas explicitando objetivos y resultados anuales que se pretenden alcanzar.
- Cambio del marco legal laboral de contratación de los funcionarios y empleados públicos (concursos abiertos, eliminación de la estabilidad en el cargo, contratos por tiempos definido, profesionalización de la gestión pública, transparencia en el proceso de selección).
- Cambio en la remuneración del empleo público (mecanismos de incentivos, bonificaciones ligadas a resultados).
- Fijación de topes salariales para toda la administración pública nacional y provincial.
- Fijación de topes presupuestarios para todos los poderes legislativos (nacional, provinciales y municipales) de manera que no excedan el 2%.
- Necesidad de estudiar los privilegios que rigen en materia de jubilación.

### 6) Reforma del Poder Judicial

- Facilitar el acceso a la justicia (justicia vecinal o de menor cuantía, centros de asistencia jurídica gratuita, etc.).
  - Hacer mas eficiente la gestión jurisdiccional (centros de costos por fueros y juzgados, flexibilizar las competencias de los distintos fueros, etc.).
  - Promover la capacitación judicial (puesta en marcha de la escuela judicial).
  - Implementar reformas al sistema administrativo (sistema digital, centralizar la administración de los recursos humanos, etc.).
  - Implementar reformas al Sistema Jurídico (reforma de la ley orgánica, código procesal, ampliación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, etc.).
  - Invertir en infraestructura judicial (incorporación de tecnologías, etc.).
  - Construir consenso recolección, procesamiento y análisis de información; trabajo con ciudadanos; concientización ciudadana de la justicia, etc.).
- Todas ellas, son propuestas concebidas en el marco de la construcción de consensos dentro de la sociedad civil, acerca de cuales serían las reformas mas necesarias y urgentes a desarrollar dentro del sistema Político-Administrativo Argentino.

### Respuesta desde el poder político

#### *-Acuerdo Federal para La Reforma del Sistema Político Argentino*

Por otra parte nos encontramos con la reacción de la clase política frente a esta crisis institucional, y en lo que respecta a las propuestas de reforma elaboradas por el Poder Ejecutivo Nacional, debemos decir, que el presidente Eduardo Duhalde, en un contexto de impulsos reformistas firmó un acuerdo con los gobernadores de las provincias (excepto San Luis) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para implementar reformas en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y en los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

En este sentido, el poder político encarnado en los gobernadores de las distintas provincias, establecieron una serie de aspectos y objetivos para lograr perfeccionar el funcionamiento del sistema político argentino.

Con todo ello se estableció reducir sustancialmente la estructura actual de costos del sistema político argentino sin vulnerar las funciones indelegables del Estado Nacional, los Estados Provinciales y los Gobiernos Municipales, dotar de mayor eficiencia interna y transparencia al Estado Nacional, los Estados Provinciales y los Gobiernos Municipales,

sin desconocer la heterogeneidad de la situación fiscal de las Provincias Argentinas que obliga a adecuar las medidas a adoptar para evitar desequilibrios.

Finalmente se propuso lograr una mayor y mejor participación de la sociedad en los mecanismos de contralor del ámbito público.

En lo que respecta a los ejes de la reforma política planteados por el gobierno, a grandes rasgos, se encuentran:

- a)- Racionalizar y dotar de eficiencia al gasto de la Administración Central y de las Administraciones Provinciales, buscando la adhesión de las Municipalidades.
- b)- Limitación del gasto legislativo.
- c)- Reforma del sistema electoral, reducción del número de representantes, campañas electorales, partidos políticos, acceso a la información pública.

Además, se conformó el "*Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política*"; quien actúa como órgano de seguimiento y consulta con facultades de monitoreo y evaluación de las acciones de reforma. El mismo está constituido por representantes de instituciones civiles y académicas de reconocida trayectoria en la transparencia de la gestión pública.<sup>2</sup>

## **Segunda Parte: Gobernabilidad, Participación e Instituciones**

### Un nuevo Diseño Institucional

En el marco de los debates académicos y político ideológicos sobre la reforma política, se observa que los temas acerca de *calidad de la política* y de las *instituciones democráticas* constituyen desarrollos muy significativos.

Dentro de ellos, ocupa un lugar clave la integración de *nuevas formas de representación, y participación*, las cuales plantean un nuevo modelo de organización social, que traspase la interpretación meramente instrumental en la formulación de políticas públicas.

Se trata de un *nuevo diseño institucional* que facilite el cambio social, favorezca y haga posible una participación mas amplia, ya que lo importante en esta materia es saber si las instituciones promueven o no la discusión pública. En este sentido, Gargarella sostiene, que el sistema representativo hoy no esta capacitado para dar respuestas y soluciones a nuestras demandas; de allí la necesidad de asegurar un mayor contacto entre la ciudadanía y sus dirigentes, entender que "la discusión pública y el involucramiento de las mayorías en política son principios que todo sistema institucional debiera ofrecer pero que el presente sistema no respeta".<sup>3</sup> Por ello, afirma, es plausible objetar la esencia del actual modelo representativo, ofreciendo una serie de *mecanismos institucionales alternativos*, a los fines de reforzar los vínculos entre representantes y representados. Como por ejemplo: *instrucción a los representantes, obediencia al mandato popular, unicameralismo, elecciones frecuentes, revocatoria de mandatos, aumento del numero de representantes, rotación en los cargos*; "esto no es maniatar al representante sino que intenta asegurar ciertos resultados legislativos en materias que se consideran de primera importancia o que

---

<sup>2</sup> Informe del Jefe de Gabinete de Ministros. [www.EnlaceParlamentario.Gov.Ar](http://www.EnlaceParlamentario.Gov.Ar)

<sup>3</sup> Gargarella, op. cit., p. 18

preocupan a la ciudadanía. Pueden deliberar libremente salvo en algunos asuntos y ocasiones muy puntuales”.<sup>4</sup>

A lo que apuntan estas medidas es a reforzar la relación, intensificando los controles de la ciudadanía sobre sus mandatarios o mejorando el grado de representatividad de los mismos.

Orientar el sistema institucional hacia la *promoción de la discusión pública*, lo que beneficiaría el proceso de toma de decisiones, ya que la deliberación política de grupos externos al gobierno, son capaces de introducir información indispensable para el buen funcionamiento del sistema político, con la salvedad de que el ideal de discusión pública no caiga en una deliberación corporativa.

Defendiendo la tesis de que la imparcialidad de una decisión se ve favorecida cuando todos aquellos individuos potencialmente afectados por la misma participan del proceso de toma de decisiones.(Gargarella:2000)

Naturalmente que existen otros factores que se agregan a los señalados y que nutren las visiones críticas acerca del funcionamiento de la democracia representativa. En conjunto, todas ellas apuntan a señalar que no solo no se cumplen los valores que supuestamente deberían implementarse en la democracia delegativa, en cuanto forma de constitución de la voluntad nacional, sino que el funcionamiento del régimen político es deficiente generando problemas de orientación política y gobernabilidad.

### Participación Ciudadana

Por lo expuesto hasta aquí, es necesario ampliar aquellas tendencias que promueven la participación ciudadana, las cuales sostienen, que la misma apunta a modificar dos esferas dentro del Estado: por un lado la esfera *política* y por otro la *administrativa*. Conceptualmente podríamos decir que “la participación ciudadana, corresponde a intereses privados de la sociedad civil y reconoce intereses públicos, políticos ante los que apela; lo que pide es precisamente el reconocimiento del carácter público que tiene su interés privado, pero ese interés privado no se transforma en público sino que se puede hacer público la consideración de ese interés”.<sup>5</sup>

La *participación ciudadana* es generalmente entendida como una *participación en actividades públicas*, de lo que podemos inferir que políticamente apunta al tema del régimen político, en cuanto procedimiento de constitución de la voluntad política, orientada a la sustitución o complementación de la democracia representativa. En cuanto a la administración, la participación ciudadana es impulsada como una forma de mejorar su funcionamiento, en cuanto pudiera ser propuesta para enfrentar los problemas de gestión pública.

En tal caso, se plantea como control por parte de los directamente interesados en el cumplimiento de los objetivos políticamente definidos.(Baño:1998)

Mecanismos como la planificación y revisión presupuestaria, información y evaluación de la gestión podrían, entre otros elementos, resultar adecuados a tal efecto.

La participación política por su parte, es aquella relacionada con el poder público que se arroga la representación del Estado, y tiene que ver con la definición del Estado moderno en términos institucionales. La democracia representativa, en términos de sistema,

---

<sup>4</sup> Ibíd. p. 116

<sup>5</sup> Baño, op. cit., p, 30



consagra la existencia de poderes públicos que se ejercen sobre una determinada sociedad que, a su vez, determina las decisiones de estos poderes a través de los partidos políticos.

La participación social, en cambio, suele entenderse, en términos asociativos o comunitarios como los movimientos sociales, es decir, movilización de sectores populares orientada a la “transformación” del sistema capitalista.(Baño:1998)

### Revaloración del Estado

Es necesario desarrollar aquí, para poder realizar un análisis integral del proceso de reforma institucional, las discusiones acerca de una *revaloración del Estado*, dejadas atrás en el tiempo producto de la crisis del ciclo Estado-céntrico en el cual el Estado por sí solo determinaba el bien común expresando la protección y el reconocimiento social que merece toda persona en tanto miembro de la comunidad.(Lechner:1999)

Así el discurso antiestatista de los ochenta parece haber cedido el lugar a un intento de teorización más realista acerca del lugar, las funciones y tareas del Estado en una época caracterizada por la globalización de la economía, la diferenciación interna de las sociedades, la democratización de los regímenes políticos y un clima de reconocimiento de la pluralización cultural.

Debemos aceptar entonces la creencia de que “el espacio público ciudadano aparece en este sentido, como el lugar de recomposición de lo común y general, como el lugar de la integración social a través de la civilidad. La integración parece entenderse nuevamente como referencia a lo general, como apelación común a un conjunto de valores y procedimientos que orientan la conducta de los actores, y como procesamiento de consensos básicos y opiniones colectivas legitimadas por la participación y la discusión. El traslado de la genérica sociedad civil al espacio público ciudadano parece dar cuenta, del problema de la legalidad, que en la espontánea confluencia de la sociedad civil quedaba en un cono de sombra; y ello obliga a *reintroducir el tema del Estado* ya no solo como sistema político administrativo ineficientemente autonomizado, sino también *como Estado de derecho*”,<sup>6</sup> reconociéndolo como factor de integración social.

El Estado en definitiva, sigue siendo la instancia clave para vehicular la inclusión potencial de los viejos y los nuevos excluidos por las vías de las llamadas políticas públicas, por la vía de la extensión del reconocimiento de derechos a sectores antes excluidos, por la vía del orden jurídico que garantice la vigencia de las reglas de juego para el manejo del conflicto político.(Rabotnikof:1999)

Esto refiere a la *politización del régimen político*, y el papel que el Estado debe asumir en este proceso de reformas institucionales. Por otra parte también existe una tendencia a la *despolitización del Estado*, lo que se conoce comúnmente como el reduccionismo instrumental del Estado, es decir, una *reducción de la esencia política a su dimensión administrativa o de gestión*. En este marco debemos aclarar, que existe una tensión evidente entre el discurso de Reforma Política sustentado en el mejoramiento de las instituciones dentro de la democracia representativa y la promoción de la economía de mercado.

En términos operativos la cuestión se resolvería, según la posición de Vilas, “quitando de la esfera del debate parlamentario y en general de los ámbitos institucionales receptivos de

---

<sup>6</sup> Rabotnikof, op. cit., p, 201

las demandas y reclamos de los sectores mayoritarios de la ciudadanía, los temas y las decisiones de importancia estratégica para el diseño del nuevo esquema de acumulación del capital".<sup>7</sup> Prima en este argumento, la idea de que las cuestiones más relevantes para la acumulación del capital deben estar resguardadas del debate público, y de las decisiones políticas de los ámbitos donde impera el principio democrático de la voluntad de las mayorías.

Vemos por ello que ciertas propuestas de reforma institucional del Estado, estarían orientadas al rediseño de los instrumentos de política necesarios para *garantizar la primacía del mercado*, y de los actores dominantes en él, es decir, involucrar una dimensión política en la promoción de la primacía del mercado.

En definitiva lo institucional de esta reforma, se presenta explícitamente instrumentalizado y subordinado a la preservación de una economía de mercado construida a partir de relaciones de poder ya dadas y aceptadas y que el marco institucional debe consolidar.(Vilas:2001)

Debemos prestar atención, por lo tanto, al proceso de *neutralización del Estado*, ya que, cuando hablamos de reformas en el seno del Estado observamos que en la literatura reciente, el debate sobre los objetivos de la política y el desarrollo se desplaza hacia la discusión de herramientas y de los artefactos, asignando un énfasis a *enfoques instrumentales que reducen la problemática de la política y el Estado a cuestiones operativas o procedimentales*. Es necesariamente una *visión instrumentalista* y de corto plazo que restringe el debate sobre la política y sus objetivos a ámbitos reducidos.

Mientras que la explicitación de las dimensiones políticas abre el debate al conjunto de la ciudadanía interesada o afectada por las decisiones que vayan a ser adoptadas (Vilas:2001).

Se accedió a la utilización de paradigmas tecnocráticos o esquemas de gestión tipo gerencial para orientar el funcionamiento político-administrativo de las instituciones públicas, apartando al Estado a su dimensión administrativa; vale decir a un conjunto de aparatos, agencias y organismos.

Por este motivo, el concepto de ciudadano portador de derechos generales y permanentes es sustituido por la metáfora del cliente, con demandas específicas y segmentadas en función de contraprestaciones particulares de agencias especializadas.

Recordemos que "las instituciones políticas y sus formulaciones constitucionales y legales son la expresión de un bloque de poder en el que se conjugan jerarquías de clase, étnico culturales, de género y territoriales entre otras. En consecuencia, las transformaciones o reformas del Estado expresan siempre la existencia de cambios en la relación entre el Estado y la sociedad, especialmente en el bloque dominante de poder".<sup>8</sup>

De hecho las prescripciones del consenso de Washington fueron de naturaleza política y tuvieron como efecto una verdadera Reforma Política del Estado, en cuanto redefinición de la gravitación institucional de los objetivos, metas, intereses y aspiraciones de unos grupos o actores en detrimento de otros. Es decir, se modificó el peso institucional de los actores sociales y por lo tanto sus posiciones de poder.

---

<sup>7</sup> Vilas, op. cit., p. 435

<sup>8</sup> Ibíd. p. 424

El resultado del “consenso”, fue un cambio drástico en las bases sociales del Estado y en la institucionalización de un bloque de poder sustancialmente diferente del que había existido en el marco del Estado desarrollista.(Vilas:1999)

### Ampliación de la Democracia

Por último, frente a todo ello, observamos que las diferentes alternativas de reforma institucional, van desde la restricción o sustitución de la democracia representativa hasta las propuestas de su ampliación. Todas ellas, corresponden claramente al problema político, especialmente al régimen político, que es el mecanismo a través del cual la soberanía se transforma en gobierno.

La alternativa que propone *ampliar la democracia*, tiene un alcance genérico como crítica a la partidocracia y autonomía de la clase política así como a lo que se ha dado en llamar “democracia delegativa”, en la que solo se participaría eligiendo entre postulantes a detentar el poder político.(Baño:1998)

En los debates sobre la Reforma Política, ocupa un lugar preponderante la inclusión de *nuevas formas de mediación, identificación y decisión*. Por su parte Hugo Quiroga, pugna por el “desarrollo de una vasta red de asociaciones que contribuya a la perfección del orden colectivo. Por un modelo de espacio público que recupere una dimensión mas comunitaria de la política, que permita al ciudadano redescubrir el sentido de la vida cívica y que se convierta en un lugar de construcción de *múltiples formas asociativas* que generen practicas solidarias y espacios plurales de deliberación y control”.<sup>9</sup>

Esto no implica desplazar a los partidos ni al Estado -como instancias de coordinación política- en la construcción y recomposición del orden social; todo lo contrario, lo que se plantea es una convergencia entre política, participación y democracia en donde la esfera pública aparezca como lugar de *reconstitución de la política participativa* y como lugar de *repolitización del ciudadano*, en un momento de degradación institucional y crisis de representación.

Por ello debemos aclarar que una separación completa del ciudadano de la política daría lugar a una riesgosa despolitización de la sociedad.

Aquí el desafío es el de una propuesta que no reemplace pero que complemente a la democracia representativa, con un estricto control por parte de los ciudadanos de las actividades y productos gubernamentales; sin someterse a la particularidad a la que los somete la democracia representativa que los empuja a la vida privada y les impide actuar libremente en la vida pública.(Quiroga:2000)

Finalmente, agregamos en consonancia con este autor que la democracia no solo es imposible sin ciudadanos plenos, sino que ella esta obligada a convocarlos a la autodeterminación y al desarrollo permanente. Esta es la mejor forma de pensar su proyecto de vida público y colectivo, donde el sistema político-administrativo no sea permeable solo a las influencias de la partidocracia.

---

<sup>9</sup> Quiroga, op. cit., p. 206

### Tercera Parte: Conclusiones

#### Reglas de “juego” y reglas de “estrategia”

Como podemos observar a lo largo de todo el trabajo, el sistema político-administrativo Argentino enfrenta una de las coyunturas mas relevantes de la historia, se enfrenta a un cambio estructural que marcará definitivamente el rumbo del funcionamiento institucional, pero fundamentalmente pone de manifiesto la necesidad de unificar criterios entre la sociedad y el régimen político para que los mismos puedan establecer cierta sintonía que ayude a la construcción de identidades y sentidos de pertenencia.

Sin embargo dentro de este proceso de transformación institucional, invocado por la Sociedad Civil en conjunto con el poder político, debemos identificar las dos partes constitutivas, a mi entender, de la praxis política que en la actualidad define y modifica la estructura del Estado en todas sus dimensiones.

En este sentido, podemos diferenciar claramente estas partes constitutivas, las cuales se definen como *reglas de juego* y *reglas de estrategia*.

Las reglas de *juego*, se refieren a todos aquellos parámetros y reglas que determinan la forma de participar en determinado “juego”, reglas preestablecidas que los interesados en dicho evento, bajo mutuo consenso y acuerdo se comprometen a cumplir.

Esto, se presenta como algo obvio, pero todo se modifica al analizar la segunda parte constitutiva de la praxis política actual, que son precisamente las reglas de *estrategia*.

Estas últimas, son definidas básicamente para ganar, ya no se trata solo de cómo participar sino que se desarrolla toda otra lógica análoga a la primera en donde lo único que se presenta como máxima o imperativo es ganar el juego de cualquier forma posible. El ejemplo vernáculo mas claro de este fenómeno bidimensional, es la última elección presidencial llevada a cabo en nuestro país; en ellas sucedió un fenómeno muy particular de escisión de candidatos dentro de uno de los partidos mayoritarios como es el partido justicialista.

La forma mas sensata de dirimir la interna partidaria en virtud de transparentar la misma y darle un mecanismo de preselección o selección primaria a la sociedad, fue la sanción de la ley de internas abiertas y simultáneas, la cual establecía que todos los partidos debían dirimir sus internas en elecciones abiertas y simultáneas con padrón nacional sin la necesidad de ser afiliado al partido por el cual votaba un elector.

Esto determinaría un cierto grado de amplitud institucional en la predeterminación de candidatos ya que se abría el juego a la sociedad, quitándole de alguna manera el poder doctrinario de los partidos de imponer candidatos. Con esta ley se presentaba una posibilidad (no determinante ni mucho menos) de definir un principio de selección de candidatos que salteaba la rigidez interna de los partidos, permitiendo la elección de aquellos políticos que no cuentan con influencias ni el control del aparato partidario.

Sin embargo en nuestro país lo permanente se vuelve transitorio y lo transitorio permanente, de forma tal que esta ley no fue aplicada ya que no era consecuente ni funcional con la *estrategia* planeada por aquellos que detentaban una parte del poder político; todo esto con la complicidad de las demás fuerzas políticas que no pusieron ningún tipo de resistencia a esta inutilización de la ley de internas abiertas y simultáneas, ya que la misma, también afectaba el control de sus propias estructuras internas.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

Debemos entender esto, en virtud de los hechos, como una clara demostración por parte del poder político de falta de voluntad por establecer reglas de juego claras y permanentes, con un sentido jurídico estable que genere previsibilidad en las prácticas políticas y no vulnerable a las estrategias de los jerarcas de turno.

Con todo lo expuesto, queda evidenciada la debilidad institucional del Estado, especialmente en términos jurídicos ya que los partidos gobernantes pueden mediante decretos y la utilización del brazo político en el congreso, y la complicidad del poder judicial, manipular estas leyes.

Por todo ello, creo necesario un recambio generacional en las estructuras partidarias y una profunda transformación de las prácticas políticas actuales; abogando además por el fortalecimiento de la sociedad civil mediante las diferentes organizaciones sociales, fundaciones, asambleas, etc, que ayuden desarrollar en el plexo social herramientas de concientización para una mayor participación política y compromiso por parte de la ciudadanía, lo cual generaría necesariamente un proceso de civilidad transformadora de la cultura clientelista, arraigada en pueblos de Latinoamérica y que tanto daño le producen a los sistemas democráticos "jóvenes" como el nuestro, pero que permite a su vez dar cuenta del mal estado en que se encuentra la práctica política partidaria en la actualidad. En definitiva todos estos intentos de transformación institucional, pretendido por un amplio sector de la sociedad solo pueden operativizarse mediante la voluntad política de llevar a cabo estas modificaciones aplazadas, las cuales no se pretenden sustitutas de los partidos políticos, sino todo lo contrario, se presentan como una clave para el mejoramiento de las prácticas políticas y administrativas a favor de un mejoramiento en la calidad institucional y del desarrollo la de la estatalidad.

### Bibliografía

- Quiroga Hugo, Villavicencio Susana, Patrice Vermeren (compiladores), *"Filosofías de la ciudadanía"*, democracia, ciudadanía y el sueño del orden justo, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2000.
- Habermas J., *"Historia y Crítica de la opinión pública"*, editorial Gili, Barcelona, 1994.
- Baño Rodrigo, *"Nociones de una ciudadanía que crece"*, Lom ediciones, FLACSO-Chile, 1998.
- Vilas Carlos, *"El Síndrome de Pantaleón: Política y Administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno"*, Foro Internacional revista publicada por el colegio de México, Corporación Industrial Gráfica, México, 2001.
- Rabotnikof Nora, *"Reforma del Estado y Coordinación Social"*, Plaza y Valdés, México, 1999.
- Lechner Norbert, *"Reforma del Estado y Coordinación Social"*, Plaza y Valdés Editores, México, 1999.
- Gargarella Roberto, *"Nos los Representantes"*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995.
- Novaro Marcos, *"Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas"*, Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- Keane John, *"Democracia y Sociedad Civil"*, Alianza Editorial, 1987.

**Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración**

- Mouffe Chantal, *“El Retorno de lo político” comunidad, ciudadanía, Pluralismo, democracia radical*. Paidós, Barcelona, 1999.
- “La Reforma Política en emergencia democrática”*, documento elaborado por la Asociación Conciencia y la Fundación Konrad Adenauer, 2003.
- Informe del Jefe de Gabinete de Ministros, [www.enlaceparlamentario.gov.ar](http://www.enlaceparlamentario.gov.ar/informe53/a087htm), informe53/a087htm.