

## 6. Conclusión: el lugar de los partidos políticos en la agenda de reforma institucional

Las deficiencias de las instituciones de representación y gobierno argentinas fueron reconocidas por los actores y ocuparon un lugar importante en el debate público desde la reinauguración democrática. La percepción de la necesidad de transformar las reglas generales del juego político justificó las numerosas iniciativas oficiales de reforma llevadas adelante desde mediados de los ochenta (Calvo y Micozzi, 2005), tanto en la escala nacional como en las provincias. Desde esa fecha, 20 de las 24 provincias argentinas reformaron sus constituciones. Algunas de ellas lo hicieron más de una vez. La Constitución Nacional se reformó en 1994. En 2002, se sancionó una ley de campañas electorales y otra que obliga a los partidos a seleccionar sus candidatos para cargos nacionales en interinas abiertas (en 2003 un decreto del poder ejecutivo habilitó "por única vez" a los partidos a no cumplir con esta obligación para seleccionar a los candidatos a Presidente de ese año). Estas reformas constituyen un paso adelante respecto del patrón de cambios institucionales unilaterales y excluyentes que se registró entre 1949 y 1983, tanto bajo gobiernos constitucionales como bajo dictaduras. Sin embargo, la mayoría de ellas obedeció fundamentalmente a los objetivos inmediatos de los Gobiernos que las promovieron y varias se llevaron a cabo con poca participación o a pesar del rechazo explícito de las fuerzas políticas de oposición. No sorprende entonces que, tras veinte años de experimentos institucionales, subsista en amplios segmentos de la prensa, las organizaciones de la sociedad civil y sectores de la ciudadanía, la sensación (no siempre definida con claridad ni fundada en argumentos consistentes) de que la regulación de la competencia política y el ejercicio del gobierno es inapropiada.

La mayoría de las reformas ensayadas reforzaron la posición de los partidos mayoritarios en detrimento de las fuerzas políticas más pequeñas y concentraron las atribuciones de decisión en los ejecutivos en detrimento de las legislaturas. Esta tendencia y sus resultados insatisfactorios invitan a proponer otro camino. Sin embargo, la altísima frecuencia de las

reformas pasadas debilita el efecto potencial de las posibles reformas futuras. Los incentivos de los actores para ajustar sus comportamientos a una nueva regla son débiles cuando existe la expectativa de que la regla cambie en el futuro cercano. Es posible que muchos de los resultados insatisfactorios en el funcionamiento del sistema político argentino obedezcan más a la inestabilidad que al contenido de las reglas. Hemos visto en los capítulos anteriores que esto ocurre en las relaciones entre facciones y dirigentes dentro de los partidos políticos. Por eso, pensamos que el debate sobre la reforma política en la Argentina, sin abandonar la preocupación por las reglas del juego, debe incorporar una reflexión sobre las organizaciones que juegan de acuerdo con esas reglas y pensar cuidadosamente el impacto que cualquier cambio que se proponga puede tener sobre esas organizaciones. Para promover esa incorporación, exponemos en este capítulo las conclusiones de los análisis presentados en los anteriores. A partir de esas conclusiones, formulamos algunas propuestas de reforma en relación con la organización y la actividad de los partidos políticos.

Extender y profundizar la democracia en la Argentina requiere de partidos políticos. Las organizaciones partidarias capaces de llevar adelante esta tarea deben contribuir a resolver los problemas de coordinación e información de los votantes, estructurar la toma de decisiones e institucionalizar el conflicto distributivo. Sólo podrá reducirse la desigualdad en condiciones democráticas con partidos políticos fuertes, organizaciones capaces de desempeñar eficazmente las funciones mencionadas. Los partidos políticos pueden hacerlo en la medida en que esto sea compatible con su tarea constitutiva y fundamental, que es ganar votos. Las estrategias que los partidos desarrollan para obtener votos dependen de las decisiones que toman los individuos y facciones que los componen. Estas decisiones, orientadas por consideraciones ideológicas y otros propósitos mediatos, deben adecuarse a las reglas del juego político, dependen del resultado acumulado de episodios anteriores en el juego y de las características del entorno social en el que los partidos compiten. En este trabajo hemos analizado los factores partidarios que contribuyeron a producir dos de los resultados más importantes y distorsivos en la evolución reciente del sistema político argentino: la territorialización de la competencia electoral y la persistente orfandad de representación partidaria de grandes segmentos de los electorados metropolitanos.

La desnacionalización de la competencia electoral entre los partidos y dentro de los partidos tiene consecuencias políticas poco deseables. Las

instituciones de gobierno federales representan a los ciudadanos tanto en su condición de habitantes de determinados territorios como en su condición de miembros de la Nación. Los partidos políticos compiten en el marco de esas instituciones, por lo que cabe esperar que en su conformación operen lógicas de reproducción de escala local y provincial con lógicas de coalición de escala nacional. La territorialización de la política electoral que diagnostican algunos estudios recientes es una forma particular que puede adoptar la articulación de esas lógicas. Esta forma afecta negativamente a la igualdad en el ejercicio de los derechos democráticos. En un sistema político territorializado, la dimensión partidaria de la política nacional se debilita, la interpretación y el juicio de las políticas se dificulta, y las desigualdades geográficas pueden hacerse más pronunciadas. Las propuestas de reforma que exponemos en este capítulo tienen como propósito fundamental contribuir a revertir estas tendencias.

Cualquier iniciativa de reforma debe partir de un reconocimiento adecuado de los partidos como organizaciones y de las motivaciones que orientan el comportamiento de sus miembros. Los partidos son asociaciones voluntarias para llevar adelante una actividad que, a diferencia del trabajo y otras actividades que se desarrollan en las sociedades contemporáneas, no es imprescindible ni inevitable. Por eso enfrentan los desafíos particulares de motivar la adhesión de sus miembros y dividir entre ellos los beneficios resultantes de la cooperación política.

Para entender la lógica organización partidaria es indispensable preguntarse por qué y bajo qué condiciones una persona con aspiraciones políticas resignaría su autonomía a favor de una organización. La respuesta es simple en su formulación abstracta, pero obliga al análisis detallado de los casos concretos: los candidatos resignan autonomía a favor de la unidad organizacional que concentra los recursos indispensables para alcanzar los objetivos políticos que ellos se plantean. En algunos casos, esta unidad organizacional es el partido como tal; en otros, son sub-organizaciones partidarias. Las sub-organizaciones partidarias capaces de acumular recursos políticamente valiosos en forma independiente conservan entonces autonomía para definir sus estrategias. De esta suerte, los partidos políticos deben concebirse, en su definición más amplia, como redes de relaciones e interacciones entre individuos cruzadas por lógicas organizacionales de imposición centralizada y de interacción estratégica entre unidades autónomas. Estas unidades autónomas pueden definirse de acuerdo con distintos criterios. Nuestro análisis ha puesto el foco en las escalas de competencia política como criterio de distinción.

Nos ha interesado, en particular, determinar bajo qué condiciones las sub-organizaciones partidarias que compiten por cargos de distinta escala coordinan sus estrategias. Hemos propuesto llamar *integración partidaria* al resultado de esta coordinación. La integración de los partidos es condición necesaria de la agregación del sistema de partidos que, a su vez, es condición de la representación eficaz de los intereses ciudadanos definidos más allá de las divisiones políticas del territorio. Por eso, una consideración de las condiciones de la integración partidaria es relevante para una mirada interesada en la representación democrática de las mayorías nacionales.

El análisis expuesto en el capítulo 2 procura demostrar que a los problemas de integración partidaria subyace un problema de intercambio entre dirigentes que cooperan y compiten entre sí. La resolución de este problema demanda, en general, inducir la generosidad de los ganadores y la cooperación de los derrotados en confrontaciones partidarias internas. Distintos partidos adoptan diferentes mecanismos de inducción. Hemos propuesto algunos criterios para comparar y clasificar esos mecanismos desde el punto de vista de su eficacia potencial. La resolución de los problemas de intercambio y coordinación depende, en primer lugar, de la estructura de obtención y reproducción de recursos políticamente valiosos. El valor de cada tipo de recursos depende del tipo de vínculos que predomine en el intercambio entre los partidos y sus electorados. Los partidos que establecen vínculos clientelares dependen fundamentalmente de la distribución de beneficios selectivos. Los que establecen vínculos programáticos dependen de la distribución de beneficios colectivos. Las sub-organizaciones partidarias pueden obtener esos recursos de modo más o menos autónomo. Cuanto más disperso sea el control de recursos, más débiles serán los incentivos para considerar el partido, en lugar de la sub-organización, como unidad de cooperación relevante. La cooperación entre sub-organizaciones autónomas es más factible cuando estas se conforman en escalas de competencia más altas y cuando las coaliciones que sostienen a estas organizaciones autónomas no varían mucho a lo largo del tiempo. Si bien es difícil aislar el efecto causal neto de cada uno, estos factores, estimamos que uno de los más relevantes para inducir la cooperación entre miembros individuales o grupales de un mismo partido que compiten entre sí, son los órdenes impersonales; esto es, las reglas que se aplican independientemente de la identidad de las personas o las organizaciones que están compitiendo. Las reglas del juego, aun cuando se apliquen sistemáticamente, distribuyen los beneficios internos de la

cooperación de modo asimétrico entre distintos grupos partidarios. Cuanto no se aplican sistemáticamente, la asimetría en la distribución de beneficios se acentúa y la disposición a la cooperación se reduce.

Para analizar la evolución de los principales partidos políticos nacionales argentinos a partir de 1995, hemos formulado una serie de preguntas claves que traducen estos criterios generales. Nos interesó determinar: a) ¿cómo se generan los recursos necesarios para sostener las actividades de los partidos?; b) ¿cómo se determinan los agrupamientos internos; c) ¿cómo se accede a los cargos partidarios y a las candidaturas?; y d) ¿cómo incide el contexto institucional extra-partidario sobre la competencia y la cooperación internas? Nuestro análisis identificó algunas tendencias generales y otras diferencias relevantes entre los partidos. Creemos convenientemente recordarlas aquí.

En primer lugar, los sistemas de financiamiento son un componente central en las estrategias de obtención de recursos que desarrollan los partidos. En la Argentina, la red de financiamiento de los partidos políticos tiene su centro en el Estado y, dentro de la estructura estatal, en el ejecutivo nacional, en los provinciales y en los municipales. El valor electoral de estos recursos es más alto para los partidos que reproducen su caudal a través del intercambio directo con sus votantes. Estos recursos son vitales para todos los partidos, puesto que permiten recompensar de modo continuado la colaboración de sus miembros. Esta estructura de financiamiento da una ventaja a los oficialismos respecto de los partidos de oposición y debilita la capacidad de imposición de los niveles nacionales de los partidos, puesto que ofrece un margen de autonomía para las organizaciones provinciales y locales que pueden financiarse de manera independiente. Adicionalmente, debilita a los partidos como organizaciones extra-gubernamentales y fortalece a los miembros del partido que ocupan posiciones de gobierno, puesto que es desde las posiciones de gobierno que puede accederse al control de los recursos financieros necesarios para sostener las actividades partidarias.

Lo anterior no implica que la obtención de recursos financieros sea la única actividad relevante que realizan los partidos argentinos. Por el contrario, muchos de los dirigentes y las agrupaciones que los componen realizan inversiones para la definición y la fundamentación técnica de programas de gobierno. Pero estas inversiones son dispersas y discontinuas, su vínculo con las tradiciones partidarias es débil, y no existen espacios en los que puedan confrontarse los programas elaborados por distintas facciones. La secuencia temporal entre elaboración programática y com-

petencia electoral es inversa a la que podría esperarse: la confrontación interna es primero, y la elaboración programática sigue, quedando en general a cargo del candidato o la facción ganadora. Constituir estos espacios de discusión programática que sirvan para algo más que la para la presentación ritual de una lista de consignas de campaña es necesario realizar sostenidos esfuerzos organizativos. No todos los partidos argentinos tienen incentivos suficientes para realizarlos y, los que los han tenido, carecieron de la capacidad o la destreza para transformarlos en realizaciones duraderas. Esto debilita la capacidad de los partidos para resolver los problemas de información que enfrentan los votantes, refuerza el predominio de los miembros de los partidos que ejercen funciones de gobierno sobre los partidos como organizaciones extra-gubernamentales y conspira contra el sostenimiento de los vínculos identitarios entre los partidos y sus electorados fieles. Las ideologías partidarias son una herencia que necesita ser realimentada constantemente para mantener su vitalidad. De otro modo, subsisten solamente como un recuerdo y su impacto electoral, tanto en los comicios internos como en los generales, se diluye. Dado que la elaboración ideológica de escala partidaria es pobre, la ideología es un criterio cada vez más débil para determinar los agrupamientos partidarios internos.

Las facciones partidarias encuentran cada vez más dificultades para integrarse más allá de las arenas de competencia de menor escala. En el armado de las coaliciones que sostienen las estrategias de los partidos en la escala nacional, concurren un número creciente de actores, definidos en cada territorio de acuerdo con criterios diversos. Frente a la irrelevancia de la confrontación ideológica, las consideraciones provinciales y locales priman sobre las problemáticas nacionales como criterios de división.

La eficacia con que los partidos puedan resolver sus problemas internos de cooperación e intercambio depende de las reglas del juego político. El análisis expuesto distingue entre reglas internas y reglas externas a los partidos. Las reglas internas ponderan el capital político que acumulan las sub-organizaciones partidarias de acuerdo con distintas unidades de cuenta: (i) las fichas, que representan la capacidad de incidir en la elección de cargos y candidaturas partidarias; (ii) los votos, que representan la capacidad de contribuir a la cosecha distrital o nacional del partido; y (iii) el poder estatal, que representa la agregación de los votos en la escala nacional, provincial o municipal. La relación de valor entre estas unidades cambia entre los partidos, entre distintas organizaciones provinciales de un mismo partido y a lo largo del tiempo. En una combina-

ción ideal, las reglas de los partidos deberían recompensar a las sub-organizaciones especializadas en la movilización de los electorados afines (quienes controlan las fichas) y los candidatos más atractivos para el electorado en general (quienes controlan los votos). Esta combinación no siempre es posible, porque las preferencias de los electorados más cercanos a los partidos suelen ser distintas de las del común de los votantes. De esta dificultad surgen tensiones que, a lo largo del periodo, han tendido a resolverse, con distinto acento en distintos partidos, a favor de los dirigentes más populares para el común del electorado. La contracara de esta resolución es la dificultad de los partidos para distribuir beneficios colectivos y selectivos entre sus colaboradores y votantes habituales.

Independientemente de su naturaleza, las reglas internas de los partidos se han aplicado con distintos grados de sistematicidad, especialmente en la escala nacional del Partido Justicialista. La aplicación asistemática de las reglas internas reduce los horizontes temporales de los actores, aumenta la incertidumbre y dificulta la cooperación.

Puesto que los partidos compiten en un entorno general, es necesario tomar en cuenta las características del contexto institucional extra-partidario y su impacto sobre la integración de los partidos en las escalas nacional y provincial. La más importante de estas características es la amplia variación en las estructuras de competencia política en distintas provincias. El régimen electoral ofrece a distintas organizaciones provinciales distintas posibilidades de protegerse del deterioro en la imagen nacional de los partidos o en la reputación de los líderes nacionales de los partidos. La explotación de estas posibilidades por parte de algunas organizaciones provinciales dificulta la reintegración de los partidos como organizaciones nacionales. Adicionalmente, la relativa facilidad para constituir partidos políticos que ofrece la legislación nacional y la permisividad para el cruce de candidatos y apoyos entre organizaciones refuerzan esta tendencia y deterioran la calidad de la información electoral de que disponen los votantes en los distritos más grandes.

La dispersión en la arena electoral no se traduce directamente a las Cámaras Legislativas. La Cámara de Diputados nacional se ha fragmentado en menor medida que el sistema de partidos Nacional. Esa fragmentación es aún menos pronunciada en el Senado de la Nación y en la amplia mayoría de las legislaturas provinciales. Independientemente de su tamaño, los bloques partidarios de legisladores actúan típicamente como organizaciones disciplinadas. Esta disciplina se sostiene en las reglas de selección de las candidaturas y en las reglas que estructuran la distribución de

autoridad y recursos institucionales dentro del Congreso de la Nación. Considerando el poder del que disponen los presidentes argentinos para estructurar la agenda legislativa, la capacidad de disciplinamiento de las autoridades de las Cámaras y de los bloques y la baja probabilidad de las coaliciones legislativas inter-partidarias, la disciplina parlamentaria no es sorprendente. Pero los acuerdos que se traducen en esos votos disciplinados parecen representar más la coincidencia circunstancial entre múltiples facciones provinciales antes que la negociación entre facciones nacionales estables vinculadas más allá de los límites territoriales. En otras palabras, las tendencias centrifugas del sistema partidario argentino se hacen sentir aún en contextos institucionales que inducen fuertemente a la cooperación entre las facciones provinciales, como el Congreso de la Nación.

Las tendencias centrifugas en el funcionamiento del sistema político no son un defecto de diseño, son el resultado institucional del federalismo argentino. La autonomía constitucional de las provincias, la sobre-representación de los distritos menos poblados en el Senado y en la Cámara de Diputados, la capacidad de los gobiernos provinciales para determinar la fecha de los comicios en sus territorios, la autorización a los partidos distritales para presentar candidatos para cargos nacionales, el reconocimiento de los partidos políticos que comienza a partir de sus organizaciones distritales, todas ellas son reglas elaboradas con el explícito propósito de resguardar y reforzar la autonomía de las provincias. No es sorprendente, entonces, que esta autonomía se ejerza con cierta frecuencia. Ahorra, la disgregación nacional del sistema de partidos y el predominio de las consideraciones territoriales en la elaboración de decisiones de gobierno no son los resultados inexorables de este ejercicio de autonomía.

Como otras federaciones, la Argentina ha atravesado períodos en los que las fuerzas centralizadoras son más potentes y otros en los que predominan las fuerzas centrifugas. El predominio de una u otra tendencia depende de la interacción entre múltiples factores sociales, institucionales y de su combinación en distintas coyunturas. Puesto que la teoría disponible no nos permite aislar el efecto neto de estos factores, hemos encontrado conveniente analizar su interacción en el plano nacional y en el provincial.

En el capítulo 4, ilustramos las dificultades enfrentadas por los partidos en la elaboración de coaliciones de respaldo a sus candidatos presidenciales entre 1995 y 2003. La nota central de este relato, es el esfuerzo de Carlos Menem por volver a competir por la Presidencia en 1999. La confrontación entre sus aliados y sus opositores, dentro y fuera del Parti-

do Justicialista, sometió a los mecanismos de resolución de conflictos intra e inter-partidarios a las pruebas más exigentes. La incertidumbre acerca de las reglas fundamentales de la competencia política, comenzando por la interpretación de las cláusulas constitucionales reformadas en 1994, agudizó las tensiones competitivas y, dentro del justicialismo, dificultó tanto el armado de una coalición presidencial efectiva en 1999 como la resolución institucional de la sucesión presidencial en 2001 y en 2003. A partir de 1997, el Partido Justicialista comenzó a funcionar como una confederación de organizaciones provinciales sujeta más al veto unilateral de cada uno de los titulares de sus organizaciones provinciales que a una conducción nacional colegiada. La disolución del Consejo Nacional Justicialista en 2004 y su reemplazo completo por la Comisión de Acción Política integrada por los gobernadores afiliados a este partido, consagran este formato confederal. El procesamiento institucional del resultado de las elecciones legislativas de 2005 indicará en qué medida este resultado podrá sostenerse en el mediano plazo o constituye, simplemente, un paso previo a la reorganización nacional de la agrupación.

La Alianza entre la UCR y el Frepaso formó una coalición nacional eficaz a partir de 1997, que terminó de consolidarse en 1999. La vaguedad del sistema de reparto de espacios de poder entre los socios de la coalición, la contradicción entre los intereses de mediano plazo de sus agrupaciones componentes y las demandas de la crisis económica cada vez más pronunciada, que enfrentó este Gobierno, desarticularon esta coalición y dispersaron las candidaturas y a los votantes no peronistas en una miríada de agrupaciones. El espacio no peronista está representado por distintos partidos en los diferentes distritos. La convergencia de estos partidos en una estrategia electoral de escala nacional demandará la superación de obstáculos por lo menos tan exigentes como los que enfrentó la Alianza. Esto permite estimar que, independientemente de lo que ocurra con las coaliciones nacionales justicialistas, alguna medida de disgregación del sistema de partidos en la escala nacional sobrevivirá en el futuro cercano.

Nuestro análisis de la política provincial permite, primero, considerar con algún detalle la combinación de elementos locales, que participa de la formación de coaliciones nacionales. En segundo lugar, propone algunas hipótesis para interpretar las diferencias inter-provinciales en la estructura faccional que adoptan los partidos. Finalmente, subraya que aun que las fronteras provinciales no son inexpugnables para las estrategias de re-centralización desplegadas desde el ejecutivo nacional, estas estra-

tegias deben contar con socios internos y difícilmente puedan llevarse a buen puerto si los gobernadores provinciales se oponen.

Como hemos visto, la capacidad de negociación de los gobernadores en la arena nacional depende de su autonomía financiera y su control sobre los escenarios electorales provinciales. La dependencia financiera respecto del fisco nacional y el régimen electoral son las fuentes principales de esta capacidad de negociación.

El enlace y la integración entre las facciones partidarias dependen del tamaño de los electorados sub-provinciales y de la complejidad en la división política del territorio provincial. Las unidades electorales sub-provinciales, que coinciden con unidades de residencia y son poco pobladas, inducen a la multiplicación de facciones locales y dificultan su integración en la escala provincial. Adicionalmente, la magnitud y flexibilidad de los recursos financieros que controlan los gobiernos municipales puede constituir a los jefes comunales en actores claves de la política electoral provincial y, en el caso de los municipios grandes, aun de la política nacional.

De acuerdo con el argumento que hemos desarrollado, para cooperar con la integración de los partidos políticos argentinos es necesario ofrecer condiciones que permitan resolver los problemas de coordinación y las tensiones competitivas que enfrentan. No obstante, la organización interna de los partidos políticos suele ser pasada por alto dentro de la discusión pública sobre propuestas de reforma política, que se desarrolla desde 2001. En algunos casos, esta ausencia de consideración obedece a la creencia errónea en que un ajuste simple y global en el régimen electoral —reemplazo de las listas plurinominales por candidaturas uninominales— fortalecerá el control de los ciudadanos sobre la acción de los funcionarios electos. Como indican acertadamente Calvo y Escolar (2005), una reforma de este tipo no representa un avance significativo respecto de las condiciones de competencia que ya existen en muchas provincias, reduciría la proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el de bancas que reciben las listas votadas y agudizaría los problemas de coordinación que ya enfrentan los partidos políticos. Como hemos insistido, el gobierno democrático no puede prescindir de organizaciones partidarias que resuelvan eficazmente esos problemas de coordinación. Un legislador o legisladora electos en un distrito uninominal puede ser más visibles para sus votantes, pero deben formar coaliciones con otros legisladores para votar leyes. Los mecanismos partidarios son los más eficaces entre los mecanismos conocidos para estabilizar esas coaliciones. Son también los más claros para facilitar la interpretación ciudadana de las decisiones de gobierno.

Los distritos uninominales pueden incrementar la visibilidad electoral (en el sentido de facilitar la identificación de los candidatos). Pero “representar” quiere decir también tomar y justificar decisiones. La propuesta de reemplazo de las llamadas “listas sábana” omite considerar estas dimensiones centrales de la representación política.

Otras propuestas de reforma omiten referirse a los partidos, porque consideran que las organizaciones partidarias son autónomas y que la regulación estatal no debe inducir ninguna forma organizativa particular. Este argumento es más consistente que el anterior, pero admite algunas objeciones. En primer lugar, la Constitución Nacional consagra el monopolio de los partidos políticos sobre la representación ciudadana. Esta prescripción no implica que los partidos deban adoptar alguna forma organizativa en particular: solamente impide que se presenten candidaturas extra-partidarias y, en conjunto con la ley de partidos políticos, demanda que los partidos se organicen de acuerdo con la voluntad manifiesta de sus afiliados. La ley argentina reconoce algunos límites a esa voluntad. Por ejemplo, reconoce los principios de democracia interna y representación de las minorías. Cabe preguntarse si la consistencia programática y la claridad en la estructuración de la competencia electoral no son también valores que sería deseable que las reglas y prácticas internas de los partidos respeten. Para promover estos valores puede incluso no ser necesario introducir nuevas leyes que comprometan la autonomía organizativa de los partidos, sino, más bien, aplicar con más consistencia la regulación existente e introducir alguna nueva que establezca la competencia tanto dentro de cada partido como entre distintos partidos.

En síntesis, toda propuesta de reforma política debe incluir una estimación de su impacto sobre las prácticas de los partidos políticos y sus miembros y aceptar que la autonomía organizacional de los partidos reconoce límites en ciertos valores que toda organización partidaria debería aceptar y promover.

Por otro lado, consideramos conveniente extender el significado de lo que habitualmente se designa como “reforma política”. Ciertamente, las reglas del juego electoral, tanto nacionales como provinciales, deben ser objetos centrales de todo proyecto de reforma. El Estado nacional y los provinciales son los responsables primarios de la adecuación de estas reglas. No obstante, existen otros factores que afectan la calidad de las prácticas políticas y cuyo control escapa a las autoridades estatales. Debería entenderse la reforma política como reforma de las reglas y las prácticas de la política. En este sentido, estas propuestas de reforma política no

deben leerse sólo como recomendaciones para el Estado, sino también como recomendaciones para los partidos considerados como organizaciones extra-gubernamentales.

Las propuestas que formulamos aquí apuntan, en primer lugar, a establecer un marco de reglas de juego ecuánime y previsible. Este marco debería: a) permitir a los partidos disponer de los recursos necesarios para recompensar la actividad de sus colaboradores y producir los bienes que valoran sus votantes; b) equilibrar las condiciones de competencia entre distintos partidos y facciones partidarias; y c) contemplar mecanismos de aplicación aceptables y previsible para las partes involucradas. Las propuestas apuntan, en segundo lugar, a promover un conjunto de prácticas partidarias que faciliten la resolución de los problemas de coordinación e intercambio dentro de los partidos y fortalezcan a los partidos políticos como organizaciones extra-gubernamentales.