

---

# LA POLÍTICA DEL PATRONAZGO PARTIDARIO EN ARGENTINA Y URUGUAY<sup>1</sup>

## AUTORES

Francisco Panizza, London School of Economics

Conrado Ramos, Universidad de la República

Gerardo Scherlis, Universidad de Buenos Aires-Conicet

Dirección de contacto: [gscherlis@derecho.uba.ar](mailto:gscherlis@derecho.uba.ar)

## Resumen

En esta ponencia presentamos los fundamentos, objetivos, y metodología del proyecto de investigación sobre el alcance y los mecanismos de designación de personal en las burocracias públicas por parte de los partidos políticos en Argentina y Uruguay. En los últimos años ha crecido el interés por comprender la relación entre los partidos y las burocracias públicas, tanto desde la perspectiva de los estudiosos de la política partidaria como desde el campo de la administración pública. Con respecto a América Latina, suele asumirse que los estados son en general permeables a la partidización, y que los partidos acostumbran a colonizar las estructuras estatales a través de las designaciones. Sin embargo, carecemos de estudios empíricos y comparativos que nos permitan efectivamente conocer cuánto, con qué finalidades, y utilizando qué criterios distintos actores partidarios toman decisiones en este campo. Este proyecto comparativo entre los casos de Argentina y Uruguay constituye por lo tanto un primer intento en esta dirección, con el ulterior objetivo de avanzar en la incorporación de otros casos de la región.

Palabras clave: Patronazgo – Partidos - Estado

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el V Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué ciencia política para qué democracia? Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de Octubre de 2014

**a. FUNDAMENTACIÓN Y ANTECEDENTES**

En términos de calidad de las instituciones públicas, puede afirmarse que uno de los factores políticos que históricamente la han afectado de manera más importante refiere a las designaciones políticas en la Administración Pública. Tal práctica ha sido definida en términos de “patronazgo”, término que remite al uso discrecional de criterios políticos para la designación y nombramiento de personal en el sector público. Se entiende aquí que, tanto los partidos políticos como los titulares de cargos ejecutivos (principalmente los Presidentes), ejercen una influencia decisiva en dicha política de patronazgo, y que las diferentes modalidades que puede asumir la misma manifiestan impactos en la “calidad de la Administración pública” (“buena gobernanza”<sup>2</sup>) y en la capacidad de los gobiernos para establecer y mantener sus prioridades políticas, gestionar las demandas sociales, y asegurarse el apoyo y legitimidad públicas (“governabilidad política”) (Weaver y Rockman 1993).

Estas nociones de “buena gobernanza” y “governabilidad” se encuentran estrechamente vinculadas entre sí. No obstante, mientras que el impacto del patronazgo en el establecimiento de una “buena gobernanza” ha sido estudiado en profundidad desde los especialistas en Administración Pública, su papel en asegurar la governabilidad política ha sido un tema de investigación del campo de los partidos y sistemas de partidos. Hasta ahora, las líneas de diálogo entre estas arenas de estudio han sido notoriamente escasas. Por otra parte, el estudio del patronazgo ha estado a menudo permeado por supuestos normativos – implícitos y explícitos- sobre cómo la “colonización del Estado” de parte de los partidos socava tanto la calidad de la Administración Pública como la de la propia democracia. Ha sido a su vez dificultoso fundamentar empíricamente la vigencia de tales supuestos, debido sorprendentemente a la escasa cantidad de investigaciones comparativas sobre el alcance y las modalidades del patronazgo, y sus impactos diferenciales en el aparato del Estado y la governabilidad política. Este proyecto tiene entre sus cometidos reducir la brecha señalada entre estudios de la Administración Pública y de sistemas de partidos, a través de un análisis empírico comparativo de las relaciones entre sistemas de partidos, titulares de cargos ejecutivos y modalidades de patronazgo.

---

<sup>2</sup> Expresión que puede vincularse a acepciones de “good governance” o “good government”, acuñadas por el Banco Mundial.

Para esta investigación, se argumenta que las relaciones entre presidentes, partidos y la estructura y naturaleza de los sistemas de partidos influye en el posible predominio de diferentes modelos de patronazgo. La naturaleza del patronazgo utilizado por los partidos políticos, a su vez, influirá en la calidad y capacidad de la Administración Pública, así como en los mecanismos para asegurar la gobernabilidad política. En este estudio, se investigará la primera etapa de este proceso, y posteriormente se buscará vincular tales resultados a las cuestiones de calidad de la gobernanza y la gobernabilidad. Otro aspecto sobre el cual se pretende abrir interrogantes y tentativas líneas de análisis es la relación entre los modelos de patronazgo y las políticas de reforma administrativa.

Como primer paso de un estudio a futuro de mayores pretensiones, que aborde las relaciones entre sistemas de partidos, modelos de patronazgo, gobernanza y gobernabilidad para toda América Latina, desde una perspectiva comparada, este proyecto propone llevar a cabo un análisis piloto sobre estas relaciones en Argentina y Uruguay.

#### LA POLÍTICA DEL PATRONAZGO

El modelo convencional de "buena gobernanza", -descrito tanto en la literatura académica como en el trabajo práctico de las organizaciones internacionales como el Banco Mundial- requiere de un servicio civil profesional basado en principios meritocráticos. Asume que estos funcionarios serán "leales" (Hood y Lodge, 2006) al prestar servicio a cualquier político en el Gobierno, con el mismo grado de compromiso y pericia. Así, serán premiados por su lealtad con recompensas razonables, como la posibilidad de ascender en la carrera administrativa. Este modelo de gestión de los recursos humanos en el sector público tiene como cometido producir una gobernanza competente, responsable, despolitizada y transparente.

No obstante, este modelo "profesional de la función pública" refleja un estándar normativo, y es posible señalar otros mecanismos de contratación y de gestión en el Estado. El uso de designaciones políticas vía patronazgo es otro patrón común de la gestión del funcionariado público. Este enfoque se sustenta desde el supuesto normativo que los individuos o partidos que controlan el gobierno están habilitados para introducir en filas de organizaciones públicas a sus propios partidarios. Usualmente, tal modelo de gestión del personal se enuncia para describir al patronazgo en los sistemas políticos menos desarrollados y en transición. Sin embargo, dicho modelo se vincula también a los procesos de politización

de la Administración Pública en los sistemas políticos de Europa Occidental y América del Norte (Peters y Pierre, 2004; Peters, 2013).

Más allá de las evidentes variaciones en el uso de los nombramientos políticos en el sector público entre sistemas políticos tan dispares, en todos los casos hay una tónica común en la designación de un personal más comprometido con quien designa, con el fin de controlar el sistema administrativo, y las políticas a realizar.

Mientras que el modelo de un servicio público profesionalizado meritocrático genera idealmente rectitud, transparencia y rendición de cuentas, el modelo politizado generaría mayor capacidad de respuesta a los líderes políticos (*responsiveness*) y altos niveles de compromiso con el programa del Gobierno de turno. Este punto de vista tiene alguna justificación democrática, en términos especialmente de legitimidad de los Gobiernos ante la ciudadanía, aunque sus consecuencias en cuanto a la eficacia y eficiencia de la intervención pública son mucho más problemáticas. Si bien estos dos modelos de designación del personal en el sector público han sido tradicionalmente objeto de debate en términos dicotómicos, en la empírea casi todos los países presentan comportamientos híbridos, con grados muy variables, en un continuo hacia uno u otro tipo ideal.

El patronazgo es una característica común de los Estados politizados de América Latina (Philip 2003). Los estudios de Administración Pública dan cuenta ampliamente de las carencias de profesionalización en la función pública, y de los mecanismos a partir de los cuales los partidos políticos colonizan y controlan el aparato estatal (Zuñanic & Iacovello, 2010). Así y todo, es escaso el conocimiento empírico acerca del grado de extensión con el cual los partidos políticos designan personal en el sector público; respecto a los propósitos detrás de estos nombramientos, así como el rol que juegan los individuos designados. Comúnmente, se resalta con preocupación lo extendido de la apropiación de los recursos del Estado para el funcionamiento de las maquinarias partidarias de quienes están en el Gobierno. No obstante, es también en esta dimensión, escaso el conocimiento sistemático y empírico de los mecanismos utilizados para el control y la apropiación de tales recursos.

Mientras que el clientelismo tradicional puede estar en decadencia (una hipótesis para la cual difícilmente pueda identificarse evidencia empírica en América Latina), otras formas de patronazgo, asociadas a los cambios en la naturaleza y el funcionamiento de los partidos políticos, y la importancia del control de los partidos y líderes políticos sobre los recursos del Estado, pueden estar aumentando en América Latina y otras partes del mundo<sup>3</sup>. Cambios

---

<sup>3</sup> Para estudios de las relaciones entre cambios en los partidos y sistemas de partidos y politización del sector público en las democracias avanzadas, ver: Kopecky y Mair, 2012; Peters y Pierre, 2004.

políticos relevantes en la región, para el estudio de las modalidades de patronazgo, incluyen procesos de desinstitucionalización y re-institucionalización de sistemas de partidos, la creciente presencia de presidencialismos de coalición, el surgimiento de nuevos partidos dominantes y el regreso de los antiguos. A esto hay que añadir la importancia duradera del personalismo y el hiper-presidencialismo en la región.

Se afirma aquí que el patronazgo continúa siendo un recurso clave para los partidos políticos y sus líderes en América Latina. La pregunta no es si existe o no el patronazgo, sino qué tanto –y qué tan “hasta abajo”- en las estructuras administrativas se extiende. A su vez, el patronazgo y la politización varían en términos de tipo y grado; y diferentes modelos de patronazgo tienen impactos diversos en el funcionamiento de la Administración Pública y en la calidad de las instituciones democráticas.

#### HACIA UNA TIPOLOGÍA DE MODELOS DE PATRONAZGO

El patronazgo es generalmente difícil de identificar y medir. Los estudios cuantitativos de patronazgo han tendido a subsumir en una misma categoría todas las variedades del fenómeno. Esta rápida suposición contradice, sin embargo, amplias discusiones analíticas en torno al patronazgo y el clientelismo (ver Piattoni, 2001), y las profundas diferencias esperables entre casos nacionales. La literatura especializada hace hincapié en que la esencia de patronazgo se encuentra en el motivo o la intención de la autoridad que designa (Meyer, Sahlin & Jan; Hinrik, 2008). Este proyecto utiliza dicha razón como principio organizador fundamental de nuestra tipología de patronazgo. A su vez, es razonable asumir que, mientras que los nombramientos se pueden realizar por más de un motivo, también los individuos designados pueden realizar “más de un servicio” útil para las autoridades que los designan. Adicionalmente, las razones de la designación influyen significativamente sobre las cualidades requeridas en los individuos designados.

Para el propósito de nuestra clasificación, las razones para la designación política se definen en tres amplias categorías:

- 1) La acumulación de recursos electorales, orientados a maximizar el apoyo electoral;

- 2) La acumulación de recursos político-organizacionales, dirigidos a controlar la Administración Pública a través de una red de militantes, y de fortalecer la organización de los partidos y sus facciones;
- 3) La acumulación de recursos directivos para controlar el proceso de formulación de políticas y la provisión de bienes públicos.

A su vez, "quién" tiene el poder de nombramiento (las autoridades que ocupan cargos en el Gobierno o sus partidos políticos) determina sub-tipos dentro de esas tres categorías principales. Y junto con los niveles de autonomía de la burocracia pública, influyen en el alcance de las designaciones de patronazgo. En el "quién" se distingue entre competencias formales y sustantivas para el nombramiento político; los poderes formales generalmente se establecen por ley, y se encuentran encomendados a los políticos que ocupan cargos ejecutivos (Presidentes, ministros, jefes de organismos de designación política, gobernadores, alcaldes). El poder de nombramiento puede concentrarse en los líderes de superiores de la Administración Pública (presidentes, gobernadores), difundida de forma piramidal, o en estructuras en red de patronazgo.

En la práctica, sin embargo, el poder de nombramiento puede ser ejercido por líderes políticos fuera del Gobierno, o puede estar en manos de los partidos políticos, de sus facciones, o de los integrantes del Poder Legislativo, mientras que los titulares de los cargos ejecutivos sólo dan sanción formal a la designación. Tal configuración puede decantar exclusivamente hacia el partido en el poder (en los casos de sistemas de partido dominante), ser compartido por los partidos y fracciones dentro de una coalición gubernamental (en los casos de presidencialismo de coalición), o incluso implicar un reparto entre partidos en el gobierno y en la oposición (para los casos de democracias consociativas) (Kopecky y Mair, 2012; Peter y Pierre 2004). En este proyecto se han identificado tres modelos principales de patronazgo, con sus sub-tipos.

#### RECURSOS ELECTORALES: CLIENTES Y MILITANTES

Tradicionalmente, los políticos han utilizado el clientelismo para obtener ventajas electorales. Para este propósito, el patronazgo puede ser utilizado como un intercambio directo de votos (clientes) por cargos, o indirectamente para establecer y mantener una red de funcionarios públicos a nivel de base como agentes electorales. La designación directa de

votantes (o votantes potenciales) es típica de un clientelismo en masa, difícil de sostener por motivos tanto económicos como políticos. Sostenemos, sin embargo, que el clientelismo sí continúa siendo utilizado en América Latina para proporcionar empleo y acceso a los recursos del Estado a los militantes, que median entre los líderes y partidos, por un lado, y el electorado, por otro.

Es probable que este modelo de patronazgo sea más común en las áreas de prestación de servicios de la Administración Pública y en el ámbito sub-nacional, así como en los sistemas políticos con menores pesos y contrapesos sobre el Poder Ejecutivo. Este patrón también se encontrará extendido en las burocracias con bajo nivel de autonomía respecto a la política.

#### RECURSOS DE LA ORGANIZACIÓN: OPERADORES POLÍTICOS (CUADROS Y COMISARIOS)

Los partidos políticos, en diferentes partes del mundo, han recurrido históricamente al Estado con el fin de asegurar su supervivencia como organizaciones. Katz y Mair (2009). Por ejemplo, desarrollaron el concepto de "partido cártel" para describir a los partidos que se hacen dependientes del Estado para su financiación organizacional, pudiendo como consecuencia perder parte de su capacidad de representar a los ciudadanos. En general, contemporáneamente, los partidos han intentado compensar la falta de afiliación masiva y militancia activa, integrándose cada vez más en el aparato estatal, y basándose en los recursos del Estado para su reproducción (Scherlis 2009).

En América Latina, esta tendencia general de los partidos políticos se ve agravada por la histórica desconfianza que los mismos muestran hacia el servicio civil de carrera. Estos factores llevan a la designación de operadores políticos para el control de los recursos del Estado y de la burocracia. Se reconocen aquí dos sub-tipos de patronazgo, vinculados a la necesidad auto-percibida de los partidos políticos de controlar el aparato de gobierno. En primer lugar, hay "comisarios", cuya tarea es controlar a la burocracia en nombre del partido y el gobierno de turno. Este patronazgo se extiende especialmente en los casos –y arenas de política – en que sí se cuenta con un servicio público de carrera, que un Gobierno considera requiere de estrecho control.

Un segundo sub-tipo de operadores políticos pueden caracterizarse como "cuadros". Aquí, el patronazgo funge de enlace entre el partido y el Gobierno, como un mecanismo para garantizar que el Gobierno actúa en conformidad con los intereses del partido. A cambio,

estos funcionarios también informan al partido sobre las políticas públicas, y procuran asegurar el acuerdo entre partido y Gobierno. Tanto para los "comisarios" como para los "cuadros" la tarea fundamental es asegurar que el partido, gobierno y la burocracia están funcionando con las mismas prioridades políticas.

#### RECURSOS DIRECTIVOS: CONSEJEROS (TECNÓCRATAS Y TECNO-POLÍTICOS)

El tercer modelo de patronazgo es el de nombramiento de "consejeros". Mientras que una Administración Pública neutral y profesionalmente cualificada es considerada como un activo importante para la práctica de buena gobernanza, los políticos elegidos democráticamente tienen derecho legítimo a solicitar el asesoramiento de expertos alineados con sus puntos de vista. También, pueden exigir que la Administración Pública implemente las políticas de ese Gobierno, y entregue los bienes públicos de manera eficiente y oportuna. La debilidad general de los servicios civiles profesionales en América Latina (Zuñanic y Iacoviello 2010) exacerba la desconfianza inherente de los políticos a los funcionarios de carrera y anima a depender de personal de confianza nombrados políticamente en la forma de asesores y gerentes. Los consejeros pueden ser escogidos por razones de confianza personal por la autoridad titular del cargo, o por sus vínculos más orgánicos con el partido o facción del partido en el poder. Llamamos a la primera categoría "tecnócrata" y a la segunda "tecnopolítico" (Joignant y Güell 2011:53; Williamson, 1994,16-28). La tendencia a confiar en tecnopolíticos en detrimento de los tecnócratas puede ser aún mayor en los casos de alta institucionalización de los partidos. Allí, partidos que llegan al Gobierno con programas de cambio, enfrentan burocracias en gran medida integradas por funcionarios de confianza política de gobiernos anteriores.

Nuevamente, esta modalidad de patronazgo no se diferencia sustancialmente de la de los gobiernos en los sistemas políticos de las democracias más avanzadas, que, en teoría, cuentan con los más altos niveles de "buen gobernanza". Un Gobierno que asume con preferencias políticas sustantivamente divergentes a las que lo precedieron puede aspirar razonablemente a contar con su propio asesoramiento. Uno de los efectos de la Nueva Gestión Pública ha sido, por su parte, el de postergar el rol de asesor en política pública del burócrata, en favor de sus funciones de gestión. El servicio civil puede, de hecho, ya no ser capaz de desempeñar el papel de asesores de políticas para el cual se previó cualificado en el pasado.



Por lo tanto, se vislumbra una tendencia hacia re-politizar el rol de los asesores políticos (Raadschelders, J., Toonen , T. y Van der Meer, F., 2007).

	<i>Clientes y Militantes</i>	<i>Operadores políticos: Cuadros y Comisarios</i>	<i>Consejeros: Tecnócratas y Tecno-políticos</i>
<b>Razones para la designación política</b>	Razón electoral. Aumentar el capital electoral del partido o del titular de un cargo político.	Razón organizacional. Recompensar y mantener una red de operadores y cuadros políticos. Instalar correas de transmisión entre el partido y la Administración Pública (cuadros). Vigilar y controlar a la burocracia (comisarios). Transferir recursos del Estado a los partidos, facciones del partido y políticos titulares de los cargos.	Razón directiva. Contribuir a la formulación y ejecución de políticas públicas en línea con las preferencias políticas partidarias y/o del político titular del cargo. Asegurar el suministro de bienes públicos en ámbitos de especial importancia económica o política. Asegurar la capacidad de respuesta de las altas esferas de la Administración a las ideas y políticas del partido o político en el Gobierno.
<b>Ubicación de designación en el Estado</b>	Capas inferiores de la Administración / servicios públicos / Gobiernos sub-nacionales.	Niveles medios y superiores de la Administración, y áreas políticamente sensibles o ricas en recursos.	Capas altas y medias-altas de Ministerios y organismos estatales estratégicos de la Administración Pública (Hacienda, Bancos Centrales) / Consultorías financiadas por cooperación internacional / Bancos de desarrollo
<b>Perfil</b>	Votantes / Simpatizantes del partido / Militantes de base	Cuadros políticos (enlace con el partido / Comisarios políticos (control de la administración pública)	Asesores expertos con afinidad política / Gerentes y Asesores de Alto Nivel

<b>Calificación requerida</b>	Lealtad política / Militancia electoral / Vínculo fluido con bases partidarias.	Lealtad partidaria o personal / Habilidades administrativas o gerenciales.	Experticia en políticas públicas / Afinidad política / Titular Político Oficina / Confianza personal del titular del cargo ejecutivo (tecnócratas) o del partido (tecno-políticos).
<b>Designación típica</b>	Burócratas a nivel de base / Trabajadores de baja cualificación / (“punteros”, “referentes territoriales”, “acomodados”)	Mandos medios / Profesionales “de cuello blanco” con habilidades técnicas o administrativos / Militantes del partido político con experiencia / Operadores políticos de confianza del titular del cargo.	Gerentes de la Alta Dirección Pública / Asesores de alto nivel / Consultores

En resumen, es esperable que estos tres modelos de patronazgo y sus sub-tipos aparezcan en todos los casos a estudiar en América Latina. Mientras las diferencias entre ellos pueden ser sutiles, son también reales, y tienen consecuencias variables para la gobernanza y la naturaleza de los sistemas de partidos. A su vez, como ya fuera ilustrado, parte de estos modelos de patronazgo presenta analogías con otros sistemas políticos, fuera de la región. De allí que los casos a estudiar en América Latina sean de alta relevancia para la comprensión de ciertas características de la Administración Pública en perspectiva comparada.

#### EXPLICANDO LOS MODELOS DE PATRONAZGO

##### LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS:

##### INSTITUCIONALIZACIÓN, CARÁCTER PROGRAMÁTICO Y ORGANIZACIÓN

Hasta ahora se han delineado algunas explicaciones implícitas para modelos de patronazgo que revelan supuestos de causalidad. En ese sentido, son “supuestos asumidos”, dado que aún no han sido probados empíricamente. No obstante, la revisión de literatura y anteriores investigaciones propias (ver: Panizza, Ramos y Scherlis, 2014) revelan información

relevante sobre los vínculos entre las variables independientes que se definieron y las características del patronazgo. Puede afirmarse que los partidos políticos y los sistemas de partidos son un factor crucial en la explicación de la forma que adopta el patronazgo. A los efectos de este proyecto, se consideran tres características de los partidos y sistemas de partidos que tienen fuerte poder explicativo de la política de patronazgo. Estas son: niveles de institucionalización de los sistemas de partidos (Mainwaring y Torcal, 2006); el carácter programático de los partidos (Kitschelt et. al. 2010) y las diferencias en su organización interna.

En general, se asume que los sistemas de partidos altamente institucionalizados tienden a tener niveles más altos de disciplina partidaria, intereses colectivos mejor definidos, mayores incentivos para canalizar demandas, mayores posibilidades de cooperación intertemporal y compromisos con los militantes del partido, a través de los programas diseñados. Los sistemas de partidos institucionalizados también tienden a promover a candidatos con carreras políticas, capaces de obtener el apoyo de los miembros del partido. Contrariamente, los sistemas de partidos poco institucionalizados y colapsados facilitan la elección de candidatos ‘outsiders’ o incluso “anti-sistémicos”, que socavan la capacidad del partido para dar forma al poder presidencial, y fomentan la sumisión de las demás ramas del Gobierno al Poder Ejecutivo. Estos sistemas de partidos con bajos niveles de institucionalización tienen a su vez horizontes temporales mucho más acotados, y de allí, menores incentivos para la cooperación entre los partidos (Flores Macias 2012).

La institucionalización de los partidos políticos como variable puede comportarse tanto como causa como efecto del patronazgo partidista. Por un lado, los partidos pueden utilizar el patronazgo para solidificar su posición, recompensando a sus seguidores y colonizando la burocracia (con sus cuadros y comisarios). Estos partidos pueden enraizarse sólidamente en el electorado mediante el uso de patronazgo (quizá especialmente desde el modelo electoral-clientelar); y así, aumentar sus posibilidades de supervivencia. Por otro lado, el patronazgo puede producir ventajas para el partido en términos políticos, volviéndolo más atractivo para el electorado. Como ocurre con los “partidos cártel”. Un partido puede, a través de prácticas de patronazgo, mostrar un mayor grado de éxito en la ejecución de sus acciones, proporcionándole ventajas electorales, y consolidándolo entre sus adherentes. Esta lectura de la institucionalización depende en buena medida de la labor de los militantes partidarios entre el electorado, propiciando el reconocimiento de los beneficios que el partido dispuso para ellos, instándolos a tomar decisiones electorales en consecuencia.

El carácter programático de los partidos es la segunda característica que se plantea. Esta tendrá un impacto significativo en los modelos de patronazgo. La relación entre ese carácter programático de los partidos y su utilización en las oportunidades de patronazgo es un tanto ambigua. Por un lado, puede considerarse que los partidos programáticos están interesados en la utilización del patronazgo, ya que esto les permite implantar su control sobre la política pública más profundamente en la burocracia. Tener a sus partidarios leales inspeccionando la burocracia pública debería permitirles controlar el sector público y generar los tipos de políticas que procuran, de acuerdo a sus programas. Por otro lado, también podemos esperar que partidos no programáticos tengan gran interés en el desarrollo y el uso de posiciones de patronazgo. En la medida en que tales partidos puedan demostrar que el voto hacia ellos redundará en beneficios directos, potenciales votantes con escasos compromisos programáticos propios podrán inclinarse hacia ellos. Los estudios sobre organización de los partidos políticos y las políticas de reforma de la Administración han encontrado evidencia empírica que apoya la hipótesis de que políticos de partidos programáticos son más propensos a desarrollar acción colectiva (Cruz y Keefer 2013, 2). Estos políticos son también más propensos a preferir políticas públicas generalistas, las cuales son particularmente sensibles a la calidad de la Administración. A su vez, tales políticos son más capaces de actuar colectivamente para poner en práctica controles financieros y sistemas de carrera meritocráticos en procesos de reforma del sector público. Basados en esta evidencia, puede ser planteado que los partidos programáticos estarán interesados principalmente en posiciones superiores de la Administración, para la formulación de políticas ("consejeros"), con el fin de traducir el programa del partido en acciones eficaces. También podrían estar interesados en el nombramiento de "cuadros", con el fin de gestionar el apoyo partidario a las políticas del Gobierno, y de algunos "comisarios", para asegurar que la burocracia no bloquee la ejecución de ese programa. Por otro lado, los partidos no programáticos pueden conformarse con casi cualquier tipo de cargo, para controlar recursos del Estado y mantener su red de patronazgo. Más aún, las posiciones al nivel más bajo pueden ser apetecibles, ya que redundan en una gama más amplia de cargos disponibles para la designación y en contactos más estrechos con un electorado individual ("clientes"). Estas variables de institucionalización y carácter programático de los partidos tienden a moverse juntas; partidos políticos con altos niveles de compromiso programático son más propensos a ser institucionalizados, y a funcionar dentro de sistemas de partidos institucionalizados; que tienden también –en una suerte de ciclo- a tener una estructuración programática fuerte (Kitschelt et. al., 2010).

Un tercer factor relacionado a los partidos, que probablemente tenga significativa influencia sobre los modelos de patronazgo, es la de su organización interna. La literatura al respecto ha distinguido entre partidos de notables, de masas y cártel. En los primeros, el patronazgo está dominado por los notables que ocupan cargos públicos: las motivaciones para el nombramiento son principalmente la acumulación de recursos electorales (clientes), y las designaciones se efectuarán sobre la base de los vínculos personales. En los partidos cártel (Katz y Mair, 2009) el patronazgo está concentrado en manos de representantes de los partidos que ocupan cargos públicos. Las principales razones para las designaciones son la acumulación de recursos directivos relacionados con la formulación de políticas y el control de las instituciones; y las personas designadas se seleccionan sobre la base de la experiencia y la confianza de los partidos (consejeros y comisarios). Cuando los partidos están organizados como partidos de masas, la distribución del patronazgo es controlada por las autoridades del partido y la principal motivación es la acumulación de recursos organizativos, mediante el nombramiento de miembros del partido en los diferentes niveles del aparato estatal. Las designaciones también están destinadas a mantener la cohesión del partido mediante la distribución de posiciones entre diferentes facciones o tendencias (cuadros, comisarios y militantes).

#### TITULARES DE CARGOS EN EL PODER EJECUTIVO Y PARTIDOS POLÍTICOS

Hasta el momento se ha profundizado en las características de los partidos políticos y sistemas de partidos como determinantes de los diferentes modelos de patronazgo. No obstante, los partidos no son el único o principal titular del poder de designación política. Puede plantearse a modo de hipótesis que los titulares de cargos en el Poder Ejecutivo serán actores clave en el control de los nombramientos de patronazgo. Desde la literatura especializada al respecto, se ha insistido sistemáticamente en la necesidad de examinar variables institucionales para evaluar el impacto del presidencialismo en la gobernabilidad política y la gobernanza. Los estudiosos de la Presidencia y el liderazgo presidencial han prestado especial atención a la configuración de los sistemas de partidos y de los poderes constitucionales y partidarios de la presidencia. El control del presidente sobre el resto del Poder Ejecutivo y los poderes asociados de patronazgo son una dimensión importante del poder presidencial (Shugart y Carey, 1992). Es probable que en los sistemas presidencialistas, como los que prevalecen en América Latina, la configuración de poderes político-

institucionales de la Presidencia y niveles de institucionalización partidaria sean la clave explicativa acerca de quién detenta el poder de nombramiento político.

Siguiendo a Scherlis (2013), este proyecto adopta y adapta el modelo principal-agente para analizar relaciones entre presidentes y sus partidos. Debido a la propia naturaleza del presidencialismo, los presidentes y los partidos siempre gozan de un cierto nivel de autonomía respectiva (Linz 1990).

Se puede argumentar que en países con sistemas de partidos fuertemente institucionalizados, en el que los partidos gobernantes tienen vínculos de representación establecidas con sus votantes, fuertes raíces sociales, una vida organizacional relativamente independiente del Estado, principios programáticos claramente identificables, y en los que los presidentes tienen facultades constitucionales y poderes partidarios limitados, los presidentes actúan principalmente como agentes de sus partidos. A raíz de una versión modificada de la tipología de Scherlis (2013), le llamamos a este modelo de relacionamiento entre presidentes y partidos como "orgánico institucional". En el contexto de América Latina se incluyen, entre otros, los casos del Frente Amplio en Uruguay y la Concertación (Nueva Mayoría) en Chile. En estas condiciones, el uso discrecional del patronazgo por parte del presidente estará limitado por las restricciones al poder presidencial y por la necesidad de utilizar ese patronazgo en beneficio de su partido, las facciones del mismo o la coalición de partidos en el Gobierno. De allí que las designaciones políticas en los más altos niveles de la Administración (consejeros) tiendan a estar fuertemente influenciadas por las afiliaciones partidarias, reflejando equilibrios de poder dentro del partido o coalición en el gobierno y sus facciones. Así, los consejeros suelen tener vínculos orgánicos partidarios, como tecnopolíticos. La afinidad partidaria y los equilibrios de poder entre facciones o coalición de partidos gobernante también influirán en los nombramientos de operadores políticos en el segundo nivel de la administración. Las razones principales de los partidos para designar a este nivel serán las de representar los intereses partidarios en la Administración; configurando y recompensando a una red de partidarios dentro del aparato estatal.

En los casos de sistemas de partidos débiles o colapsados, en los que los partidos son poco más que etiquetas para los intereses políticos del presidente, la relación principal-agente es revertida: con partidos que actúan como agentes para el presidente, quien controla el partido o utiliza el aparato del Estado para establecer y mantener su propio séquito personalista. Bajo esta condición, los partidos tienen escasa o nula influencia sobre el presidente, y ninguna agenda política independiente a la suya. Esta relación da al presidente

un margen extraordinario de autonomía para dictar la política y hacer los nombramientos discrecionales. En el nivel superior, los consejeros nombrados sobre la base de la confianza personal serán "tecnócratas", para distinguirlos de los enraizados al partido; los tecnopolíticos. En el nivel meso de la Administración, los operadores políticos serán designados por los titulares de cargos sobre la base de la confianza personal. Estos operadores pueden no tener afiliación partidista anterior, pero una vez nombrados, se convertirán efectivamente en comisarios del titular del cargo y operadores de partido personalista del presidente. Las diferencias en los nombramientos en el nivel inferior (militantes y clientes) se notarán por su ámbito de aplicación en lugar de por su naturaleza. De allí, presidentes sin una amplia red de cuadros confiarán más en militantes y clientes en Ministerios y agencias prestadoras de servicios, que funcionarán efectivamente como para configurar y sostener la red del partido personalista del presidente en el Estado.

Estos dos modelos de relación "principal-agente" entre partidos y presidentes son tipos ideales que incluyen gradación y márgenes de variación en el tiempo; ya que los partidos se institucionalizan y des-institucionalizaron, y los líderes se enfrentan a retos, como la sucesión política.

#### ESTUDIO PILOTO: MODELOS DE PATRONAZGO, PRESIDENTES Y SISTEMAS DE PARTIDOS EN ARGENTINA Y URUGUAY

Dada la escasez de investigación sobre modelos del patronazgo y la relación entre éstos y los presidentes, sistemas de partidos así como las dificultades para el establecimiento de un amplio índice de institucionalización del sistema de partidos, se entiende razonable plantear en primera instancia un estudio piloto de la política de patronazgo en dos países de América Latina: Argentina y Uruguay. La comparación buscará dar contenido empírico, refinar esta tipología de modelos de patronazgo, y encontrar evidencia para probar las hipótesis acerca de las relaciones entre modelos de patronazgo, el buen gobierno y gobernabilidad política. Si bien las comparaciones tienen un potencial limitado para hacer generalizaciones, el método permite una comprensión en profundidad de los mecanismos causales que intervienen en las preguntas de la investigación, lo que proporciona una plataforma para un estudio comparativo más amplio.

Los casos de Argentina y Uruguay son especialmente adecuados para un estudio piloto sobre los modelos de patronazgo, los presidentes y los sistemas de partidos bajo el modelo de

“comparación por mayor semejanza” (Lipjhart 1977). Las variables contextuales en los dos países son muy similares; siendo que ambos presentan niveles similares de desarrollo económico y humano<sup>4</sup>. Ambos países comparten el mismo valor (52 en una escala de 1 a 100) en el índice de Zuvanic y Iacovello<sup>5</sup> de utilización de criterios meritocráticos méritos en los organismos burocráticos. A su vez, Argentina y Uruguay comparten fuertes vínculos económicos, culturales y socio-históricos, y han experimentado ciclos similares de autoritarismo y democratización desde 1970. Más recientemente, los dos países han experimentado crisis financieras y económicas agudas en los años 2001-02, seguidas de una rápida recuperación, y una década de fuerte crecimiento económico. Las diferencias entre los dos países se encuentran a nivel institucional y político. En el plano institucional, todos los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial muestran valores significativamente más altos para Uruguay:

#### Indicadores de Gobernabilidad en Argentina and Uruguay (2012)

<b>Indicador</b>	<b>País</b>	<b>Puntaje gobernanza (-.25 a +2.5)</b>	<b>Ranking Porcentual (0-100)</b>
<b>Voz y rendición de cuentas</b>	Argentina	0.25	56.87
	Uruguay	1.02	79.15
<b>Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo</b>	Argentina	0.07	48.34
	Uruguay	0.71	69.19
<b>Eficacia gubernamental</b>	Argentina	-0.25	45.45
	Uruguay	0.44	66.99
<b>Calidad regulatoria</b>	Argentina	-0.96	19.14
	Uruguay	0.40	65.07

<sup>4</sup> El Banco Mundial clasifica a Uruguay como país “de renta alta - no OCDE” y a Argentina como “país de ingreso medio-superior”. Mientras tanto, Argentina ocupa el lugar 45 (Muy alto) y Uruguay el 51 (Alto) en el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del año 2013.

<sup>5</sup> Ver: Scartassini, Tintes y Tomassi, 2010



<b>Imperio de la Ley</b>	Argentina	-0.71	29.38
	Uruguay	0.54	66.35
<b>Control de la corrupción</b>	Argentina	-0.49	38.76
	Uruguay	1.32	87.56

Fuente: The World Bank Worldwide Governance Indicators:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Políticamente, hay entre estos países diferencias importantes respecto a los sistemas de partidos y las relaciones entre presidentes y partidos.

Argentina es un Estado federal con un sistema de gobierno presidencial, que ha tenido durante la mayor parte del Siglo XX una historia democrática fragmentada, pero que desde 1984 ha gozado de continuidad y de un fuerte apoyo popular (Latinobarómetro 2013). Si bien Argentina ha tenido dos partidos principales desde mediados de la década de 1940 (la Unión Cívica Radical - UCR y el Partido Justicialista - PJ), el PJ ha sido el partido predominante en el país durante la mayor parte de su historia contemporánea. El PJ ha gobernado Argentina ininterrumpidamente desde 1989, con la excepción del período 1999 -2001, cuando la presidencia estuvo en manos de Fernando de la Rúa (UCR). En esos años, la crisis financiera llevó al colapso del apoyo a la UCR, dejando al PJ como único partido de verdadero alcance nacional. Actualmente, la oposición al PJ se encuentra fragmentada, aunque ganó terreno en las elecciones al Congreso del año 2013, en comparación con las elecciones presidenciales de 2011. El PJ cuenta con profundas raíces en la sociedad argentina, en particular en los sectores populares. La base popular del partido, sin embargo, sufrió una transformación en la década de 1990; de los rasgos históricos de partido corporativista, de vínculos orgánicos con los sindicatos y otras organizaciones sociales, a una red de máquinas clientelares de base territorial, controladas por los gobernadores provinciales e intendentes locales (Levitsky y Murillo, 2005). Scherlis (2013) clasifica al PJ como "Partido Estatal de Redes Estratárquicas"; lo que para este proyecto se considera un sub-tipo del partido personalista-estatista; que actúa como agente del presidente, que es su principal. El presidente goza de un alto grado de autonomía para la designación política y el diseño de las políticas públicas. Es en gran parte, libre de hacer uso de los recursos del Estado para acumular capital político, pero aun así, no es el único actor relevante en la política de patronazgo. Los gobernadores estatales y los intendentes de las ciudades más importantes son "principales" de gran alcance en su propio

territorio, en virtud de su control de las máquinas clientelistas masivas, que intercambian votos por beneficios particularistas. Asimismo, si bien el presidente tiene un alto grado de discrecionalidad para utilizar los recursos del Estado y consolidar su poder, los gobernadores controlan las candidaturas para el Congreso Nacional, lo que les da una influencia considerable a nivel nacional. No obstante, dada su dependencia del presidente en lo referente a la transferencia discrecional de los fondos federales, los gobernadores se ven condicionados a apoyar al presidente, con independencia de sus políticas. En tanto el presidente asegure la transferencia de fondos a sus provincias, es probable que estimule la victoria electoral del partido del gobernador; pero el gobernador le retirará su apoyo si el presidente se vuelve electoralmente impopular o políticamente débil (Scherlis 2013).

Uruguay se caracteriza por tener una democracia consolidada desde las primeras décadas del Siglo XX, basada en un sistema partidario estable y una fuerte legitimación social. Tiene un sistema de gobierno presidencial y un Estado unitario. Cuenta con un segundo nivel de gobierno dividido en 19 Departamentos, con poderes ejecutivos y legislativos elegidos directamente por los ciudadanos. Además, desde 2010, un tercer nivel de gobierno local está siendo desarrollado en pueblos de al menos 2.000 habitantes<sup>6</sup>. La legislación electoral favorece la existencia de partidos formados por fracciones altamente institucionalizadas y autónomas, que son lo suficientemente heterogéneas para permitir buenos niveles de representación. Al mismo tiempo, dicha legislación brinda incentivos para la cooperación intra-partidaria impidiendo, por lo general, bloqueos internos<sup>7</sup>. Hasta 1971 (la última elección antes del comienzo de la dictadura civil-militar) Uruguay tuvo un sistema bipartidista integrado por los partidos *Nacional* y *Colorado*. Desde 1985 (final de la dictadura civil-militar), existe un sistema multipartidario moderado con cuatro partidos representados en el Parlamento. Tres de ellos han alcanzado la presidencia (*Colorado*, *Nacional* y *Frente Amplio*) mientras que el cuarto, que ha cambiado su nombre y constitución a través de los años (actualmente *Independiente*), no.

Las facultades presidenciales son generalmente más débiles que en Argentina. El poder del presidente está constreñido por una separación de poderes más fuerte y un Parlamento más poderoso. Sin embargo, el sistema presidencial uruguayo otorga al Ejecutivo herramientas que le permiten controlar la agenda y los resultados del proceso legislativo. Entre las prerrogativas constitucionales, el Ejecutivo es el único con iniciativa jurídica sobre un número de asuntos críticos (como el presupuesto, impuestos, etc.) y puede vetar todo o

---

<sup>6</sup> La descripción de las instituciones políticas del Uruguay fue tomada de Ramos, Milanese y Gonnet (2013)

<sup>7</sup> Arend Lijphart (1977; 2004) ha clasificado a Uruguay como una democracia consociativa.

parte de las leyes votadas por el Parlamento<sup>8</sup>. En consecuencia, a pesar de que solamente dos de seis presidentes electos entre 1985 y 2009 fueron apoyados por mayorías parlamentarias, los bloqueos han sido poco comunes y los presidentes pudieron, generalmente, llevar a cabo sus agendas legislativas (Chasqueti y Garcé, 2011: 7).

Las crisis financieras en Argentina y Uruguay en el 2001-2002 constituyeron coyunturas críticas que tuvieron raíces comunes y llevaron a un cambio político importante en ambos países. Desde una perspectiva regional, estuvieron relacionados al llamado “giro a la izquierda en América Latina”. No obstante, diferentes modelos de izquierda asumieron el poder en Argentina y Uruguay, en las elecciones que siguieron al comienzo de las crisis. En Argentina la elección del 2003 fue ganada por el Dr. Néstor Kirchner, que pertenecía al ala izquierdista del Partido Justicialista. Le sucedió su esposa, la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, en 2007 y 2011. La elección presidencial en Uruguay tuvo lugar en octubre del 2004, casi dos años después de la elección argentina, y fue ganada por el Dr. Tabaré Vázquez, el candidato del Frente Amplio (FA). Era la primera vez desde la independencia del país que la presidencia fue ganada por un candidato que no representaba a los partidos tradicionales Nacional y Colorado. El FA ganó nuevamente las elecciones en el 2009 con José Mujica como candidato presidencial. Fundado en 1971, el FA es una coalición de partidos y fracciones de centro-izquierda e izquierda, que van desde los Demócratas Cristianos al partido Comunista y el Movimiento de Participación Popular (MPP), que representa a la ex guerrilla de Tupamaros. Los partidos y fracciones compiten entre ellos y utilizan los nombramientos para recompensar a sus militantes, mantener la organización del partido/facción y controlar la administración pública. El FA, tomado como un “outsider”, logró romper el histórico duopolio de poder y control del Estado de los partidos tradicionales por primera vez desde la independencia del país. Desde su arribo al gobierno en 2010, las administraciones del FA desconfiaron fuertemente de los funcionarios nombrados por las administraciones anteriores de Blancos y Colorados y han tratado de aumentar el número de asesores designados discrecionalmente (Panizza, 2014). Al igual que el PJ, el FA tiene fuertes raíces sociales y mantiene estrechos vínculos con el poderoso movimiento sindical agrupado en el Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) y otros movimientos populares. Scherlis (2013) clasifica al FA como un partido institucional orgánico.

---

<sup>8</sup> Sin embargo, el Parlamento puede finalmente levantar el veto si se forman mayorías especiales (tres quintas partes de cada cámara).

La literatura sobre el ascenso de la izquierda en América Latina ha dividido a los gobiernos de izquierda en populistas y socialdemócratas; entendiendo las administraciones de los Kirchner en el lado populista y a los gobiernos del FA en el campo socialdemócrata. El nivel de institucionalización del sistema de partidos se ha considerado una variable explicativa fundamental de esta distinción política (Flores Macias, 2012). Los presidentes populistas son altamente personalistas y normalmente no desarrollan políticas públicas basadas en acuerdos de cooperación con otros actores estratégicos. Tienden a utilizar mecanismos de patronazgo para aumentar su control personal del sistema político y como medio de colonizar la burocracia pública. Por el contrario, como se señaló anteriormente, los sistemas de partidos altamente institucionalizados tienden a mostrar mayores niveles de disciplina política, programas más coherentes y desarrollados, mayor capacidad de control sobre el Ejecutivo e influencia en sus decisiones y horizontes de tiempo más largos. Ello genera incentivos para la cooperación con otros. En este estilo más consensual de hacer política puede también haber más motivos para institucionalizar la burocracia pública.

Este proyecto estudiará las relaciones entre los presidentes, los partidos y modelos de patronazgo en las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina entre 2003 y 2013, y de Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay entre 2005 y 2013.

## **B. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS**

*Objetivo general:* Analizar las relaciones entre presidentes y titulares de cargos políticos, los sistemas de partidos y los modelos de patronazgo.

*Objetivos específicos:*

- Poner a prueba y perfeccionar la tipología de modelos de patronazgo desarrollada en investigaciones previas.
- Analizar el impacto de los modelos de patronazgo sobre las capacidades de la Administración Pública.
- Indagar en la relación entre los modelos de patronazgo y la gobernabilidad política.
- Analizar las relaciones entre modelos de patronazgo y las políticas de reforma administrativa.

*Preguntas que busca responder el proyecto:*

- ¿Son las razones de nombramientos políticos un principio útil para la construcción de una tipología de modelos de patronazgo?
- ¿De qué manera las razones de los nombramientos políticos influyen en las cualidades requeridas de la persona nombrada?
- ¿Quién tiene las facultades de la designación política en los diferentes sistemas políticos?
- ¿Existen diferentes modelos de patronazgo? ¿Cómo pueden ser clasificados?
- ¿Cómo las relaciones entre los presidentes y los partidos contribuyen a la existencia de diferentes modelos de patronazgo?

Aunque no se espera responderlas directamente, otras preguntas que guían esta investigación son:

- ¿Cuál es el impacto de los diferentes modelos de patronazgo sobre las capacidades de la administración pública?
- ¿Cuál es la relación entre los modelos de patronazgo y la gobernabilidad política?

### **C. ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS**

La información para la elaboración del marco conceptual y el trabajo de campo será obtenida de fuentes primarias y secundarias. Se realizará una serie de entrevistas semi-estructuradas con informantes calificados que se llevarán a cabo en ambos países<sup>9</sup>. Entre los informantes se encuentran funcionarios públicos actuales y pasados, titulares de cargos de conducción, militantes y líderes partidarios, parlamentarios, sindicalistas del sector público, consultores, académicos y periodistas.

Siguiendo a Kopecky, Mair et al (2012) seleccionamos cuatro áreas de política (Economía, Industria, Salud Pública y Desarrollo Social) sobre las cuales se asume se identificarán diferentes modelos y alcances de patronazgo en la administración pública. Se desarrollarán entre 50 y 80 entrevistas en cada país siguiendo el modelo de “bola de nieve”. A su vez, complementaremos las entrevistas semi-estructuradas en los ámbitos políticos seleccionados con un menor número de entrevistas semi-abiertas a informantes calificados externos con conocimientos amplios sobre las políticas de patronazgo. Para estos casos, se realizarán entre 10 y 20 entrevistas en cada país.

---

<sup>9</sup> El proyecto que aquí se presenta incluye únicamente el financiamiento para el componente de relevamiento a realizar en Uruguay. No obstante, a los efectos de explicitar las características de la investigación más amplia en la que esta propuesta se inscribe, consideramos importante desarrollar también el trabajo a realizar en Argentina.

Una segunda fuente primaria de información será el mapeo de las carreras político-administrativas de un grupo seleccionado de personal designado. La información cualitativa obtenida de las entrevistas y del mapeo de carreras político-administrativas se complementa con estadísticas oficiales sobre el número y los procesos de nombramiento del sector público<sup>10</sup>. Por último, se realizará una revisión de legislación que incluye leyes, decretos y resoluciones. Ello proveerá información sobre nombramientos discrecionales y cambios en el status de los trabajadores del sector público. Entre las fuentes secundarias deben sumarse además informes nacionales e internacionales provenientes de consultores, *think tanks* y artículos académicos en la temática.

Un resumen metodológico de las dimensiones a investigar son visibles en el siguiente cuadro:

<b>Nivel</b>	<b>Encargado de la designación</b>	<b>Capacidades</b>	<b>Razones para la designación</b>	<b>Tipología de patronazgo</b>
Alto	Partido / Fracción	Saber técnico con trayectoria partidaria	Control de la política	<b>Tecno-políticos</b>
	Presidente / Ministro	Saber técnico independiente / Capacidad gerencial		<b>Tecnócratas</b>
Medio	Partido / Fracción	Articuladores políticos con confianza del partido	Organizacionales	<b>Cuadros</b>
	Presidente / Ministro	Articuladores políticos con confianza del jerarca		
	Presidente / Ministro	Capacidad de control de la burocracia con lealtad personal		<b>Comisarios</b>
	Partido / Fracción	Capacidad para control partidario de la burocracia		
	Partido / Fracción	Vínculo con bases partidarias		

<sup>10</sup> Entre las fuentes de información para esta etapa se encuentra, en el caso de Uruguay, Observatorio de la Gestión Humana del Estado de la Oficina de la Oficina Nacional del Servicio Civil y para Argentina el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía.

Bajo	Presidente / Ministro	Lealtad política personalizada	ElectORAles	<b>Militantes</b>
	Partido / Fracción	Aporte electoral directo al partido		<b>Cientes</b>
	Presidente / Ministro	Aporte electoral directo personalizado		

El cuadro anterior procura operacionalizar metodológicamente nuestra tipología de tres variables; entre las cuales, tiene peso principal la de los motivos por los que se designa, y secundarios quién designa, y qué competencias tiene el designado; en los distintos niveles de la Administración. Con la selección de los campos de política y organismos estatales a analizar, se responderá a la pregunta de si se registran cambios en la naturaleza del patronazgo, según áreas y niveles del Estado. Entre los motivos, aparecen: servir a la política pública, a la organización partidaria, o a la mera causa electoral. Las competencias son en un caso más técnicas, en otro de operación política, y en otro de movilización electoral en el terreno. En el quiénes designan aparecen los partidos y sus fracciones, el titular del cargo en el Poder Ejecutivo (Presidente o Ministro) en consulta o no con el partido; lo que varía entre sistemas partidarios más o menos institucionalizados. Como consecuencia de esto, se ubican en el nivel mas alto *tecno-políticos* y *técnicos independientes*. Los tecno-políticos son cuadros altos de partido con competencia técnica reconocida. Los técnicos independientes no tienen por qué ser cuadros del partido, aunque son reclutados por confianza personal o ideológica. En ambos casos, predomina el saber técnico, aunque en el tecno-político se combina con el manejo político partidario. Probablemente, los técnicos independientes sean designados con mayor libertad por los titulares de cargos ejecutivos. A nivel medio, esperamos encontrar *operadores políticos* que serán *cuadros* (si su trabajo es articular y conseguir apoyos del partido y sistema político) o *comisarios*, si su fin principal es el de controlar a la burocracia. Por último, esperamos encontrar a niveles más bajos a los militantes y clientes. Los militantes se diferencian de los *cuadros*, por operar políticamente en “el terreno”, directamente con la población, mientras los cuadros operan con el sistema político.

## E. CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN

<b>Etapa</b>	<b>Actividad</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>
1	Desarrollo de marco conceptual <b>Establecimiento de base analítica para el tratamiento de los casos.</b>																		
1.1	Revisión bibliográfica																		
1.2	Construcción del marco conceptual																		
2	Trabajo de Campo <b>Generación de los insumos analíticos para los estudios de caso</b>																		
2.1	Revisión bibliográfica																		
2.2	Revisión de normativa																		
2.3	Realización de entrevistas																		
3	Producción del informe y conclusiones <b>Redacción y edición final del informe</b>																		

## **F. BENEFICIOS ESPERADOS**



Como fuera señalado, el proyecto busca tener impactos importantes en la ampliación de conocimiento sobre la temática de patronazgo. En ese sentido, un beneficio clave tiene que ver con el desarrollo académico de la temática en el Uruguay. Por otra parte, en términos de impacto social, un fin último de la investigación se relaciona con el aporte al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas en la medida que se avanza en la comprensión de los procesos de patronazgo.

En cuanto a los beneficios académicos, se destaca la inserción de investigadores de la UdelaR en una red internacional especializada en la temática. Este proyecto ha sido redactado por los Profesores Francisco Panizza (*The London School of Economics and Political Science - LSE*), Conrado Ramos (Universidad de la Republica) y Gerardo Scherlis (Universidad de Buenos Aires), en colaboración con el Profesor Guy Peters (*University of Pittsburgh*).

De esta robusta coordinación internacional en red, ha surgido como producto un convenio formal titulado '*Party Systems, Patronage Networks and Civil Service Reform in Latin America*', entre el *Department of Government* de LSE (representado por el Profesor Panizza) y el Instituto de Ciencia Política de la UdelaR (representado por el Profesor Conrado Ramos), a través de la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (referencia 1-KEX-4724); por el cual LSE financia trabajo de campo en Uruguay para una exploración primaria de las redes de patronazgo en la Administración Central durante los últimos periodos de Gobierno, y sus vínculos con las características institucionales de los partidos políticos. En el marco de tal convenio, se han incorporado al trabajo de este equipo los asistentes de investigación que se propone integrar en el proyecto. En ese sentido, cabe recalcar el importante efecto de formación de Recursos Humanos que esta investigación incentiva, en tanto se incorporan al mismo a profesionales en pleno proceso de formación (tanto a nivel de grado como de post-grado), cuyos desarrollos monográficos se encuentran en línea con las temáticas en el área de estudio de esta investigación.

En una segunda etapa del proyecto, se prevé extender la investigación a otros países latinoamericanos. Para ello, se han seleccionado cuatro países con diferentes niveles de institucionalización de sus sistemas de partidos. Ellos son: Chile (institucionalización alta), Brasil (institucionalización media), Paraguay y Ecuador (institucionalización baja). Ello permitirá ampliar la red de investigadores no solo en los países mencionados sino también en otros como España y Alemania en los cuales ya ha habido contactos (ver estrategia de difusión). Asimismo, se está explorando la posibilidad de extender el estudio comparativo a

países de Europa Central y del Este, dónde también se está en contacto con redes de académicos (ver estrategia de difusión).

Se insiste también en la oportunidad que brinda este proyecto para el desarrollo de enfoques interdisciplinarios, dentro del campo de las Ciencias Sociales. Especialmente, se prevén fluidos intercambios y futura producción conjunta con equipos de trabajo de Sociología política, dedicados al estudio de élites partidarias en el Uruguay (conocimiento fundamental para la definición precisa de “quiénes designan” en el modelo de patronazgo), así como con los equipos dedicados al área de Actores e Instituciones (partidos políticos) en el propio Instituto de Ciencia Política de la UdelaR; cuya producción ofrece insumos claves para nuestra tarea.

Finalmente, como producto de la investigación se presentará junto con el Profesor Christian Schuster<sup>11</sup> una propuesta de investigación denominada “*Organización partidaria, modelos de patronazgo y calidad de la Democracia*”, a ser discutida en el Consorcio Europeo de Estudios Políticos (ECPR). La misma tendrá lugar en la *University of Essex*, (Inglaterra), en Julio de 2014. En línea con futuros desarrollos de la investigación que aquí se presenta, esta propuesta ahonda en los estudios de democracia y gobernabilidad y la influencia de los modelos de patronazgo. Se debatirá durante dos días por un grupo de académicos de América Latina y Europa, con el fin de refinar la hipótesis guía y, como corolario, homogeneizar el marco explicativo y la estructura de cada caso a debatir. El resultado esperado de estos debates sería una propuesta de libro sobre la temática.

### **Referencias bibliográficas**

Buquet, D. (2011) *La transformación del sistema de partidos uruguayo: en busca del equilibrio perdido*, Documento presentado en las III Jornadas de Historia Política, FCS, UDELAR.

Chasquetti, Daniel and Adolfo Garcé. 2011. *Futuros posibles de la democracia uruguaya*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.

Crook, R. and J. Ayee (2006) Partnerships, Street-Level Bureaucrats and Environmental Sanitation in Kumasi and Accra: Coping with Organizational Change in Public Bureaucracy, *World Development Review* 24, 51-71.

Cruz, C. y Keefer, P. (2013). *The organization of political parties and the politics of bureaucratic reform*. World Bank Policy Research Working Paper.

---

<sup>11</sup> PhD Candidate, Department of Government. The London School of Economics and Political Science

- Denton, M y Flinders, M (2006). ‘Democracy, Devolution and Delegated Governance in Scotland’, *Regional and Federal Studies*, 16 (1), 63-82.
- Elgie, R. (2005) “From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?” *Democratization* 12:1, 106-122.
- Flores Macías, G. A. (2012) *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Gordin, J. P. (2002) The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America 1960-98: A Comparative Perspective, *European Journal of Political Research* 41, 513-49.
- Grindle, M. S. (2011) *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective* (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Grotz, F. And T Weber (2012) Party Systems and Government Stability in Central and Eastern Europe, *World Politics* 64, 699-740.
- Hood, Christopher, and Martin Lodge. 2006. *The Politics of Public Service Bargains: Reward, Competency, Loyalty—and Blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, S. P. (1968) *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press).
- Jann, W. And S.Veit (2009) Politicization of Administration or Bureaucratization of Politics?, Paper presented at ECPR General Conference.
- Joignant, A. (2011)“Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación (1990-2010) in A. Joignant and P. Güell (eds) *Notables, Tecnócratas y Mandarines. Elementos de Sociología de las Elites in Chile (1990- 2010)* Ediciones Universidad Diego Portales: Santiago de Chile, 49-76.
- Jones, M. P. (2010) ‘Beyond the Electoral Connection: The Effects of Political Parties on the Policy Making Process’ in C. Scartasini, E. Stein and M. Tommasi (eds) ‘*How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*’ Cambridge (Ma): David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University and Inter-American Development Bank , 19-46.
- Katz, R. S. and P. Mair (2009) The Cartel Party Thesis: A Restatement, *Perspectives on Politics* 7, 753-66.
- Kitschelt, H., Hawkins, K., Luna, J.P., Rosas, G. and Zechmeister, E. (2010) *Latin American Party Systems*, Cambridge University Press.
- Kopecky, P., Mair, P. and Spirova, M. (2012) *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford University Press.

Kopeccky, P. (2012) "Give me Trafika: Party Patronage in Czech Republik", Kopeccky, P., Mair, P. and Spirova, M. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford University Press, pp.74-91.

Latinobarómetro, Corporación (2013). *Informe 2013*. Santiago de Chile. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf)

Levitsky, S. y Murillo, M. (2005). *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania State University Press, University Park.

Light, P. C. (1995) *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability* (Washington, DC: The Brookings Institution).

Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press

Lijphart, Arend (2004). Constitutional Design for Divided Societies. *Journal of Democracy*. Vol. 15, N° 2. Abril de 2014.

Linz, J. (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy* 1 (1) pp. 51-69.

Mainwaring, S. (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil* (Palo Alto: Stanford University Press).

Mainwaring, S. and T. Scully (1995) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford (Ca): Stanford University Press.

Mainwaring, S. And M. Torcal (2006) Party System Institutionalization and Party System Theory After the Third Wave of Democratization, in R. S. Katz and W. J. Crotty, eds., *Handbook of Party Politics* (London; Sage).

Melo, M. and Pereira, C. (2013) *Making Brazil Works: Checking the President in a Multiparty System*, Palgrave Macmillan.

Meyer-Sahling, J. and Jager, K. (2012) "Party Patronage in Hungary: Political Entrepreneurship in a Party Patronage Democracy, in Kopeccky, P., Mair, P. and Spirova, M. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford University Press, pp.144-162.

Meyer-Sahling, J.-H. (2011) The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe After Accession, *Governance* 24, 231-60.

Mudde, C. (2001) In the Name of the Peasantry, the Proletariat and the People: Populisms in Eastern Europe, *East European Politics and Society* 14, 33-55.

Neuhold, C. S. Vanhoonacker and L. Verhey (2013) *Civil Servants and Politicians: A Delicate Balance* (Basingstoke: Palgrave).

O'Neill, K. (2003) Decentralization as an Electoral Strategy, *Comparative Political Studies* 36, 1668-91.

Panizza, F.; Ramos, C.; Scherlis, G. (2014). Counselors, Political Operators and Clients: Towards a typology of modalities of patronage. Paper prepared for the 22<sup>nd</sup> NISPAcee Annual Conference, 22-24, Budapest.

Peters, B. G. (2013) Politicization: What is it and Why Should We Care?, in C. Neuhold, S. Vanhooacker and L. Verhey, eds. (2013) *Civil Servants and Politicians: A Delicate Balance* (Basingstoke: Palgrave).

Peters, B. G. And J. Pierre (2004) *Politicizing the Public Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (London: Routledge).

Philip, George (2003). *Democracy in Latin America. Surviving Conflict and Crisis?* Polity Publisher, Cambridge, UK

Piattoni, S. (2001) *Clientelism, Interests and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press).

Raadschelders, J., Toonen, T. and Van der Meer, F. (2007) *The Civil Service in the 21<sup>st</sup> Century*, Palgrave Macmillan.

Ramos, C.; Milanesi, A.; Gonnet, D. The Challenges of Latin American Government: Uruguay. Paper presentado para el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 Octubre – 1 de Noviembre de 2013.

Randma-Lii, T. (2008) New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe, Paper presented at Trans-European Dialogue I, Tallinn.

Roper, S. D. (2006) The Influence of Party Patronage and State Finance on Electoral Outcomes: Evidence From Romania, *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 22,

Saarts, T. (2011) Comparative Party System Analysis in Central and Eastern Europe: the Case of the Baltic States, *Studies of Transition States and Societies*, Vol.3, pp.83-104.

Schimmelfennig, F. and F. Trauner (2009) Post Accession Compliance in the EU's New Member States, *European Integration online Papers* 13, 2.

Scherlis, G. (2013) 'Presidentes y Partidos en América Latina: La excepcionalidad del peronismo en el contexto latinoamericano'. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 4 (7) pp. 29-50.

Schleris, G. (2009) "Patronage and Party Organization in Argentina. The Emergence of the Patronage-based Network Party" *PhD Thesis*, Universiteit Leiden.

Schuster, J. W. C. (2013) 'When the Victor Cannot Claim Most Spoils: Patronage control and bureaucratic professionalization in Latin America.' *PhD essay draft*. Department of Government: The London School of Economics and Political Science.

- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies*. Cambridge University Press. New York.
- Skelcher, C. And H. Davis (1998) *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy* (Buckingham: Open University Press).
- Spirova, M. (2012) “A tradition we don’t mess with: Party patronage in Bulgaria”, in Kopecky, P., Mair, P. and Spirova, M. *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford University Press, pp.54-73.
- Strøm, K. (2004), ‘Parliamentary Democracy and Delegation’, in K. Strøm, W. C. Müller and T. Bergman (eds) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 55-106.
- Tavits, M. (2008) On the Linkage Between Electoral Volatility and Party System Instability in Central and Eastern Europe, *European Political Science Review* 47, 537-55.
- Volintiru, C. (2012) Clientelism: Electoral Forms and Functions in the Romanian Case, *Romanian Journal of Political Science* 12, 35-66.
- Weaver, K & Rockman, B. (1993). *Do Institutions matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Institution. Washington, D. C.
- Williamson J. (1994) “In Search for a Manual for Technopols” in J. Williamson (ed) *The Political Economy of Policy Reform*, Washington D. C.: Institute for International Economics, 16-28.
- Zuñanic, L. and M. Iacoviello (2010) in C. Scartasini, E. Stein and M. Tommasi (eds) ‘*How Democracy Works: Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking*’ Cambridge (Ma): David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University and Inter-American Development Bank, 147-176.
- Zuñanic, Laura and Mercedes Iacoviello. (2010) "La burocracia en América Latina." In *Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59). Instituto Centroamericano de Administración Pública: San José de Costa Rica, 9-41