



América Latina Hoy

ISSN: 1130-2887

latinohoy@usal.es

Universidad de Salamanca

España

SCHERLIS, Gerardo  
DESIGNACIONES Y ORGANIZACIÓN PARTIDARIA: EL PARTIDO DE REDES  
GUBERNAMENTALES EN EL PERONISMO KIRCHNERISTA  
América Latina Hoy, vol. 62, 2012, pp. 47-77  
Universidad de Salamanca  
Salamanca, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30825868003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# DESIGNACIONES Y ORGANIZACIÓN PARTIDARIA: EL PARTIDO DE REDES GUBERNAMENTALES EN EL PERONISMO KIRCHNERISTA

*Appointments and party organizations: network governmental party in kirchnerista peronism*

Gerardo SCHERLIS

Universidad de Buenos Aires, Argentina

✉ gscherlis@derecho.uba.ar

BIBLID [1130-2887 (2012) 62, 47-77]

Fecha de recepción: 5 de marzo del 2012

Fecha de aceptación: 12 de octubre del 2012

**RESUMEN:** Este artículo contribuye a comprender la estructura organizativa del peronismo, la fuerza política dominante en Argentina, a partir de la observación de las designaciones partidarias en el Estado. Para ello el trabajo presenta los resultados de una investigación sobre el alcance, los mecanismos, las motivaciones y los criterios de las designaciones partidarias en el Estado federal argentino, con particular énfasis en lo ocurrido durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007). El argumento más general sostiene que las designaciones han devenido en este período en una herramienta esencial para lograr un control efectivo sobre el aparato estatal mientras que sirven, simultáneamente, para reconfigurar las élites partidarias del peronismo bajo el liderazgo del presidente. Los datos, surgidos de una amplia serie de entrevistas a expertos, permiten finalmente ofrecer un nuevo marco teórico para estudiar el vínculo entre partido y gobierno en el contexto de la democracia argentina contemporánea.

*Palabras clave:* designaciones, Kirchner, peronismo, gobierno, partido de redes.

**ABSTRACT:** This article contributes to the understanding of the organizational structures of peronism, Argentine dominant political force, on the basis of a study on partisan appointments. It presents the main findings of a research on the scope, the workings, the motivations, and the criteria of partisan appointments in the Argentine state, with particular attention to Néstor Kirchner administration (2003-2007). The more general argument contends that appointments became in this period a crucial tool to control the state apparatus while, at the same time, they made it possible to renovate Peronist partisan elites under the leadership of the president. The data, obtained from a large series of expert interviews, make it possible to offer a new theoretical framework for the understanding of party-government linkages in contemporary Argentine democracy.

*Key words:* appointments, Kirchner, peronism, government, network party.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Cuando el 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia de Argentina desconocía la existencia de Amado Boudou, un ignoto gerente de la Agencia Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Boudou contaba entonces como principal antecedente político el haber sido activista en una agrupación universitaria liberal; sin embargo, era ya amigo y hombre de confianza del presidente del organismo en el que trabajaba, Sergio Massa. En 2008, cuando Massa asumió como jefe de gabinete de ministros, logró imponer a su protegido como reemplazante al frente del ANSES. Ya como presidente del organismo de la seguridad social, Boudou tuvo activa participación en el proceso de estatización de los fondos previsionales, una de las medidas más resonantes de la presidencia de Cristina Fernández. Boudou supo así ganar el crédito y la confianza de la presidenta y de su esposo, Néstor Kirchner, para ser designado, en julio de 2009, ministro de economía. Casi dos años más tarde, el 25 de junio de 2011, la presidenta lo eligió como su candidato a vicepresidente, cargo que ocupa desde el 10 de diciembre de ese año, y desde el cual comenzó a construir un rol de liderazgo en el gobernante Partido Justicialista (PJ). Hacia comienzos de 2012, Boudou destacaba ya como un potencial candidato presidencial del peronismo para 2015. La historia de Boudou, si bien seguramente la más resonante, no es sino una entre otras que, en los últimos años, muestran veloces ascensos en el peronismo sin transitar los peldaños tradicionales de la vida interna organizativa. Todas ellas ilustran no sólo un patrón de carrera partidaria que parece consolidarse –estrechamente atada a la gestión ejecutiva bajo el ala de un líder electo– sino también una cuestión de mayor alcance: la importancia decisiva del control del aparato estatal a través de las designaciones en la configuración de la organización partidaria<sup>2</sup>.

En verdad, desde hace dos décadas la literatura comparada señala un creciente proceso de interpenetración entre partidos y estructuras estatales (Katz y Mair 1995). En ese marco, comprender a las organizaciones partidarias contemporáneas requiere prestar especial atención al vínculo que establecen con el aparato estatal (Van Biezen y Kopecký 2007). Esta afirmación es particularmente pertinente para América Latina, donde la construcción de partidos desde el Estado y la colonización partidaria de los aparatos estatales ha sido una práctica recurrente. En el caso específico de Argentina, la literatura reciente destaca la relevancia de la distribución de cargos públicos para el funcionamiento de los partidos (Levitsky 2003; Leiras 2007). Sin embargo, carecemos de estudios sistemáticos que apunten a establecer el modo en que las organizaciones partidarias latinoamericanas se relacionan con las estructuras estatales. Este artículo pretende contribuir a cubrir este vacío observando un aspecto central de la relación entre partidos y Estado: las designaciones partidarias.

1. El autor agradece los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo.

2. Mientras este artículo era evaluado para su publicación Amado Boudou se vio implicado en un resonante caso de presunta corrupción que derrumbó su meteórico ascenso. Ello no afecta la validez ni las implicancias del comentario previo.

Sobre la base de una serie de entrevistas a expertos en diferentes sectores del aparato estatal argentino el artículo presenta datos sobre la extensión y reconstruye los mecanismos y la racionalidad de las designaciones partidarias en el Estado argentino, con particular énfasis en lo ocurrido durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) en Argentina. El argumento más general que se presenta sostiene que las designaciones partidarias han constituido durante este período una herramienta esencial para lograr un control efectivo sobre el aparato estatal y, simultáneamente, reconfigurar las élites partidarias del peronismo bajo el ala del presidente. Además de presentar evidencia sobre el caso en cuestión e iluminar así la naturaleza del partido de gobierno en tiempos del gobierno de Néstor Kirchner, el trabajo sugiere repensar la relación entre gobierno y partido en Argentina a partir del rol que desempeñan las designaciones partidarias.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La primera sección delimita el concepto de designaciones partidarias. En la segunda sección se describen el enfoque y la metodología utilizados. La tercera parte presenta los datos sobre cada una de las dimensiones observadas, esto es, sobre la extensión, la responsabilidad, las motivaciones y los criterios de selección de las designaciones. La última sección presenta, a la luz de los resultados, una discusión acerca de los procesos de designaciones partidarias, de lo que revelan sobre el tipo de organización partidaria en el peronismo bajo el liderazgo de Néstor Kirchner y, más en general, sobre las implicancias de los hallazgos del trabajo para la comprensión de la relación entre partido y gobierno en Argentina desde una perspectiva comparada.

## II. DESIGNACIONES PARTIDARIAS

Por designaciones partidarias entiendo a todas aquellas designaciones de empleos en la estructura del aparato del Estado decididas en forma discrecional por políticos partidarios, más allá del nivel del cargo, de las características del designado, de la legalidad de la decisión y del objetivo perseguido por quien adjudica el cargo. Esta definición sugiere que las designaciones partidarias no excluyen necesariamente el mérito ni la competencia profesional como criterio de selección. En cambio, lo que la definición sí sugiere es que las designaciones partidarias son realizadas sin seguir un proceso previamente establecido que garantice la transparencia en la selección (Flinders 2009) o, en otras palabras, que los políticos partidarios tienen la discreción para elegir el criterio que consideren más adecuado para seleccionar los puestos estatales. Las designaciones partidarias sí suponen que la decisión recae en un partido, o en un político partidario. Naturalmente, las decisiones oficiales sobre designaciones en el Estado no son tomadas por los partidos como tales sino por funcionarios estatales, típicamente los ministros. La cuestión no reside entonces en identificar quién firma el decreto de designación sino en verificar que los actores partidarios estén efectivamente involucrados en la decisión. Ocurre que en la práctica no todas las designaciones discrecionales constituyen designaciones partidarias. De hecho, las estructuras estatales suelen ser arenas de conflicto en las que diferentes actores, tales como los sindicatos

y la propia burocracia, disputan los espacios a los partidos gobernantes. Las designaciones partidarias son entonces aquellas designaciones discrecionales decididas por políticos partidarios.

A partir de dicha definición, las designaciones partidarias incluyen tanto aquellos nombramientos que involucran las posiciones de mayor responsabilidad política como las incorporaciones realizadas en niveles medios e inferiores de la administración. Normalmente, ambos niveles de designaciones han sido vistos como sustancialmente diferentes y considerados en forma separada. Los nombramientos en los cargos superiores han sido contemplados dentro de los estudios de gobierno, mientras las designaciones en niveles inferiores son vistas como parte del fenómeno del patronazgo o clientelismo (por ejemplo Blondel y Cotta 2000). Sin embargo, a los fines de comprender la relación entre partido y Estado es necesario contemplar e integrar lo que ocurre en ambos planos. Si los partidos políticos argentinos pueden efectivamente caracterizarse como semiestatales (Cherkesky 2006: 13) o de patronazgo (Levitsky 2003), entender los alcances, los mecanismos y la racionalidad de las designaciones resulta esencial para estudiar a estas organizaciones.

### III. LOS CUATRO ASPECTOS DE LAS DESIGNACIONES PARTIDARIAS<sup>3</sup>

Comprender la política de designaciones exige analizarla a partir de cuatro aspectos principales, que pueden expresarse, como muestra la Tabla I, a través de cuatro preguntas: cuánto se designa, quién es efectivamente responsable de designar, cuál es el objetivo por el cual se designa y cuáles son las características de los designados que se toman en cuenta para los nombramientos. Las respuestas a estas preguntas permiten reconstruir un mapa del funcionamiento de las designaciones partidarias.

TABLA I  
CUATRO ASPECTOS DE LAS DESIGNACIONES PARTIDARIAS

Aspectos	Pregunta a la que responde
Alcance	Cuánto
Responsabilidad	Quién
Motivaciones	Para qué
Criterios de selección	A quiénes

Fuente: Elaboración propia.

3. Una primera aproximación a este enfoque se encuentra en P. KOPECKÝ *et al.* (2008). Con variaciones, ha sido utilizado recientemente para analizar diferentes casos europeos (P. KOPECKÝ *et al.* 2012).

### III.1. *¿Cuánto?: El alcance*

La primera pregunta se refiere al alcance de las designaciones partidarias. Dado que Argentina carece de un servicio civil estable y profesionalizado, suele asumirse que los partidos designan extensamente en el aparato estatal. Sin embargo, no se ha estudiado sistemáticamente cuánto y dónde designan los partidos. Aquí se intenta precisamente establecer una medida que refleje la intervención efectiva de los partidos en la designación de personal en el aparato del Estado federal argentino<sup>4</sup>. Ello supone establecer la amplitud de las designaciones, esto es, en qué medida las designaciones se extienden por todo el aparato estatal o se concentran más en algunas áreas que en otras; la profundidad, es decir, hasta qué categorías de funcionarios alcanzan los partidos; y la relativa cantidad, es decir, qué proporción de los empleados son en efecto designados por los partidos.

### III.2. *¿Quién?: La responsabilidad*

El segundo aspecto de las designaciones partidarias se refiere a la pregunta sobre quién es efectivamente responsable de decidir acerca de esta cuestión. Este punto no ha merecido mayor atención en la literatura, que por lo general asume una distribución concentrada en manos del presidente. Sin embargo, resulta preciso observar qué actores partidarios controlan efectivamente la distribución de cargos si se pretende para comprender la distribución del poder al interior de la organización partidaria gobernante (Müller 2000: 154). Aunque es de esperar que el diseño presidencial tienda a poner en manos del presidente las facultades para designar (Samuels 2002), otros actores, como la organización partidaria o el Congreso, pueden también contar con capacidades en este campo<sup>5</sup>. A su vez, la pregunta por la responsabilidad en las designaciones supone determinar en qué medida ésta está centralizada o fragmentada. Como señalaba V. O. Key Jr., los partidos a menudo consisten en «centros de poder dispersos y débilmente conectados entre sí», y es precisamente a partir de la observación del proceso de distribución de cargos estatales que «... el esqueleto interno del partido se torna evidente» (1964: 350). En definitiva, interesa conocer en este punto quién o quiénes son los actores partidarios con capacidad para decidir sobre las designaciones, y si se trata de una capacidad concentrada o fragmentada.

4. Seguramente el trabajo más aproximado a este fin sea el de A. FERRARO (2006). El autor observa el número de empleados temporarios en relación con los permanentes, identificando a los primeros como designados políticos. Pero lo cierto es que asumir que los empleados temporarios son por definición designados políticos y que quienes tienen designaciones permanentes no lo son no se corresponde estrictamente con las prácticas del Estado argentino.

5. Tal parece ser el caso de Chile, donde las «oficinas centrales» de los partidos tienen un rol destacado nominando funcionarios (A. ANGELL 2007: 299), y donde los miembros del Congreso tienen también capacidades de hecho en las nominaciones (A. FERRARO 2008).

*III.3. ¿Para qué?: Las motivaciones*

En tercer lugar, es crucial identificar las motivaciones que orientan las designaciones. En el caso argentino los estudios suelen partir de la asunción según la cual la distribución de puestos en el Estado está dirigida a ganar apoyo político, pero la cuestión no ha sido objeto de ningún estudio específico. Los políticos suelen ser vistos como actores estratégicos que distribuyen empleos y deciden el gasto en personal «de acuerdo a sus percepciones de conveniencia partidarias» en términos de votos (Calvo y Murillo 2004: 754). Sin embargo, tal como lo argumentaba Frank Sorauf hace ya más de 50 años «... la distribución de empleos cumple numerosas funciones» (1959: 123). En base a diferentes intentos previos por establecer «principios de distribución» de las designaciones (Johnston 1979), podemos pensar en cinco tipos diferentes de motivaciones:

Electoral - Recompensa organizativa - Cohesión/Disciplina - Coalición/Coptación - Control.

Primero, la distribución de empleos puede ser vista como una estrategia electoral. Por ejemplo, Yablon (2003) describe este mecanismo como la principal herramienta electoral utilizada por los líderes políticos en la segunda mitad del siglo XIX, y son numerosos los trabajos que muestran fenómenos similares en los Estados Unidos, al menos hasta la reforma del servicio civil del Acta de Pendleton, en 1883 (Scott 2006). Segundo, la distribución de empleos suele verse como una forma de incentivar la participación de la militancia de base –el famoso *jobs for the boys* en la tradición norteamericana–. En tal sentido, los empleos públicos hacen posible sostener los ejércitos de activistas necesarios para hacer campañas y realizar las innumerables actividades proselitistas que caracterizan a la política de masas. No obstante, la recompensa a través de un empleo en el Estado no está confinada a los escalones más bajos de la burocracia estatal. De hecho, el nombramiento en embajadas suele constituir un típico mecanismo de recompensa para políticos de alto nivel. Tercero, la distribución de cargos de jerarquía media resulta muchas veces una herramienta crítica para sostener la cooperación intrapartidaria. Recompensar a las diferentes facciones que componen la organización partidaria con cargos en la burocracia suele ser parte de cualquier estrategia que pretenda mantener la cohesión del partido gobernante. Cuarto, las designaciones pueden tener por objeto ampliar la coalición gubernamental. Esto vale para coaliciones formales, en las cuales los socios son partidos que sellan un acuerdo que da lugar a un gobierno compartido, pero especialmente para coaliciones de hecho o informales. En estas últimas los socios son un partido de gobierno (o una coalición) de un lado y grupos corporativos, líderes individuales, facciones partidarias, organizaciones no gubernamentales o grupos de interés del otro. Es por ello que suele haber una delgada línea entre estas coaliciones informales y la cooptación. Es usual que lo que comienza como una coalición informal, en la que el partido de gobierno abre las puertas de la administración a aliados extrapartidarios, termine en un claro caso de cooptación del designado en el partido gobernante.

Finalmente, las designaciones pueden orientarse a asegurar el control del gobierno. Desde ya, en todo gobierno dirigido por políticos partidarios existirán al menos algunas designaciones de este tipo; cualquier partido preocupado por la implementación de un programa de gobierno intentará designar el personal apropiado de modo tal de asegurarse que dicho programa sea efectivamente realizado. Las designaciones en este sentido constituyen un requisito básico para garantizar la existencia de un gobierno de partido (Rose 1974: 382).

El control de las instituciones estatales por medio de designaciones puede ser también entendido en un sentido más amplio, no sólo para implementar una plataforma partidaria sino como forma de dominar las estructuras del Estado a fines de ponerlas al servicio del partido o grupo de gobierno. Como señala Blondel (2002: 234-235), los partidos gobernantes pueden intentar colonizar ciertas áreas del Estado para desde allí llevar a cabo prácticas corruptas, por ejemplo, para financiar la estructura partidaria.

### *III.4. ¿A quiénes?: Los criterios*

El cuarto y último aspecto de las designaciones que aquí se analiza se refiere a los criterios utilizados por los partidos para seleccionar a los designados. Tal como ocurre con las motivaciones, los criterios seguidos por los políticos para designar personal en el Estado pueden ser extremadamente diversos. En cualquier caso, en el contexto argentino no ha habido hasta el momento mayor interés en estudiar cuáles son los criterios que definen las designaciones. Los escasos trabajos preocupados por la presencia de criterios diferentes en la selección de los designados lo han hecho a partir de asumir una dicotomía entre profesionalización y politización de la gestión pública (Geddes 1994), antes que en el vínculo entre designaciones y organizaciones partidarias. Aquí clasificamos las designaciones según los siguientes tres posibles criterios:

Pertenencia partidaria u organizativa - Competencia profesional - Vínculos personales.

La pertenencia partidaria solía considerarse el criterio natural a la hora de decidir las designaciones ya que ella implicaba propósitos comunes y confianza recíproca (Manow y Wettenberg 2006). De hecho, la imagen convencional sobre el gobierno de partido asume la existencia de un partido o coalición que, al ganar las elecciones, nombra a sus cuadros dirigentes en los cargos de mayor responsabilidad política del Estado, y utiliza la distribución de cargos y empleos públicos de menor rango para recompensar a sus activistas (Müller 2006). Sin embargo, la literatura sobre gobierno de partido ha observado que el real *partidismo* de un gobierno es normalmente una cuestión de grado (Katz 1986: 42-46). A su vez, la designación de dirigentes de partidos u otras organizaciones distintas a las del presidente –como sindicatos o movimientos sociales– también proporciona información crucial sobre la coalición de apoyo de un gobierno. En relación con las designaciones sobre la base de un criterio partidario es preciso agregar una advertencia. En el caso de organizaciones partidarias con un alto

grado de institucionalización formal, identificar quiénes son miembros del partido resulta una cuestión sencilla. En cambio, cuando las fronteras del partido son difusas, tal como claramente ocurre en el caso del Partido Justicialista en Argentina (Freidenberg y Levitsky 2006), determinar cuándo alguien es o no parte del partido no puede reducirse a pautas formales sino que corresponde realizar una evaluación de los vínculos realmente existentes en cada caso. Aquí se sigue un concepto amplio de pertenencia partidaria, reconociendo como parte del *peronismo* a todos aquellos designados que son públicamente reconocidos como *peronistas* o que han desarrollado sus actividades en organizaciones reconocidas como parte del amplio campo del *peronismo*, más allá de su afiliación formal al Partido Justicialista al momento de la designación.

En segundo lugar, los partidos pueden considerar la formación y experiencia profesional como criterios decisivos para seleccionar a los designados. La creciente complejidad en la formulación e implementación de políticas públicas así como la cada vez mayor importancia que la gestión tiene en la consideración de los votantes (Kettl 2006: 376) podría llevar a los líderes políticos a priorizar el reclutamiento de expertos en diferentes áreas del Estado.

Finalmente, hay que considerar aquellos casos en los que el criterio que prima es el vínculo de confianza personal entre quien designa y el designado. Como señala Barbara Geddes, los líderes electos pueden obtener a través de designaciones basadas en sus relaciones personales una mayor certeza acerca de la lealtad de los designados así como un mayor margen de maniobra que el que resulta de designaciones basadas en criterios de partido (1994: 148). El vínculo personal puede referir a puro nepotismo –es decir, vínculos familiares– o puede también implicar la común adscripción a ciertos ideales, pero en todo caso está vinculado a la confianza surgida de experiencias compartidas.

### *III.5. Diseño de la investigación*

El primer paso para desentrañar la práctica de las designaciones partidarias consiste en diseñar un mapa del Estado argentino. Para ello, siguiendo el esquema planteado en Kopecky *et al.* (2008), se divide al aparato estatal en las siguientes siete áreas distintas de política pública.

Asistencia Social - Cultura y Educación - Economía - Finanzas - Fuerzas de Seguridad - Medios - Relaciones Exteriores.

Esta distinción permite por un lado conocer las diferencias que pueden existir en distintas áreas o sectores del aparato estatal mientras que, a la vez, contribuye a que el caso aquí estudiado pueda ser objeto de comparaciones. La información sobre cada uno de los cuatro aspectos observados en cada una de las áreas surge fundamentalmente de 35 entrevistas semiestructuradas sostenidas con expertos, cinco por cada una de las

áreas analizadas<sup>6</sup>. A partir de una serie de preguntas cerradas se construyen indicadores sobre el alcance, las motivaciones y los criterios de selección de los designados. Respecto a las motivaciones y criterios, no se pretende identificar uno dominante sino más bien ponderar la presencia relativa de cada uno de los sugeridos en la clasificación desarrollada en el apartado anterior.

Dos preguntas adicionales permiten por un lado identificar los mecanismos y la racionalidad de las designaciones, y por el otro distinguir con claridad los patrones regulares de estas prácticas con lo específico del período de la presidencia de Néstor Kirchner.

En el Anexo se presenta el modelo de cuestionario utilizado y el modo en que los datos de las entrevistas son agregados para conformar los valores de los indicadores que se presentan en el artículo.

Adicionalmente, en lo que respecta a los criterios para designar se identifican también los 178 cargos de mayor responsabilidad política del Estado<sup>7</sup>. En este caso la información se basa en el análisis de las trayectorias de los designados, lo cual surge de reportes de prensa publicados al momento de la designación, de literatura periodística y de la información suministrada por los expertos entrevistados a partir de preguntas específicas sobre esta cuestión. En la próxima sección presentamos los hallazgos más salientes respecto a cada uno de los cuatro aspectos analizados.

#### IV. DESIGNACIONES PARTIDARIAS: ALCANCE Y RACIONALIDAD

Los resultados obtenidos a partir de las entrevistas a expertos sobre designaciones en el Estado federal argentino muestran la existencia de prácticas establecidas que trascienden a cada período presidencial. Los hallazgos principales al respecto son: 1) Las designaciones partidarias están fundamentalmente concentradas en los niveles altos y medios del aparato estatal; 2) El presidente y su grupo de colaboradores más cercanos centralizan las decisiones respecto a las designaciones; 3) La política de designaciones está más orientada a ganar efectivo control sobre el conjunto de las estructuras estatales que a desarrollar vastas estructuras clientelares.

Con respecto al período de la presidencia de Néstor Kirchner se destacan también tres principales rasgos específicos. Primero, una creciente penetración de las designaciones partidarias en áreas clave del aparato estatal. Segundo, un uso comparativamente

6. Los expertos entrevistados fueron seleccionados entre personal burocrático con larga trayectoria en el Estado (en especial los así llamados administradores gubernamentales), exfuncionarios, sindicalistas y periodistas relacionados con el área, académicos expertos en administración pública y personal especializado de organizaciones no gubernamentales.

7. Los 10 ministros y el jefe de gabinete de ministros, los 49 secretarios ministeriales, 66 subsecretarios ministeriales sobre los cuales se obtuvo información (de un total de 75), 37 directores o presidentes de las principales agencias gubernamentales no ministeriales, los 6 embajadores designados en las legaciones extranjeras de mayor relevancia política, más otros 9 cargos de alta responsabilidad que incluyen jefes de fuerzas de seguridad y responsables de programas especiales.

alto de designaciones en segundas y terceras líneas orientadas a la formación de coaliciones informales. Y tercero, un aumento de las designaciones cuyo criterio decisivo es la confianza personal, excluyendo de la gestión estatal a las facciones del partido del presidente distintas a la suya propia. En las siguientes líneas se desarrollan los puntos mencionados.

#### *IV.1. El alcance (relativamente) limitado de las designaciones partidarias*

Tal como suele suponerse, las designaciones partidarias alcanzan todas las áreas del Estado federal argentino. Sin embargo, las designaciones partidarias se concentran en los niveles altos y medios del aparato estatal, cubriendo una porción muy menor, restringida a algunas áreas e instituciones específicas, de los cargos de menor rango. Esto implica que, en contra del saber convencional, las designaciones partidarias involucran en verdad una proporción pequeña del total de los nombramientos de personal en el Estado argentino.

En efecto, los partidos designan la totalidad de las posiciones de mayor responsabilidad política, como ministros, secretarios, subsecretarios, presidentes y directores de agencias no ministeriales, y los respectivos gabinetes de asesores, todo lo cual está previsto por el orden jurídico. Pero los partidos también eluden las restricciones legales para designar cargos de nivel alto e intermedio que están legalmente fuera de su alcance o a los cuales tienen acceso restringido (por la existencia de concursos o requisitos de idoneidad). Ejemplos frecuentes de designaciones partidarias de rango alto por fuera del marco legal han sido los de los organismos de control de servicios públicos desde que éstos fueran privatizados a principios de la década de 1990. Aunque por lo general los marcos regulatorios exigen concursos y/o requisitos específicos para designar a los directores de estas agencias, los presidentes han usualmente alegado situaciones de excepción para designar por decreto. Los directores nacionales y generales en los ministerios ofrecen a su vez un ejemplo de designaciones partidarias en cargos de nivel medio que están en principio fuera del alcance de los partidos. Aunque estos cargos están dentro del marco de la ley de servicio civil y deberían ser cubiertos por concurso, los distintos gobiernos han sabido sortear esta limitación otorgando las funciones de directores a contratados por tiempo parcial o amañando los concursos (Minsky 1995; Iacoviello *et al.* 2003). En cambio, y aunque los partidos pueden fácilmente valerse de contrataciones para designar discrecionalmente la gran mayoría de los puestos en los niveles inferiores del Estado, la participación directa de los políticos es en este terreno marginal. Por otra parte, el alcance de los partidos al momento de designar difiere de un sector a otro del Estado. Los partidos designan más extensamente en sectores tales como asistencia social y medios de comunicación, donde alcanzan profusamente hasta los niveles más bajos de la burocracia, antes que en las áreas de relaciones exteriores, finanzas o seguridad, donde el alcance es

sustancialmente menor. En la Tabla II se presentan los resultados agregados de las entrevistas sobre este punto<sup>8</sup>.

Los niveles relativamente reducidos de designaciones partidarias responden en ocasiones a la existencia de regímenes profesionalizados de ingreso a la burocracia pública. El ejemplo más conocido al respecto es el del cuerpo diplomático, aunque también las fuerzas de seguridad –que involucran a más del 50% del total de agentes del Estado federal– y un conjunto de otros organismos estatales de menor dimensión (como por ejemplo el Instituto Nacional de Tecnología Industrial o el organismo encargado de la sanidad agroalimentaria, SENASA) tienen sus propios mecanismos de reclutamiento en los cuales los políticos partidarios carecen de participación. Algunos de estos organismos constituyen, en términos de Spiller y Tommasi, islas de excelencia burocrática (2008: 103).

TABLA II  
ALCANCE DE LAS DESIGNACIONES POR SECTORES DEL ESTADO ARGENTINO\*

Sector	Alcance de las designaciones
Medios	0,92
Asistencia social	0,83
Economía	0,72
Educación y cultura	0,71
Finanzas	0,64
Seguridad	0,63
Relaciones exteriores	0,39

\* Los datos expresan medidas agregadas de la combinación de los valores del rango, la profundidad y la proporción de designación partidarias en cada sector del Estado federal, tal como se describe en el Anexo.

Fuente: Elaboración propia.

Existen sin embargo otros dos factores de peso que explican la incidencia relativamente limitada de los partidos en los nombramientos. Por un lado, la presencia de actores que compiten con los partidos como decisores a la hora de designar en diferentes áreas. Este es el caso de diferentes sindicatos de empleados públicos, actores relevantes en instituciones tan diversas como las empresas públicas y la Biblioteca Nacional.

Y, finalmente, el tercer factor destacable reside en la marcada ausencia de interés de los líderes políticos para intervenir activamente en las designaciones de niveles inferiores. Esa ausencia de interés responde en gran medida al hecho de que en el nivel nacional los líderes partidarios no deben lidiar con fuertes presiones por empleos no calificados de bases militantes, una demanda sobre todo confinada a los niveles

8. Para un análisis más detallado sobre el alcance en las diferentes áreas del estado véase G. SCHERLIS (2013, en prensa).

provinciales y municipales de gobierno. Es por eso que en términos generales los políticos no pugnan por controlar el acceso a este tipo de cargos, que suelen quedar al arbitrio de los propios burócratas de nivel medio de las diferentes agencias. En este contexto, muchas de las designaciones de personal en el Estado argentino son, en efecto, discrecionales, pero no responden a nuestra caracterización de designaciones partidarias, ya que son en los hechos decididas por actores ajenos a la política de partidos.

En suma, los políticos muestran la mayor preocupación por las designaciones de cargos con alta responsabilidad sobre la implementación de políticas y manejo presupuestario, inclusive cuando deben eludir las restricciones legales para hacerlas. En cambio, su alcance es muy limitado en los niveles inferiores de la administración, sea por la existencia de restricciones legales, por la presencia de otros actores que dominan la política de ingresos o, más importante a los fines de comprender la relación entre partidos y designaciones, por falta de vocación por designar en esos niveles.

La presidencia de Néstor Kirchner muestra en general importantes continuidades en los puntos mencionados. Sin embargo, se verifica en este período un moderado avance en las designaciones partidarias sobre espacios antes dominados por funcionarios de carrera o tecnoburocracias. El caso más visible –y para nada moderado– en este sentido ha sido el del instituto oficial de estadísticas (INDEC) que, como luego veremos, fue literalmente tomado por designaciones partidarias. De carácter menos virulento, pero igualmente ilustrativo de lo ocurrido en este terreno ha sido la decisión de ocupar con designaciones partidarias cargos de directores generales que tradicionalmente eran ocupados por funcionarios de carrera del Ministerio de Economía, y lo mismo respecto a algunos entes reguladores de servicios públicos. Estos avances se han producido sobre algunos cargos y en algunas instituciones específicamente, y es cuestionable que permitan hablar de una transformación de los patrones en el alcance de las designaciones. Sin embargo, en todos los casos parecen responder a una racionalidad similar, orientada a restar autonomía burocrática y someter el funcionamiento de la agencia en cuestión a un control político más firme. Pero dado que las razones de por qué esto ha ocurrido se vinculan directamente con la cuestión de las motivaciones, volveré sobre ellos al analizar dicho aspecto.

#### *IV.2. El poder concentrado del presidente para designar*

La totalidad de los entrevistados coincidió en señalar al presidente como actor principal en el proceso de designaciones. De todos modos, factores estructurales como la manera en la que el presidente alcanza la presidencia<sup>9</sup> y su propia voluntad al respecto, pueden modificar las prácticas en este campo. Así es que aunque el presidente es en todos los casos el responsable último, sus capacidades efectivas de designar, y su

9. Por ejemplo en el especial caso de la Alianza, única vez en la que una coalición formalizada entre partidos llega a la presidencia, el equilibrio entre los principales socios, UCR y FREPASO, condicionó las capacidades de designar del presidente (M. DE LUCA 2011: 39).

propia decisión de hacerlo, han variado de una presidencia a la otra, en un grado mucho mayor de lo que ha cambiado el alcance de las designaciones.

El caso de Néstor Kirchner muestra al presidente como un actor especialmente excluyente en la trama de las designaciones partidarias, con una intervención comparativamente fuerte en este terreno. En tal sentido, el partido entendido como un cuerpo orgánico –las oficinas centrales del partido– ha sido simplemente inexistente. En un primer momento Kirchner se vio condicionado por el apoyo recibido del anterior presidente y líder del peronismo en la decisiva provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde. Esto determinó que la designación de varios ministros y numerosos otros cargos de alto nivel recayera en funcionarios que habían participado de la gestión presidencial de Duhalde. Pero al cabo de dos años, sobre todo a partir de que el *kirchnerismo* enfrentó y se impuso al *duhaldismo* en las elecciones legislativas de 2005<sup>10</sup>, Kirchner logró la suficiente autonomía como para tomar en sus manos las designaciones sin condicionamientos. El habitual híper-presidencialismo que caracteriza al sistema político argentino se vio entonces reforzado por el modelo de salida de la aguda crisis política de 2001-2002 impuesto por Néstor Kirchner, que supuso un fortalecimiento de la figura presidencial frente al resto de las instituciones, incluyendo a su propio partido (Cherny *et al.* 2010; Levitsky y Murillo 2008). La práctica concentrada de las designaciones que caracterizó a Kirchner reflejó y fue a su vez una forma de consolidar ese fortalecimiento de la figura presidencial.

Así fue que Kirchner no sólo se ocupó directamente de la designación de los ministros sino también de gran parte del resto de los puestos superiores del Estado. La designación de secretarios y subsecretarios ministeriales, y presidentes y directores de agencias no ministeriales y de empresas públicas, que en principio forman parte de las atribuciones del ministro del área, pasaron a ser durante este período, especialmente desde 2005, decisiones directas del presidente. Los ministros, por el contrario, vieron fuertemente reducido su rol en este terreno, limitándose a formar sus gabinetes de asesores y, según el caso, y siempre a partir del aval del presidente, a designar a algunos pocos funcionarios del área<sup>11</sup>.

El organigrama oficial del Estado argentino dice poco sobre cuáles son efectivamente las capacidades de designar de cada funcionario (por ejemplo, que un subsecretario en un ministerio sea en los hechos elegido por el secretario del área, por el ministro, por el mismo presidente, o incluso por algún otro dirigente, no responde a ningún criterio formal sino a la dinámica realidad política). Pero las jerarquías formales fueron particularmente afectadas durante la presidencia Kirchner. Así, como recién se mencionó, la mayoría de los ministros debieron aceptar capacidades muy limitadas para

10. El kirchnerismo utilizó entonces la etiqueta Frente para la Victoria (FPV), mientras que el duhaldismo mantuvo entonces la denominación PJ. Tras la elección, el sello PJ quedaría en manos del kirchnerismo, subsumido en el FPV.

11. Hay algunas pocas excepciones, como la de la ministra de desarrollo social, Alicia Kirchner, hermana del presidente; la del ministro de planificación federal, Julio de Vido, compañero del presidente desde sus inicios políticos, y la del jefe de gabinete, Alberto Fernández. Estos dos últimos tuvieron especial influencia sobre el presidente para designar gente propia en diferentes áreas.

designar en sus áreas, mientras que otros pocos funcionarios, a veces de menor rango tuvieron en este campo capacidades más extendidas, a partir, claro, de la decisión del presidente.

#### *IV.3. El control como objetivo. Moderado avance de la partidización*

Las designaciones partidarias en el Estado nacional argentino están principalmente orientadas por motivaciones de control. La designación orientada al control refiere tanto a la búsqueda de dominar el proceso de formulación e implementación de políticas como, en un sentido más amplio, a poner a las instituciones estatales al servicio de un proyecto político. Es en este último sentido que debe entenderse al control como principal motivación para designar en el Estado argentino, donde esta noción está fuertemente vinculada a la idea de cumplimiento de las órdenes presidenciales o, como los políticos suelen decir, con la lealtad con «El proyecto». Ministros, secretarios, directores de agencias no ministeriales, presidentes de empresas estatales, etc., todos deben garantizar obediencia al jefe del proyecto político en el que participan. Este criterio se expande por los diferentes escalones administrativos, alcanzando no sólo los niveles altos –en los que la literatura suele pensar cuando considera a las designaciones para control–, sino también los puestos medios.

Así como al más alto nivel el presidente designa en búsqueda de obediencia y lealtad, cada funcionario busca designar a sus equipos en forma tal de obtener el control total del área bajo su responsabilidad. Este patrón obedece a los altos niveles de debilidad, fragmentación y rotación de las burocracias estatales argentinas. En gran parte de las instituciones del Estado nacional argentino cada nueva autoridad tiende a desconfiar del personal que encuentra en el área. Esa desconfianza está basada ya en la idea de que los empleados fueron designados por políticos anteriores y que por lo tanto no serán leales al nuevo «proyecto» sino a otros patrones, ya en la idea de que son burócratas con estabilidad garantizada y por lo tanto carecerán de alicientes para servir al nuevo principal. En cualquier caso, las nuevas autoridades políticas tienden a asumir que no pueden confiar en quienes están allí desde antes que ellos mismos ocupen los lugares de responsabilidad política (Spiller y Tommasi 2008). Por ello es muy poco frecuente que un nuevo secretario o subsecretario ministerial, por ejemplo, acepte mantener a un director general que ha sido designado antes de su llegada, pese a que se trata de un cargo que formalmente corresponde a la burocracia permanente.

Con independencia de las diferencias que pueden existir entre una administración y otra, o entre diferentes ministerios u organismos, «trabajar con tu propia gente» es simplemente el modo en el que la mayor parte del Estado argentino funciona. Cada autoridad política requiere lealtad, y la forma más segura de asegurar esa lealtad en un contexto de burocracias inestables es a través de la designación de personal. Las designaciones partidarias son por lo tanto el modo de asegurarse el control y la coordinación sobre el conjunto de las estructuras estatales, de modo tal que las decisiones sean cumplidas y las órdenes no sean saboteadas.

Tal como se advierte en la Tabla III, el control sobre recursos institucionales y materiales es siempre o casi siempre el principal motivo para designar en todas las áreas durante la presidencia de Kirchner, mientras que la formación de coaliciones informales o la cooptación de grupos y personalidades aparece como una motivación importante en la mayoría de las áreas analizadas, y como habitual aunque secundaria en las restantes. En contraste, las designaciones como recompensa para militantes tienen menos trascendencia, ya que sólo son importantes en el área de asistencia social. Finalmente, y más allá de las posibles consecuencias electorales de las políticas de empleo público, la motivación electoral es irrelevante.

TABLA III  
IMPORTANCIA RELATIVA DE MOTIVACIONES PARA DESIGNAR EN EL ESTADO ARGENTINO

	Control	Coalición	Cohesión y disciplina	Activismo	Votos
Finanzas	1	0.7	0.15	0	0
Medios	1	0.37	0.31	0.25	0
Cultura	1	0.62	0.31	0.37	0
Economía	1	0.55	0.35	0.3	0
Seguridad	1	0.4	0.2	0	0
RREE	1	0.65	0.35	0.4	0
Asistencia	0.87	0.62	0.44	0.69	0
Promedio	0.98	0.56	0.30	0.29	0

Fuente: Elaboración propia.

El período de la presidencia de Néstor Kirchner, tal como se adelantó más arriba, muestra un avance en el intento de someter al control político la actividad de algunas instituciones que solían gozar de autonomía burocrática. El ejemplo más conocido es, por cierto, el del instituto de estadísticas, INDEC. El gobierno decidió avanzar sobre la autonomía de esta institución con el objetivo de controlar y manipular los datos de inflación, «de tal modo que ellos aparecieran más favorables que los datos reales (en gran medida alterando la composición del Índice de Precios al Consumidor-IPC)»<sup>12</sup>. El conflicto comenzó en el último trimestre de 2006, cuando una funcionaria se negó a entregar al secretario de comercio información confidencial sobre el IPC. El reemplazo de esta funcionaria fue el puntapié de una serie de renuncias forzadas que eventualmente involvieron a más de 20 funcionarios de carrera. La institución fue ocupada por decenas de nuevos empleados que respondían al secretario de comercio<sup>13</sup>. En suma, el presidente decidió avanzar sobre una institución altamente profesionalizada en la medida en que consideró que el objetivo –en este caso el control de las estadísticas

12. S. LEVITSKY y M. MURILLO (2008: 25).

13. Véase «Denuncian que el INDEC está totalmente desmantelado», *La Nación*, 14 de enero de 2008.

oficiales— ameritaba la intervención. El caso del INDEC alcanzó especial resonancia por la dimensión de la intervención, por el conflicto desatado por el personal de carrera, y por las implicancias públicas de la manipulación de las estadísticas oficiales. Sin embargo, avances menos resonantes pero en un sentido similar se registraron en otras agencias estatales de diversos sectores, como es el caso, por citar algunos ejemplos, de las Secretarías de Hacienda y Finanzas del Ministerio de Economía, y de diversos organismos de control —desde la Sindicatura General de la Nación hasta la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y la Oficina Anticorrupción—<sup>14</sup>. En definitiva, aunque el objetivo de ganar control sobre el conjunto de las estructuras estatales es siempre el principal motivo que orienta las designaciones en el Estado argentino, el gobierno de Néstor Kirchner fue más allá que sus antecesores de la era democrática en la partidización del Estado.

En cuanto a las designaciones para atraer apoyo político incorporando nuevos actores al gobierno, éstas constituyeron una práctica extendida y relevante de la presidencia Kirchner, pero visible sólo a partir de las segundas y terceras líneas del gobierno. De hecho, Kirchner no se valió de las designaciones en el gabinete como herramienta para la ampliación de su coalición de gobierno (De Luca 2011: 47). En otras palabras, no se incorporaron en esta etapa actores de peso a través de la distribución de ministerios, como sí había sido el caso del otro presidente peronista electo desde el retorno de la democracia, Carlos Menem (1989-1999), quien abrió su gabinete a sectores del *establishment* económico y financiero, de la Iglesia y de los sindicatos (Palermo y Novaro 1996: 365). Pero sí se incluyó durante la presidencia Kirchner a una miríada de actores medios o pequeños (grupos, organizaciones, figuras individuales) a través de posiciones en puestos como subsecretarías, direcciones, coordinaciones, y hasta contratos de asesoría por fuera del organigrama oficial.

Ciertas designaciones en posiciones específicas de segundas líneas han permitido a los diferentes presidentes mantener los vínculos con sectores económicos y corporativos. Por ejemplo, la Secretaría de Industria es por lo general conducida por individuos con fuertes lazos con la principal asociación de intereses de los industriales, la UIA<sup>15</sup>. Designaciones en diferentes niveles también permiten crear y mantener buenos vínculos con varios cuerpos burocráticos. En dos de las más profesionalizadas áreas del Estado, Relaciones Exteriores y Finanzas, la gestión estatal requiere el apoyo del personal de carrera. Por ello es normal, por ejemplo, que se designe en posiciones políticas claves del Ministerio de Relaciones Exteriores —como secretarios o subsecretarios— a gente proveniente del cuerpo diplomático<sup>16</sup>. A su vez, la gobernabilidad de

14. En referencia a esta cuestión, M. NOVARO (2011) se refiere al *kirchnerismo* como un caso de partidización intermedia del Estado, frente a otros gobiernos latinoamericanos que habrían avanzado hacia una partidización alta, afectando también a oficinas electorales, a las fuerzas de seguridad y a los más altos estratos del poder judicial.

15. Así ocurrió durante el período aquí analizado con la gestión de Miguel Peirano como secretario de industria.

16. Miembros del cuerpo diplomático ocuparon el cargo de vicecanciller y dos subsecretarías durante la presidencia de Kirchner.

muchas instituciones estatales también exige acuerdos con los sindicatos de personal, que les permitan a estos últimos controlar designaciones en diferentes niveles. Pero en el caso de Néstor Kirchner, además de mantener los patrones recién mencionados, las designaciones en segundas, terceras y hasta cuartas líneas cristalizaron acuerdos con una multiplicidad de actores de diferente índole. Tal fue el caso, por ejemplo, de varios movimientos de desempleados, conocidos como piqueteros. Mientras algunos de estos grupos se identificaban con partidos o grupos de izquierda, muchos otros mantuvieron su autonomía respecto a los partidos en general (Svampa y Pereyra 2003). Kirchner fue exitoso en incorporar a la mayoría de estos últimos e incluso a algunos de los primeros a la coalición presidencial, lo cual se reflejó en la incorporación de dirigentes piqueteros relevantes a la gestión, llegando incluso a ocupar dos subsecretarías en el Ministerio de Desarrollo Social. Los movimientos de derechos humanos y la principal federación de trabajadores –CGT– también fueron incorporados a la coalición oficialista a través de nombramientos en el gobierno, pese a no haber apoyado la candidatura presidencial de Kirchner en 2003<sup>17</sup>. Asimismo, Kirchner aprovechó la fragmentación y debilidad de los partidos de la oposición para ofrecer puestos a líderes de otros partidos, no a través de alianzas orgánicas con ellos sino a través de la cooptación de algunas de sus figuras destacadas. Fueron afectados en este sentido partidos como el ARI, el Partido Socialista y Radical<sup>18</sup>. Estas designaciones, de coalición informal o más usualmente de cooptación, permitieron dar forma a una fuerza política propia, el Frente para la Victoria (FPV), que incluiría pero excedería al PJ, y que sería en los hechos el nombre del peronismo gobernante bajo el liderazgo de Kirchner.

En contraste con la importancia de las designaciones para coalición o cooptación, los nombramientos no estuvieron en este período orientados a contener a las principales facciones internas del partido. Las pocas referencias provistas por la literatura sobre el tema sugieren que la presidencia de Néstor Kirchner implicó un cambio relevante en este aspecto. Los dos presidentes radicales desde la recuperación democrática, Raúl Alfonsín (1983-1989) y Fernando De la Rúa (1999-2001), utilizaron las designaciones para mantener la cohesión partidaria (en el caso de De la Rúa, de la Alianza entre la UCR y el FREPASO) (De Riz y Feldman 1991; De Luca 2011). Menem, en cambio, apenas si se valió de la distribución de ministerios para este fin (De Luca, 2011: 40), pero sí reservó muchos nombramientos de cargos importantes, así como de segundas y terceras líneas en el Ejecutivo, para la integración del partido. De hecho, la distribución de cargos entre los diferentes grupos del peronismo, incluyendo a los peronistas renovadores que lo habían enfrentado internamente, fue un recurso importante a través del cual Menem «... logró ensamblar la cohesión institucional del peronismo partidizado...»

17. Miembros de las organizaciones de derechos humanos fueron designados principal aunque no únicamente en la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. Sindicalistas cercanos al líder de la CGT ocuparon diversos cargos con fuerte manejo de recursos, como la administración de puertos o la Subsecretaría de Transporte Ferroviario.

18. Algunos de los casos más conocidos son los de una de las principales dirigentes del ARI, Graciela Ocaña, designada directora de la obra social de los jubilados y pensionados (PAMI), y el de Jorge Rivas, dirigente del socialismo, designado vicejefe de gabinete de ministros.

(Palermo y Novaro 1996: 270). Inclusive algunas áreas del gobierno –especialmente asistencia social– fueron estrictamente reservadas para los liderazgos partidarios (Corrales 2002: 171).

Kirchner fue exitoso a la hora de mantener la disciplina del partido, tanto de los grupos parlamentarios como de los jefes territoriales, pero no recurrió para ello a designaciones. Como la literatura ha demostrado extensamente, las facciones realmente existentes del peronismo pasaron a estar, al menos desde mediados de los años 90, organizadas en términos territoriales. En otros términos, cada distrito provincial pasó a constituir una facción partidaria autónoma, siendo poco frecuente que una misma facción integrara a más de un peronismo provincial (Leiras 2007). Lo cierto es que durante la presidencia de Kirchner la cohesión de las diferentes ramas provinciales del peronismo y su apoyo disciplinado al gobierno nacional respondió a otro tipo de incentivos, sobre todo a la transferencia discrecional de recursos desde el gobierno federal a los gobiernos provinciales y municipales (Cherny *et al.* 2010). Pero esa cohesión no se plasmó en designaciones partidarias. De modo que los jefes territoriales del peronismo fueron excluidos por completo de la conformación de los equipos de gobierno en este período, aun cuando, al menos desde 2005, fueron actores cruciales de la coalición oficialista<sup>19</sup>.

Más bien por el contrario, las designaciones en las primeras líneas del Estado le permitieron al presidente no sólo ganar autonomía de aquellos jefes en la gestión del gobierno, sino dar un paso más para afectar los equilibrios de poderes dentro de su propio partido. En este sentido las designaciones permitieron dar origen y promover a una renovada élite partidaria, conformada en gran medida por figuras de marginal trayectoria en el PJ pero con cargos relevantes en la gestión. En otros términos, en lugar de valerse de las designaciones para cohesionar a una organización preexistente, el presidente las utilizó para generar nuevos liderazgos en esa organización: liderazgos que, por su origen, carecen por completo de autonomía frente al presidente ni pueden, a diferencia de lo que ocurre con gobernadores o intendentes elegidos por voto popular, implicar un contrapeso al poder presidencial.

Seguramente el caso más rutilante de este tipo de ascensos al liderazgo partidario es el del antes mencionado Amado Boudou, pero pueden citarse decenas de otros igualmente ilustrativos. Por ejemplo, el jefe de gabinete durante la presidencia de Néstor Kirchner, Alberto Fernández, no fue designado en su cargo por ser un dirigente de peso en el peronismo de la Ciudad de Buenos Aires, sino que, precisamente al revés, alcanzó la presidencia del partido en ese distrito por haber sido designado por el presidente como su jefe de gabinete; de igual modo, su desplazamiento del gobierno por una decisión presidencial implicó su eventual desplazamiento del cargo partidario. En el

19. Puede hipotetizarse que mientras el PJ contó con grupos internos de carácter nacional, que trascendían los marcos provinciales, como era el caso de los renovadores en 1989, la cohesión de esos grupos debía contemplar su integración al gobierno nacional. Desde el momento en que los alineamientos internos responden a las jefaturas territoriales, la cohesión se basa en la transferencia de recursos a las provincias.

mismo sentido, diversos ministros designados por el presidente que carecían de peso político propio en el partido encabezaron, durante o tras su paso por la gestión pública, candidaturas electorales de primer nivel<sup>20</sup>. Otro tanto cabría decir de funcionarios ministeriales –sobre todo en el área de asistencia social–<sup>21</sup> y, en número mucho mayor aunque de visibilidad menor, de funcionarios de las agencias federales de previsión social en provincias y pueblos del interior del país.

Tampoco la designación para sostener redes de activistas de base tuvo mayor relevancia en el Estado nacional durante la presidencia de Kirchner, excepto en agencias específicas, sobre todo, una vez más, en el área de asistencia social. Designar a un conjunto de personas en puestos públicos es el modo natural en el cual los políticos partidarios remuneran a sus colaboradores más cercanos, sus operadores, el núcleo duro del grupo político. En grados variables, cada funcionario en cada sector del Estado tiene la oportunidad de proveer algunos empleos con este fin, normalmente en calidad de asesores. Los empleos públicos son por lo tanto importantes para contener al grupo que rodea al político. No obstante, en contra de la percepción tradicional en la materia, la construcción y preservación de importantes redes de activistas no es un motivo importante para designar en la inmensa mayoría de las instituciones del Estado federal argentino. Estas prácticas son seguramente habituales en los estados provinciales y municipales (Kemahlioglu 2011), pero no en el marco del Estado federal, al menos hasta la presidencia de Néstor Kirchner.

Por último, obtener el voto de los designados no es un motivo para designar en el Estado nacional. El partido gobernante bien puede decidir ciertas políticas para capturar la adhesión de los empleados públicos, pero los expertos consultados coinciden en señalar que las designaciones en sí no están orientadas por una estrategia electoral.

#### *IV.4. El ascenso de los vínculos personales y el declive del partido como criterio de selección*

Durante la presidencia de Kirchner los vínculos personales –en general ligados a historias compartidas en diferentes ámbitos, entre ellos militancias de otros tiempos, y a cierta perspectiva ideológica común– operaron como el criterio más extendido de selección de los designados partidarios. En verdad, la pertenencia partidaria fue en este período muy importante en los más altos escalones del Estado: de los 11 ministros

20. Rafael Bielsa, ministro de justicia, fue candidato a diputado nacional en la Ciudad de Buenos Aires y luego a gobernador de la provincia de Santa Fe; Ginés González García, ministro de salud, fue primer candidato a legislador local en la Ciudad de Buenos Aires; Carlos Tomada, ministro de trabajo, primer candidato a diputado nacional en la Ciudad de Buenos Aires; y Daniel Filmus, ministro de educación, candidato a jefe de gobierno y luego a senador en la Ciudad de Buenos Aires.

21. Por ejemplo, Patricia Vaca Narvaja tenía una trayectoria como defensora de los derechos de los consumidores, sin adscripción partidaria. Tras ser designada subsecretaria de defensa del consumidor pasó a ser candidata a diputada por el *kirchnerismo* en Córdoba. Respecto al Ministerio de Desarrollo Social, en 2007 cuatro secretarios y subsecretarios del ministerio presentaron candidaturas para intendentes de importantes municipios de la Provincia de Buenos Aires.

designados por el presidente Kirchner que cumplían funciones en el año 2006, 10 eran miembros reconocidos del PJ o con un vínculo preeexistente con el peronismo<sup>22</sup>. Más aún, al analizar el conjunto de las 178 designaciones más relevantes del Estado argentino, la pertenencia partidaria se mantiene como el criterio decisivo más habitual, aunque su presencia relativa se reduce sustancialmente, involucrando al 45% de los casos, frente al 40% en los que la formación profesional tiene un peso decisivo e igual porcentaje en las que lo mismo ocurre con el vínculo personal.

Es notorio que la importancia de la pertenencia partidaria disminuye en la medida en que desciende el nivel de responsabilidad política de la designación. Como puede verse en la Tabla IV, mientras entre los ministros el criterio partidario es definitivo en un 91% (10 casos de 11), entre los secretarios ministeriales (el segundo nivel jerárquico dentro de los ministerios) lo es en un 49% –24 sobre 49 casos– y entre las designaciones de subsecretarios (tercer nivel jerárquico del ministerio), sólo en el 32% de los casos –21 sobre 66 casos–.

En sentido inverso, a medida que disminuye la importancia política de la designación de las autoridades superiores, se incrementa el peso del vínculo personal. Este criterio aparece como determinante en la designación del 19% de los ministros, del 28% de los secretarios, en el 29% de directores de agencias no ministeriales y del 59% de los subsecretarios.

TABLA IV  
CRITERIOS DOMINANTES EN LA DESIGNACIÓN DE 178 CARGOS  
DE ALTA RESPONSABILIDAD POLÍTICA\*

	Pertenencia partidaria (%)	Vínculo personal (%)	Competencia técnica (%)
Ministros	91	19	16
Embajadores	50	16	33
Directores agencias no ministeriales	54	29	46
Secretarios	49	28	45
Subsecretarios	32	59	35
Total	45	40	40

\* En algunos casos se tomaron hasta dos criterios como decisivos, lo cual explica por qué los totales superan el 100%.

Fuente: Elaboración propia.

22. Como ya se advirtió, la fluidez de las fronteras organizativas del peronismo lleva a contabilizar como designación por criterio partidario casos en los que el designado no es siquiera miembro formal del partido. Tal es por ejemplo el caso de la ministra de defensa, Nilda Garré, quien había sido poco tiempo antes viceministra del interior en el gobierno de la Alianza a partir de su participación en el partido PAIS. Garré, como otros miembros de PAIS, contaba al momento de formar dicho partido con una larga tradición de pertenencia al peronismo.

De todos modos, es significativo remarcar que en 98 de las 178 (el 55%) designaciones de alta responsabilidad política analizadas, la pertenencia partidaria preeexistente no opera como criterio relevante. En otros términos, más de la mitad de los cargos de mayor relevancia política del Estado argentino durante la administración de Néstor Kirchner fueron nombrados sin que la filiación partidaria u organizativa del designado obrara como factor decisivo.

Por otra parte, es interesante señalar algunas cuestiones sobre aquellas designaciones en las cuales el partido o la organización de pertenencia sí operan como factor decisivo. En primer lugar, las designaciones con base en un criterio partidario u organizativo no refieren necesariamente a miembros del mismo partido del presidente. De las 80 designaciones identificadas en las cuales la pertenencia partidaria u organizativa ocupa un rol determinante, 13 corresponden a designados de organizaciones distintas al Partido Justicialista. Se trata normalmente de casos de coaliciones informales o cooperaciones, en las cuales la designación expresa la incorporación al gobierno de organizaciones inicialmente no pertenecientes al partido de gobierno. Estas designaciones, de dirigentes de organizaciones distintas al PJ, reflejan la antes señalada importancia de las designaciones en segundas líneas como mecanismo para ensanchar la coalición de apoyo presidencial.

Luego, de las 67 designaciones en las que la pertenencia al Partido Justicialista operó como criterio principal, 24 (esto es, el 35,8%) corresponden a miembros del PJ de la provincia de Santa Cruz, distrito que cuenta con el 0,54% de la población del país y que fuera gobernado por Néstor Kirchner entre 1991 y 2003. También es ilustrativo que otras 11 designaciones (es decir, el 16,5%) correspondieran miembros del PJ de la Provincia de Buenos Aires, liderado entonces por el anterior presidente de la Nación y promotor de la candidatura presidencial de Néstor Kirchner, Eduardo Duhalde. Los designados miembros del partido provenientes de otras provincias distintas a Buenos Aires y Santa Cruz, además de ser poco numerosos, no corresponden en ningún caso a dirigentes políticos de primer nivel en el partido; más bien se trata de peronistas con buenos vínculos con el presidente Kirchner o con alguno de sus más cercanos colaboradores. Todos estos elementos ilustran la ya mencionada fuerte impronta del presidente y la escasa participación de los jefes partidarios territoriales en la nominación de los principales cargos políticos del Estado federal. En definitiva, el criterio partidario domina entre las más importantes designaciones, pero esto, antes que expresar la presencia de los diferentes liderazgos provinciales del partido (y con ellos, de las diferentes facciones realmente existentes), sugiere que el presidente se valió de compañeros de ruta de su propia facción partidaria.

Cuando extendemos el examen de los criterios para designar a los niveles medios e inferiores del Estado argentino, la pertenencia partidaria emerge como el criterio de selección menos importante de los tres analizados. Como se ve en la Tabla V, en la mayoría de los sectores del Estado nacional, la pertenencia partidaria previa es de una importancia marginal como condición para ser designado. El vínculo personal es, en cambio,

la más importante condición para las designaciones en casi todos los sectores<sup>23</sup>. También aquí, en muchos casos, el vínculo personal debe ir acompañado por cierta formación profesional. La presencia de la formación profesional como criterio de selección relativamente frecuente no supone en general, y salvo casos excepcionales, la búsqueda de destacados profesionales del área, sino sencillamente al hecho de que es habitual –como se ve, en ciertos sectores más que en otros– el requerimiento de algún tipo de formación o experiencia laboral en la materia.

TABLA V  
CRITERIOS PARA DESIGNAR EN DIFERENTES SECTORES DEL ESTADO NACIONAL

Sectores	Competencia	Partido	Personal
Finanzas	1	0.2	0.95
Medios	0.37	0.31	0.94
Educación	0.62	0.07	0.94
Economía	0.65	0.35	1
Seguridad	0.74	0.2	0.9
RREE	0.68	0.45	0.85
Asistencia Social	0.37	0.69	0.87
Promedio	0,64	0,32	0,92

Fuente: Elaboración propia.

En un párrafo anterior se observó que la filiación partidaria tendía a disminuir en la medida en que descendía el nivel de responsabilidad política de la designación. Esta tendencia se confirma al observar que en los niveles intermedios y bajos de la administración estatal el criterio partidario es un factor marginal. Según señala una entrevistada, experta en administración pública, «... de subsecretarios hacia abajo, las designaciones tienen poco que ver con el partido y mucho más con conocidos y redes de afinidad»<sup>24</sup>. Efectivamente, por debajo de las primeras líneas de funcionarios, las designaciones están sobre todo ligadas a relaciones de tipo personal. Los subsecretarios y funcionarios de nivel medio con capacidad de armar sus propios equipos de trabajo buscan gente de su confianza, y en muchos casos que tenga a la vez ciertas calificaciones para el puesto. Esto es lo que Aberbach y Rockman (1994) denominan «competencia responsiva», es decir, gente que sea competente para el cargo y que a la vez responda a las órdenes de quien lo designó. Si el secretario y subsecretario del área tienen un fuerte perfil político partidario, es más probable que al buscar empleados

23. El vínculo personal está muchas veces ligado a posicionamientos ideológicos comunes, en un sentido muy general del término. Así, por ejemplo, en el área educativa las relaciones personales se dieron en este período entre gente conectada a partir de una común pertenencia a redes ligadas a corrientes progresistas de la educación.

24. Entrevista del autor, Buenos Aires, julio de 2007.

de su confianza recurrían a gente del partido<sup>25</sup>. Sin embargo, esto ocurre excepcionalmente en la mayoría de las áreas del Estado argentino.

En los hechos, las tareas de secciones enteras en los ministerios y agencias descentralizadas son llevadas adelante por jóvenes profesionales con contratos a tiempo parcial (sociólogos, trabajadores sociales, administradores públicos, contadores, abogados, etc.) a quienes el funcionario político (un subsecretario, un director, etc.) conoció en la universidad, en una ONG o a través de alguna recomendación (antes que en una Unidad Básica peronista o en una escuela de formación del partido). Estos datos se relacionan con lo observado al analizar las motivaciones de las designaciones. Como antes se mencionó, mantener la cohesión y disciplina partidarias parece haber sido un motivo crucial para distribuir posiciones de primeras y segundas líneas durante las presidencias radicales. En el caso de Alfonsín, los ministros y funcionarios pertenecientes a las diferentes facciones incorporaban en los niveles medios e inferiores activistas y miembros que respondían a esas diferentes facciones. Pero aun en el caso de Menem, que recurrió menos a dirigentes partidarios de peso para los cargos de mayor responsabilidad, y que procuró la despartidización y profesionalización de ciertas áreas sensibles (Eaton, 2003), el partido fue un factor relevante a la hora de proveer el funcionariado (Palermo y Novaro 1996; Corrales 2002). Durante la presidencia de Kirchner, en cambio, la pertenencia previa al PJ pasó a ser un factor poco relevante para seleccionar a los designados partidarios debajo de la primera línea del gobierno. Pero, importa remarcar, esto no implica la presencia de una gestión del gobierno en manos de designados apartidarios. Precisamente en la próxima sección se presenta una discusión sobre lo que los hallazgos de este estudio sugieren respecto a la organización partidaria del peronismo en Argentina en tiempos de Kirchner y, más en general, respecto a la idea de gobierno de partido en Argentina.

## V. EL PERONISMO DE KIRCHNER COMO PARTIDO DE REDES GUBERNAMENTALES

Las designaciones partidarias en Argentina alcanzan a todos los sectores y a la casi totalidad de las agencias del Estado nacional. Sin embargo, la intervención directa de los dirigentes partidarios en este campo se concentra fundamentalmente en los cargos superiores y, en menor medida, en las posiciones intermedias. El presidente es sin dudas el actor central en este terreno, siendo el último responsable de todas las designaciones partidarias y, en los hechos, responsable de las principales de ellas. Las designaciones partidarias responden a diferentes motivaciones, pero asegurar que el fragmentado y débil aparato burocrático del Estado responda al proyecto político encabezado por el presidente es el principal motivo para designar en todos los niveles del Estado nacional. Estos rasgos caracterizan a la política de designaciones partidarias en el nivel federal del Estado argentino más allá del gobierno en cuestión.

25. Por ejemplo, Kirchner nombró como subsecretario en el Ministerio de Relaciones Exteriores al presidente del partido Frente Grande, Eduardo Sigal. Sigal, a su vez, incorporó a la subsecretaría un grupo de colaboradores miembros de su partido.

A partir de la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, en 2003, se advierte un conjunto de características específicas. En primer lugar, un uso particularmente concentrado y extenso de las facultades presidenciales para designar. Segundo, dicho uso tiene por objetivo primordial lograr un férreo control sobre el funcionamiento –y los correspondientes presupuestos– de la totalidad de las agencias estatales. Tercero, un nivel de penetración sobre ciertas áreas sensibles de la burocracia mayor al que habían mostrado los anteriores gobiernos desde la recuperación democrática. Cuarto, el partido, entendido como organización externa al aparato estatal, no desempeñó en este terreno rol alguno, quedando en manos del presidente y sus principales allegados el control sobre las designaciones. Ello se relaciona con el grado en que el proceso de designaciones tuvo por objeto durante esta etapa dar forma a la coalición de gobierno incorporando –en roles claramente subordinados al del presidente y coaligados por su adhesión a él– a numerosos actores por fuera de los liderazgos preexistentes del PJ. Es por eso que mientras la pertenencia partidaria se ha mantenido como criterio central en el más alto nivel de la gestión, esa pertenencia refirió muy poco a la presencia de líderes del peronismo y más a la de peronistas de confianza del presidente o directamente de quienes eran miembros de su facción partidaria. Ligado a ello surge el último rasgo específico del período analizado.

Las relaciones personales –vinculadas muchas veces con afinidades ideológicas– aparecen durante la presidencia de Kirchner como el criterio más frecuente y relevante desde las segundas y terceras líneas de gobierno, y más aún en los cargos intermedios. Como consecuencia, la gran mayoría de las agencias y oficinas del Estado pasaron durante esta etapa a ser gestionadas por una multiplicidad de redes débilmente conectadas unas con otras, con diferentes orígenes, respondiendo todas en forma radial al presidente de la nación. El presidente devino así en el paraguas bajo el cual se constituyeron las redes de funcionarios incorporados a través de las designaciones.

TABLA VI  
LOS CUATRO ASPECTOS DE LAS DESIGNACIONES DURANTE EL GOBIERNO DE KIRCHNER

	Características centrales	Comparación con gobiernos anteriores
Alcance	Cargos superiores y medios	Continuidad con avance sobre algunas áreas
Responsabilidad	Concentración en el presidente	Mayor concentración en el presidente con exclusión del partido
Motivación	Control + coalición/cooptación	Mayor nivel de control (partidización) y uso más amplio para coalición
Criterio	Personal (con afinidad ideológica)	Reducción del criterio partidario

Fuente: Elaboración propia.

El modelo clásico del partido que controla al gobierno (y por lo tanto, de gobierno de partido) supone una presencia dominante de designaciones definidas a partir de la membresía partidaria. El caso más paradigmático de este modelo en la historia argentina reciente es el de Alfonsín, quien entre 1983 y 1989 mantuvo la cohesión y disciplina

del gobernante partido Unión Cívica Radical designando ministros y funcionarios pertenecientes a sus diferentes facciones. La presidencia de Kirchner no guarda relación alguna con este patrón. Los planteles de gobierno no fueron reclutados en esta etapa por acuerdos entre líderes partidarios, sino que fueron decididos por el presidente y su grupo de allegados más cercanos con independencia de los dirigentes relevantes del peronismo, es decir, de los diferentes jefes provinciales.

Algunos autores han visto en la formación de los planteles de gobierno a partir de decisiones discrecionales del presidente, con independencia de su partido de origen, la ausencia de gobierno de partido (Szusterman 2007: 232). Pero una mirada atenta a la dinámica de las designaciones permite observar las cosas de otro modo. En rigor, más que ausencia de partido de gobierno lo que puede observarse a partir de la presidencia de Kirchner es un mecanismo alternativo para construir y sostener el partido en el gobierno. Resulta ciertamente confuso considerar a las redes de funcionarios que, bajo el paraguas del presidente, ocuparon las tareas de gestión política del gobierno nacional, como no partidarias o como ajena al partido gobernante; más allá de los antecedentes políticos de quienes las compusieron, ha sido a través de estas redes que las actividades partidarias más significativas, tal como hoy tienen lugar, se llevaron adelante. En primer lugar, esas redes gestionaron los asuntos públicos en nombre del líder político y de su proyecto, obviando para ello, cuando fuera necesario, los criterios técnicos y hasta legales propios de la función. También constituyeron la fuente de la cual emergieron las más importantes candidaturas; los numerosos funcionarios que sin antecedentes partidarios de peso encabezaron listas de los principales distritos del país sugieren que a través de la promoción de figuras subordinadas a su liderazgo el presidente intentó conformar una nueva élite partidaria que lo tuviera como vértice. Y finalmente, las redes de funcionarios designados conformaron el núcleo organizacional más importante para desarrollar las campañas electorales, tanto en términos de uso de recursos como de distribución de propaganda. En otras palabras, no fue el PJ ni el FPV como organización partidaria quien se encargó de organizar los actos de campaña para la candidatura presidencial de Cristina Fernández en 2007, sino que éstos fueron planificados, coordinados y solventados desde distintas oficinas públicas por funcionarios y empleados de diversas áreas, desde la Secretaría de Medios del gobierno nacional que proveyó la logística para los eventos hasta el funcionario del área de salud encargado de la recaudación de fondos<sup>26</sup>. De ahí que en el marco de la experiencia argentina contemporánea, la tradicional distinción entre gobierno y partido parece haberse tornado muy imprecisa, al menos en lo que al peronismo respecta.

Es cierto que también Carlos Menem había logrado amplios márgenes de autonomía para designar su gabinete sin mayor atención a pautas partidarias (De Luca 2011: 40). Como lo es también que la designación de hombres de confianza del presidente implicó ya entonces «... la reorganización del equipo gobernante a la vez como

26. Héctor Capaccioli, superintendente de servicios de salud, actuó como destacado recaudador de fondos en la campaña presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en 2007, obteniendo importantes sumas de laboratorios farmacéuticos.

burocracia estatal y como núcleo dirigente del partido de gobierno» (Palermo y Novaro 1996: 365). Pero en todo caso, si el antecedente de Menem muestra un patrón propio del peronismo por el cual el presidente no sólo es el líder partidario, sino que adquiere la facultad de reconfigurar la conducción de la organización partidaria a partir de las designaciones en el Estado, el caso de Kirchner se distingue del de Menem por dos cuestiones fundamentales. Por un lado, como antes se observó, el peronismo siguió siendo en la etapa de Menem una fuente sustancial del funcionariado y del personal designado en rangos medios e inferiores de la administración. Incluso, al menos desde 1991, sectores enteros del aparato estatal fueron gestionados por líderes partidarios a partir de lo que Corrales (2002: 169-185) llama una deliberada política de acuerdos entre el presidente y su partido (tras dos años, de 1991, de tensiones entre ellos). El caso de Kirchner es, en todo caso, el inverso: habiendo debido aceptar la imposición de funcionarios a partir de acuerdos con otros líderes del partido al comienzo de su presidencia, desde 2005 pudo prescindir por completo de aquéllos a la hora de designar al personal estatal.

Por otra parte, Kirchner también supo ir más lejos que su antecesor en su intento por reconfigurar las élites del peronismo a partir de las designaciones en el Ejecutivo. En el caso de Menem se produjo el ascenso al liderazgo partidario nacional de peronistas incondicionales del presidente, pero respetando a rajatabla las situaciones territoriales (provinciales y municipales) como base de la relación entre Menem y el partido (Corrales 2002: 175). En la etapa de Kirchner hay en cambio un deliberado intento por avanzar sobre la configuración de las dirigencias peronistas de provincias (comenzando por cierto por la más decisiva, la de la Provincia de Buenos aires, y muchos de sus populosos municipios). Kirchner se valió para ello de los puestos en el Ejecutivo nacional, recurriendo en no pocos casos a figuras con muy escasa o nula trayectoria partidaria<sup>27</sup>.

Así, la tradicional distinción entre gobierno y partido, que hasta Menem parecía conservar su capacidad explicativa (sobre todo, Corrales 2002), se torna confusa en tiempos de Kirchner. En rigor, en el nivel nacional el partido como conjunto de redes de funcionarios no es sólo la cara dominante del partido (como en el modelo del partido cartel sugerido por Katz y Mair 2002), sino en gran medida la única cara existente<sup>28</sup>. Se configura así el partido en el gobierno como entramado de redes estatales. Al igual que en el caso del partido cartel descrito por la literatura, el partido como organización externa a los puestos públicos carece aquí de relevancia y las designaciones partidarias están fuertemente orientadas al control del aparato estatal (Kopecký *et al.* 2012). Pero, a diferencia de aquel modelo, en el partido de redes gubernamentales las designaciones permiten reconfigurar las élites del partido gobernante sobre la base de la incorporación

27. Existen fuertes indicios de que esta tendencia tendería a profundizarse y gradualmente a institucionalizarse durante los gobiernos de Cristina Fernández, sobre todo a partir de la promoción política de funcionarios jóvenes mayormente ajenos al PJ agrupados en la organización «La Cámpora».

28. Es habitual que cuando un peronista ocupa la presidencia, éste ocupe a su vez la presidencia del PJ. Sin embargo, Néstor Kirchner optó por dejar vacante este puesto, desactivando por completo a la estructura formal del partido. Al menos desde octubre de 2005 Kirchner fue el indiscutido líder del peronismo, con independencia de los estatutos formales.

de redes de confianza del líder electo. Los designados –partidarios de la facción del presidente y gente de su confianza más allá de la pertenencia a un partido– no lo son únicamente a los fines de ejercer funciones de gobierno, con independencia del partido, sino que pasan a constituir el partido en el gobierno realmente existente. En todo caso el Frente para la Victoria como partido de gobierno en el nivel nacional es el conjunto de redes de funcionarios y empleados designados bajo el liderazgo del presidente. De acuerdo a ello, las designaciones son a la vez un recurso gubernamental fundamental, pero a la vez el modo en el que el partido –como una trama de redes de funcionarios– es recreado. En definitiva, estos patrones permiten reevaluar el rol de las designaciones partidarias y, a la luz de ellas, la relación entre el gobierno y el partido en el peronismo como fuerza política dominante de la Argentina.

Las designaciones, en Argentina como en cualquier otro sitio, han sido por lo general vistas como una forma de vínculo político, como un modo de relación por el cual los partidos recompensan a sus activistas. Este tipo de designaciones está por supuesto presente en las prácticas del Estado nacional argentino, y sin dudas mucho más en los estados provinciales y municipales. Lo que surge del análisis empírico de los cuatro aspectos de las designaciones es, sin embargo, que más que un modo de fortalecer una organización política preexistente, la designación de personal en los diferentes niveles y sectores del aparato estatal aparece actualmente como el mecanismo principal a través del cual la organización partidaria es formada y sostenida. Insertando redes en los niveles de responsabilidad de la gestión estatal, el partido en el gobierno se constituye como organización. Ministros, secretarios, subsecretarios, directores, coordinadores y asesores forman todos parte de redes que conforman durante una gestión, y bajo el paraguas del líder, el partido en el gobierno. En otras palabras, no sólo se trata de un partido «presidencializado», en el sentido que le otorga Samuels (2002) a este término, es decir, que su organización nacional existe y se configura para la disputa presidencial, sino que es el acceso a la presidencia lo que le da su forma específica al partido.

Seguramente es cierto que el particular modo en que Kirchner condujo la salida de la crisis política de 2001-2002, reforzando la figura presidencial frente a las instituciones y a su propio partido, le permitió contar con el margen de autonomía necesario para designar a incondicionales sin peso político propio (Cherny *et al.* 2010). Pero en un sentido más general la debacle de los partidos argentinos como instituciones representativas ha inclinado aún más el peso de la legitimidad democrática sobre los Ejecutivos electos<sup>29</sup>. La amplia autonomía para designar de los presidentes es en ese marco un efecto de la debacle, pero que a su vez tiende a profundizar el predominio presidencial frente a la organización partidaria preexistente, dotando al líder electo con la capacidad de renovar masivamente las élites del partido bajo su conducción.

29. Mientras que en 1984 un 47% de ciudadanos argentinos simpatizaba con algún partido político, para 2007 el porcentaje había descendido al 15% (M. MORA Y ARAUJO 2011: 117). El hecho de que la gestión de Néstor Kirchner haya mantenido un nivel de aceptación de entre el 60 y 70 por ciento durante todo su mandato no implicó una reversión de la tendencia estructural que supone una generalizada ausencia de identificación partidaria en la ciudadanía.

Futuros estudios que permitan comparar sistemáticamente entre diferentes períodos presidenciales y entre diferentes partidos en el gobierno ayudarán seguramente a profundizar nuestro conocimiento sobre las complejas relaciones entre los partidos, el gobierno y el Estado en Argentina y a determinar si los hallazgos aquí presentados responden a una especificidad del período observado o si se trata de cambios de más largo alcance en el peronismo y en la política argentina.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ABERBACH, Joel y ROCKMAN, Bert. Civil servants and policymakers: neutral or responsive competence? *Governance*, 1994, vol. 7: 461-469.

ANGELL, Alan. The durability of the party system in Chile. En WEBB, Paul y WHITE, Stephen (eds.). *Party politics in new democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2007: 275-304.

BLONDEL, Jean. Party government, patronage, and party decline in western Europe. En GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón y LINZ, Juan (eds.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2007: 233-256.

BLONDEL, Jean y COTTA, Maurizio. *The nature of party government*. New York: Palgrave, 2000.

CALVO, Ernesto y MURILLO, María Victoria. Who delivers? Partisan clients in the argentine electoral market. *American Journal of Political Science*, 2004, vol. 48 (4): 742-757.

CHERESKY, Isidoro. *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

CHERNY, Nicolás; FEIERHERD, Germán y NOVARO, Marcos. El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007). *América Latina Hoy*, 2010, vol. 54: 15-41.

CORRALES, Javier. *Presidents without parties*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2002.

DE LUCA, Miguel. Del principio y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (coords.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, Eudeba: 37-48.

DE RIZ, Liliana y FELDMAN, Jorge. El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989. *Documento Cedes*, n.º 64. Buenos Aires, 1991.

EATON, Kent. Can politicians control bureaucrats? Applying theories of political control to Argentina's democracy. *Latin American Politics and Society*, 2003, vol. 45 (4): 33-62.

FERRARO, Agustín. Una idea muy precaria. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, 2006, vol. 41 (2): 165-186.

FERRARO, Agustín. Friends in high places. Congressional influence on the bureaucracy in Chile. *Latin American Politics and Society*, 2008, vol. 50 (2): 101-130.

FLINDERS, Matthew. The Politics of Patronage in the United Kingdom: Shrinking Reach and Diluted Permeation. *Governance*, 2009, vol. 22 (4): 547-570.

FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steven. Informal institutions and party organization in Latin America. En HELMKE, Gretchen y LEVITSKY, Steven (eds.). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006: 178-197.

GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.

IACOVELLO, Mercedes; ZUVANIC, Laura y TOMMASI, Mariano. Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina. En *VIII Congreso del CLAD*. Panamá, 28-31 de octubre, 2003.

JOHNSTON, Michael. Patrons and clients, jobs and machines: A case study on the uses of patronage. *American Political Science Review*, 1979, vol. 73 (2): 385-398.

KATZ, Richard. Party government: a rationalistic conception. En CASTLES, Francis y WILDERMANN Rudolf. *Visions and Realities of Party Government*. Berlin: De Gruyter, 1986: 31-71.

KATZ, Richard y MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1995, vol. 1 (1): 5-28.

KATZ, Richard y MAIR, Peter. The ascendancy of the party in public office. En GUNTER, Richard; MONTERO, José R. y LINZ, JUAN (eds.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002: 113-135.

KEMAHLOGLU, Ozge. Jobs in politicians' backyards: Party leadership competition and patronage. *Journal of Theoretical Politics*, 2011, vol. 23: 480-509.

KETTL, Donald. Public Bureaucracies. En RHODES, R. A.; BINDER, Sarah y ROCKMAN, Bert. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press, 2006: 366-384.

KEY, Valdimer Jr. *Politics, parties, and pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964.

KOPECKÝ, Petr; MAIR, Peter y SPIROVA, María (eds.). *Party Patronage and Party Government in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

KOPECKÝ, Petr; SCHERLIS, Gerardo y SPIROVA, María. Conceptualizing and measuring party patronage. Working paper 25, *The Committee on Concepts and Methods-IPSA*, septiembre 2008.

LEIRAS, Marcelo. *Todos los caballos del rey*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

LEVITSKY, Steven. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine peronism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LEVITSKY, Steven y MURILLO, María V. Argentina: From Kirchner to Kirchner. *Journal of Democracy*, 2008, vol. 19 (2): 16-30.

MANOW, Philip y WETTINGEL, Philip. Parliamentary Elections and Party Patronage: An Empirical Study of the German Top Ministerial Bureaucracy at the Federal and State Level, 1957-2005. *ECPR Joint Sessions of Workshops*. Nicosia, 25-30 de abril, 2006.

MINSKY, Rafael. Obstáculos para la profesionalización de la gestión pública. En *vi Congreso del CLAD*. Buenos Aires, 5-9 de noviembre, 2001.

MORA y ARAUJO, Manuel. *bipolar. Los vaivenes de la opinión pública (1983-2011)*. Buenos Aires: Sudamericana, 2011.

MÜLLER, Wolfgang. Patronage by national Governments. En BLONDEL, Jean y COTTA, Maurizio (eds.). *The nature of party government*. New York, Palgrave, 2000: 141-160.

MÜLLER, Wolfgang. Party Patronage and Party Colonization of the State. En KATZ, Richard y CROTTY, William (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006: 189-195.

NOVARO, Marcos. Decisionismo transicional y programático. *Diálogo Político*, 2011, vol. 2: 201-226.

PALERMO, Vicente y NOVARO, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, Norma, 2006.

ROSE, Richard. *The problem of party government*. London: Macmillan, 1974.

SAMUELS, David. Presidentialized parties: the separation of powers and party organization and behavior. *Comparative Political Studies*, 2002, vol. 35 (4): 461-483.

SCHERLIS, Gerardo. The Contours of Party Patronage in Argentina. *Latin American Research Review*, 2013 (en prensa).

SCOTT, James. Patronage regimes and American party developments from «the Age of Jackson» to the progressive era. *British Journal of Political Science*, 2006, vol. 36 (1): 39-60.

SORAUF, Frank J. Patronage and party. *Midwest Journal of Political Science*, 1957, vol. 3 (2): 115-126.

SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano. Political institutions, policymaking processes, and policy outcomes in Argentina. En STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano (eds.). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2008: 69: 110.

SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Biblos, 2003.

SZUSTERMAN, Celi. Que se vayan todos! The struggle for democratic party politics in contemporary argentina. En WEBB, Paul y WHITE, Stephen. *Party Politics in New Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2007: 213-241.

VAN BIEZEN, Ingrid y KOPECKÝ, Petr. The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation, and Rent Seeking in Contemporary Democracies. *Party Politics*, 2007, vol. 13 (2): 235-254.

YABLON, Ariel. *Patronage, corruption and political culture in Buenos Aires, Argentina, 1880-1916*. Tesis doctoral. University of Illinois at Urbana-Champaign, 2003.

ANEXO  
 MODELO DE ENTREVISTA A LOS EXPERTOS  
 EN LOS DIFERENTES SECTORES DEL ESTADO ARGENTINO

1. Alcance de las designaciones	
1.a. Amplitud: En su opinión, los políticos designan cargos:	1 a 3
-- en unas pocas instituciones de este sector; -- en la mayoría de las instituciones; o -- en todas las instituciones.	
1.b. Profundidad: En su opinión, los políticos alcanzan a designar	1 a 3
-- sólo los cargos superiores -- los cargos de nivel intermedio -- al personal técnico, administrativo, y de servicios	
1.c. Proporción. En su opinión, los políticos designan	1 a 3
-- Hasta un tercio de los puestos del sector -- Entre uno y dos tercios de los puestos del sector -- Más de dos tercios de los puestos del sector	
2. Responsabilidad efectiva por las designaciones	
¿Quién o quiénes son los responsables de decidir las designaciones en este sector? ¿Hay algún rol de la dirigencia partidaria o se trata únicamente de quienes tienen cargos públicos?	Pregunta abierta
3. Motivaciones de las designaciones	
¿Por qué los políticos designan en este sector? Por cada una de las cinco opciones elija una de las cinco posibles respuestas que se ofrecen abajo.	
-- para obtener el voto de los designados; -- para recompensar a los militantes y contener grupos de activistas; -- para mantener la cohesión de diferentes facciones del partido; -- para forjar coaliciones de apoyo y/o cooptar a otros grupos y dirigentes -- para controlar las instituciones del sector	
a. Es siempre o casi siempre la motivación principal en este sector (4); b. Es importante en muchos casos (3); c. Es habitual pero en general secundaria (2); d. Es posible pero marginal (1); e. No está presente (0)	
4. Criterio de selección de los designados	
¿Cuáles son los criterios seguidos por los políticos para designar? Por cada una de las tres opciones elija la respuesta más apropiada de las cinco que se ofrecen abajo.	
-- pertenencia partidaria u organizativa; -- competencia profesional; -- vínculos personales	
Es siempre condición necesaria (4); Es importante en muchos casos (3); Es habitual pero en general secundario (2); Es posible pero marginal (1); No está presente (0)	
5. ¿Usted cree que las prácticas que se verifican en este período difieren sustancialmente de las de períodos previos? Si es así, ¿cómo y por qué?	Pregunta abierta
6. Comentarios y aclaraciones adicionales que nos permitan comprender mejor las respuestas anteriores	Pregunta abierta

Los datos que se presentan respecto al alcance surgen de la agregación de los datos de la amplitud, la profundidad y la proporción de designaciones partidarias. Los resultados son presentados en un rango de 0 a 1 –lo que resulta de dividir los promedios por 3–. Los datos de motivaciones y criterios también son presentados en un rango de 0 a 1. Un resultado entre 0.0 y 0.25 sugiere que la motivación o el criterio en cuestión está presente pero que es por lo general marginal; un resultado entre 0.25 y 0.5 implica que es común pero secundario; un resultado entre 0.5 y 0.75 refiere a motivaciones y criterios importantes en muchos casos; y un resultado arriba de 0.75 representa que la motivación o el criterio es siempre o casi siempre la razón dominante para decidir los nombramientos en el sector.