

# **Integración vertical en organizaciones partidarias multi-nivel de países federales latinoamericanos.**

SCHERLIS GERARDO.

Cita:

SCHERLIS GERARDO (2010). *Integración vertical en organizaciones partidarias multi-nivel de países federales latinoamericanos. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/57>

**Entre el dominio y la simbiosis:**  
**Las relaciones entre gobierno y partido en Argentina a la luz**  
**de las designaciones políticas**

Gerardo Scherlis  
Instituto Gioja – Universidad de Buenos Aires  
gscherlis@gmail.com

**ABSTRACT:**

Las designaciones políticas constituyen una de las dimensiones centrales para el estudio de las relaciones entre el gobierno y el partido o coalición de partidos que le sirve de apoyo. En este artículo se presentan datos resultantes de una investigación sobre los criterios para designar tanto en los cargos de mayor responsabilidad política como en los niveles intermedios e inferiores durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina y se discuten finalmente las implicancias de los resultados sobre la relación entre gobierno y partido gobernante en el período observado.

AREA TEMATICA: Política Comparada

Sub-área: Partidos y sistemas de partidos

**"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010"**

**Entre el dominio y la simbiosis:**

## **Las relaciones entre gobierno y partido en Argentina a la luz de las designaciones políticas**

Las designaciones políticas constituyen una de las dimensiones centrales para el estudio de las relaciones entre el gobierno y el partido o coalición de partidos que le sirve de apoyo (Blondel and Cotta, 2000). La noción convencional sobre este tema tiende a asumir la existencia de un partido o coalición que, al ganar las elecciones, gestiona el aparato estatal a través de la designación de sus cuadros dirigentes en los cargos de mayor responsabilidad política, y que utiliza la distribución de cargos y empleos públicos de menor rango para recompensar a sus activistas (Müller, 2006). Sin embargo, los criterios seguidos por los líderes electos para designar personal en diferentes niveles de la estructura estatal pueden no estar completa o mayormente ligados a criterios partidarios (Peters and Pierre, 2004). Conocer cuáles son los criterios que dominan estas designaciones resulta por lo tanto crucial a la hora de analizar dichas relaciones (Geddes, 1994:131-134). En el caso de Argentina, es sabido que el presidente cuenta con una amplia capacidad para hacer designaciones en la estructura estatal, capacidad que alcanza desde los niveles más altos de conducción política hasta los estratos medios e inferiores de la administración. Diversos estudios han mostrado que el proceso de incorporación y promoción de personal en la mayor parte de las burocracias públicas está dominado por la discrecionalidad de los políticos gobernantes (Bambaci et al, 2007; Ferraro, 2006; Spiller and Tommasi, 2007). Estos trabajos han puesto el foco en la administración pública, advirtiendo sobre los efectos negativos que el alto nivel de discrecionalidad en las designaciones tiene en el funcionamiento de las burocracias estatales. Sin embargo, no han prestado mayor atención a la cuestión de sobre quiénes recaen las designaciones, ni a cómo ellas se relacionan con las estructuras de los partidos gobernantes. A su vez, aunque los recientes estudios sobre partidos argentinos reconocen la importancia de los recursos estatales en la integración de las organizaciones partidarias (Levitsky, 2003; Leiras, 2007), tampoco han avanzado en una observación sistematizada de las designaciones y lo que ellas reflejan respecto a la relación entre el gobierno y los partidos que lo apoyan. En concreto, cuáles son los criterios dominantes a la hora de designar personal en el estado, qué se busca por medio de dichas designaciones, a quién se emplea para ello, y en última instancia, qué relación existe entre ese importante contingente de personas convocadas para gestionar los

asuntos públicos y el partido o coalición gobernante, constituyen todas cuestiones sobre las que no se han desarrollado estudios sistemáticos.

En este artículo intento contribuir a cubrir este vacío a partir del estudio de los criterios que han dominado las designaciones políticas durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina. En concreto, se plantea aquí la pregunta sobre cuáles han sido los criterios utilizados en este período para seleccionar a los designados en diferentes niveles del estado. En particular, interesa observar en qué medida los partidos que apoyaron al gobierno han sido la base sobre la cual se realizaron las designaciones en el estado argentino y analizar las consecuencias que tuvo en este caso el proceso de designaciones sobre la propia organización del partido gobernante.

A partir de los hallazgos obtenidos el principal argumento que aquí se sostendrá afirma que en el caso estudiado el presidente y su grupo de allegados conformaron los planteles de gobierno sin considerar la pertenencia partidaria previa como criterio central. Si bien en el nivel más alto de conducción política se observa la presencia de miembros del Partido Justicialista (PJ) y de otras organizaciones partidarias aliadas, esta presencia tiende a reducirse ni bien se desciende un escalón en el nivel de responsabilidad política hasta tornarse un factor marginal en los escalones medios e inferiores del estado. En otros términos, de los datos obtenidos surge que la fuente fundamental para el reclutamiento de los designados políticos en el estado argentino no ha sido una organización partidaria preexistente. En cambio, el proceso de designaciones en el aparato estatal durante este período puede ser visto como la instancia a través de la cual un núcleo de líderes incorpora al estado las redes que llevan adelante las tareas de la gestión gubernamental. Esta incorporación tuvo lugar fundamentalmente sobre la base de vínculos de confianza personal y, en algunos sectores, con cierta atención a las calificaciones de los designados. Sin embargo, la designación supuso por lo general la asunción de un fuerte compromiso de índole político por parte de dichos designados. A partir de ello, puede señalarse que el proceso de designaciones en el estado constituyó en este período una herramienta esencial para la construcción del partido en el gobierno, el cual se constituyó como un entramado de redes de funcionarios públicos reclutados para gestionar el aparato estatal bajo el liderazgo presidencial. A partir de la conformación de estas redes – aunque por supuesto, valiéndose a su vez de otros recursos que no analizamos aquí - el grupo presidencial pudo avanzar en el control del partido gobernante. Como ya se señaló, el estudio se focaliza en el período 2003-2007, es decir los años de gobierno del Presidente

Néstor Kirchner. Se argumentará no obstante que este período permite observar tendencias que trascienden a un partido o término de gobierno específico. Espero poder aclarar estos argumentos en el desarrollo de las siguientes páginas.

El artículo se organiza de la siguiente forma. La primera sección delimita el concepto de designaciones partidarias, explica cuál es el universo de designaciones a observar, y presenta una clasificación sobre los criterios a partir de los cuales los partidos designan personal. La segunda sección describe el enfoque y la metodología utilizados. La tercera parte presenta los datos sobre los criterios para designar personal en diferentes niveles y áreas de política pública dentro del estado argentino en el período estudiado. El trabajo concluye con una discusión sobre los procesos de designaciones partidarias y sus efectos sobre los actuales patrones de relación entre partido, gobierno y estado en Argentina.

### **Las designaciones políticas: concepto, universo de análisis y clasificación**

En este trabajo utilizo el concepto de designaciones políticas para aludir 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, del balance de poder entre las partes involucradas, y del objetivo perseguido por quien adjudica el cargo.

Esta definición sugiere que las designaciones políticas no excluyen necesariamente al mérito ni a la competencia profesional como criterio de selección. En cambio, lo que la definición sí sugiere es que las designaciones políticas son realizadas sin seguir un proceso previamente establecido que garantice la transparencia en la selección (Denton and Flinders, 2006) o, en otras palabras, que los políticos tienen la discreción para elegir el criterio que consideren más adecuado para seleccionar los puestos estatales.

A partir de dicha definición, un estudio sobre las designaciones políticas debe cubrir 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 (por ejemplo Blondel et al, 2007; Strom, 2002; Verzichelli, 2010), mientras las designaciones en niveles inferiores son vistas como parte del fenómeno del

patronazgo o clientelismo (Hopkin, 2006; Piattoni, 2001; Sorauf, 1969).<sup>1</sup> Ciertamente, cabe suponer que los criterios seguidos por los políticos para designar los cargos de mayor responsabilidad no sean los mismos que aquellos que se siguen a la hora de designar personal técnico o administrativo. No obstante, a los fines de comprender la relación entre partido y gobierno en el marco de un estado en el cual los nombramientos discrecionales alcanzan todas las áreas y niveles es necesario contemplar e integrar lo que ocurre en ambos niveles.

El universo de designaciones de alto nivel aquí observado se compone de 178 cargos, e incluye los tres niveles de las así llamadas autoridades políticas superiores dentro de los ministerios (los 10 ministros y el jefe de gabinete de ministros, los 49 secretarios ministeriales, y 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 9 otros cargos de relevancia, que incluyen jefes de fuerzas de seguridad, responsables de programas especiales, etc.

El universo de designaciones de nivel medio e inferior incluye todos aquellos nombramientos discrecionales realizados en el sector público que no involucran a las autoridades antes mencionadas. En principio, el acceso al empleo público en el estado argentino debería realizarse a través de concursos públicos. De acuerdo al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)<sup>2</sup>, sólo las autoridades políticas superiores de los ministerios y los directores o presidentes de las agencias no ministeriales pueden ser designados discrecionalmente, mientras que cada uno de ellos estaría habilitado para designar un número limitado de asesores. Por debajo de estas autoridades y sus respectivos asesores, cada empleado, desde los directores nacionales de los ministerios hasta el último auxiliar debería ser incorporado sobre la base de exámenes públicos. Algunas agencias no ministeriales tienen sus propias regulaciones, pero manteniendo siempre criterios similares de exigencias para el ingreso.<sup>3</sup> En la práctica, sin embargo, dichas regulaciones se superponen con otros instrumentos

---

<sup>1</sup> Blondel y Cotta (2000) utilizan nombres distintos para ambos niveles de designaciones. Llamam Appointments (designaciones) sólo a las de nivel alto y denominan Patronage (patronazgo) a las de niveles intermedios y bajos.

<sup>2</sup> Decreto del poder ejecutivo 993/1991.

<sup>3</sup> El personal estatal está regulado por 56 regímenes de empleo diferentes. Muchas agencias tienen sus propias regulaciones (por ejemplo el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, o el Ente Nacional de Regulación del Gas. Otras normas regulan las condiciones de trabajo de empleados públicos en diferentes agencias pero sobre la base del tipo de actividad (por ejemplo médicos de hospitales públicos. (López y Zeller, 2006).

legales, que autorizan a las autoridades superiores a designar mediante contratos temporarios los cargos medios e inferiores en casi todas las áreas del estado. De tanto en tanto, grupos de empleados contratados son regularizados como personal permanente a través los así llamados “pases a planta”, decisiones administrativas por lo general negociadas entre el sindicato de empleados estatales y la autoridad política del área.<sup>4</sup>

En la práctica, el número de designaciones partidarias realizadas en el transcurso de un período presidencial puede estimarse en varios miles. Los datos oficiales sobre empleo público muestran que desde la asunción de Néstor Kirchner como presidente en mayo de 2003 hasta el momento de la observación para este trabajo, hacia fin de 2006, fueron incorporados en el ámbito del poder ejecutivo nacional 26.420 empleados.<sup>5</sup> Debe decirse que cerca de 10.000 de esos puestos corresponden a personal de empresas de servicios públicos que pasaron de manos privadas al ámbito público. De los 16.000 restantes, más allá de algunas posibles excepciones correspondientes a unas pocas agencias que realizan concursos para el ingreso de personal, la inmensa mayoría pueden ser incluidos en la categoría de designaciones políticas de acuerdo a la definición aquí propuesta. En definitiva, nuestro universo cubre un grupo de 178 designaciones de alto nivel por un lado, y una enorme cantidad de varios miles de designaciones de rango medio e inferior por el otro.

En el contexto argentino no ha habido hasta el momento mayor interés en estudiar cuáles son los criterios que definen las designaciones ni cuál es el vínculo entre las designaciones y el partido de gobierno. Los pocos autores que han advertido la presencia de criterios diferentes en la selección de los designados lo han hecho a partir de un interés en la profesionalización o no de la gestión pública, antes que en el vínculo entre designaciones y organización partidaria. En este punto se destaca el estudio de Barbara Geddes, quien distingue entre las designaciones basadas en la competencia profesional, la pertenencia partidaria, y la lealtad personal, pero agrupando a las dos últimas como criterios políticos frente al criterio de competencia profesional, que sería precisamente un criterio no político (Geddes, 1994). El dilema de los políticos en este punto es, en los términos de Geddes, si privilegiar la competencia y con ello la eficiencia en la gestión o si en cambio dar prioridad a designaciones por lealtad partidaria o personal, de modo tal de obtener mayor sostén político.

---

<sup>4</sup> A partir de ello, no parece correcto distinguir al personal contratado como designados políticos del personal de planta como funcionarios de carrera, tal como lo hace Ferraro (2006).

<sup>5</sup> Datos publicados por la Dirección Nacional de Ocupación y Salarios de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

El presente estudio parte de una preocupación diferente, cual es la de contribuir a la comprensión del vínculo entre gobierno y partido gobernante (o partidos gobernantes) a partir del estudio de las designaciones. En función de ello, el primer objetivo consiste en establecer la presencia relativa de la membresía partidaria como criterio definitorio a la hora de designar comparado con los otros dos criterios sugeridos por Geddes, el de la capacidad profesional y el del vínculo personal, entendidos cada uno de estos tres como criterios diferenciados.

Antes de continuar avanzando conviene hacer entonces una breve aclaración respecto de cada uno de los criterios a considerar y sobre qué dice la prevalencia de cada uno de ellos sobre el vínculo entre partido gobernante y estado.

### *Pertenencia partidaria*

La pertenencia partidaria suele considerarse el criterio natural a la hora de decidir las designaciones en un gobierno dirigido por políticos partidarios, precisamente porque esa pertenencia habitualmente supone propósitos comunes y confianza recíproca (Manow and Wettengel, 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). La presencia de miembros de diferentes partidos u organizaciones entre los designados también proporciona importante información sobre la coalición de apoyo de un gobierno. Sin embargo, como ya se señaló, los criterios seguidos por los líderes electos para designar personal en diferentes niveles de la estructura estatal pueden ser varios, y no estar completa ni mayormente ligados a criterios partidistas (Peters and Pierre, 2004:2). Estudios recientes muestran el descenso en el grado de *partidismo*<sup>6</sup> en las designaciones de alto nivel, particularmente en casos de sistemas de partidos débilmente institucionalizados (Blondel et al, 2007). Es también notorio que el régimen presidencial, al concentrar los poderes de designar en cabeza del presidente y no someter la permanencia en el poder ejecutivo al respaldo partidario en el parlamento, tiende a otorgar un mayor grado de autonomía al jefe del ejecutivo para

---

<sup>6</sup> El “nivel de partidismo” (partyness) del gobierno es un concepto acuñado por Richard Katz (1986: ) precisamente para señalar la variación en la presencia del partido en el gobierno.

definir qué criterio utilizar a la hora de designar en comparación el régimen parlamentario (Samuels, 2002).<sup>7</sup>

En relación con las designaciones sobre la base de un criterio partidario es preciso agregar una advertencia referente al caso argentino. Cuando observamos organizaciones partidarias caracterizadas por 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 and Levitsky, 2006)<sup>8</sup>, 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. Optamos aquí por 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 mundo del *peronismo*, más allá de su afiliación formal al Partido Justicialista al momento de la designación.

### *Competencia profesional*

Los líderes electos pueden optar por la formación y experiencia profesional como criterios decisivos para seleccionar a los designados. El alto grado de competencia técnica requerido en la actualidad en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas junto a la creciente presión de los electorados por gobiernos con mejor calidad de gestión (Kettl, 2009:376) podría llevar a los líderes políticos a priorizar el reclutamiento de expertos en diferentes áreas del estado. A su vez, tal como lo plantea Peter Mair, la complejidad de las tareas de gobierno junto al descenso en el número de miembros activos de los partidos podría estar llevando a los principales dirigentes partidarios a mirar más allá de sus confines organizativos a la hora de buscar las designaciones más adecuadas (2003:8). Como ya se señaló, desde la concepción aquí asumida, una designación basada en criterios de competencia profesional no deja por ello de ser política, en la medida en que sigue para ello la discrecionalidad de quien designa; en otras palabras, la decisión de designar a un experto como secretario de un

---

<sup>7</sup> En relación con el tipo de régimen, recientemente Amorim Neto y Strom (2006) mostraron que en los regímenes semipresidenciales baja el número de designaciones partidarias, ya que los presidentes buscan designar por fuera del partido para construir un poder de base personal.

<sup>8</sup> Y tal como, por otra parte, parecería ser una fuerte tendencia aun en partidos históricamente caracterizados por altos niveles de institucionalización formal (Carty, 2004).

área determinada no hace de esta designación menos política que si recayera en un neófito primo del ministro o en el líder de una facción del partido. Se trata, en cambio, de la decisión política de priorizar un criterio sobre otro (no sería una designación política, en cambio, si hubiera un procedimiento pautado para la selección y no existiera la posibilidad de elegir discrecionalmente el criterio a seguir).

### *Vínculo personal*

El reclutamiento sobre la base de los vínculos personales supone que lo que define la selección es la relación de confianza entre quien designa y el designado. Como señala Geddes, el líder electo puede 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 (Geddes, 1994:148). Claro que la misma posibilidad de designar a partir del vínculo personal, con independencia del partido y de criterios técnicos, supone la previa existencia de un amplio margen de autonomía del líder electo. En tal sentido, el proceso de personalización y presidencialización de la política (Poguntke y Webb, 2005) parecería estar alentando la concentración de los poderes de designar en los ejecutivos electos en desmedro de los partidos como organizaciones de gobierno (Verzichelli, 2010). Como lo planteara Richard Katz para el caso de los Estados Unidos, “en la medida en que las elecciones son sobre todo competencias entre personas, menos probable es que los líderes electos deban someterse a su partido” (1996:224), y esto involucra tanto a la definición de políticas como a los nombramientos.

### *Criterio dominante y relación gobierno - partido*

En su intento por sistematizar las relaciones entre gobierno y partido, Jean Blondel (2000) sugiere tener en cuenta dos dimensiones. Por un lado, el grado de interrelación entre uno y otro. Esta dimensión puede ilustrarse como un continuo que va desde la mutua y completa autonomía hasta una total integración. La segunda dimensión es la de la dependencia de uno respecto al otro o, en sentido inverso, el dominio de uno sobre el otro. Naturalmente, si hay total autonomía mutua no hay dependencia ni dominio, pero ni bien comienza la interrelación, podemos observar cuál de las dos instancias – gobierno o partido gobernante – se impone sobre el otro. También en este caso se trata de una cuestión de grado, pudiendo ir desde la simple incidencia de uno sobre el otro hasta el control total.

A partir de la sistematización propuesta por Blondel podemos avanzar en un intento de clasificar las relaciones entre gobierno y partido sobre la base de los diferentes criterios que dominan las designaciones en los diferentes niveles del estado. Tal como se muestra en la tabla 1, el dominio total del criterio partidario en las designaciones políticas de alto nivel normalmente implica la presencia de un partido que controla el gobierno o, en otros términos, de un gobierno que es dependiente del partido. En el caso de que las designaciones sobre base partidaria dominen también una importante porción de designaciones de empleos medios e inferiores de la administración lo que resulta es un alto nivel de interpenetración entre partidos y estado sobre la base del dominio o colonización del estado por parte del partido (Müller, 2006).

Tabla 1: Relación partido-estado a partir de los diferentes criterios dominantes en las designaciones políticas

Criterio dominante en las designaciones	Partidario	Experticia	Vínculo personal
Relación partido-estado	El partido domina al gobierno (designaciones altas) - Colonización partidaria del estado (designaciones medias y bajas)	El gobierno es autónomo respecto al partido El partido puede:	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ser creado o desarrollado desde el gobierno (dependiente del gobierno)</li> <li>b. Ser autónomo del gobierno. Hay autonomía mutua. El partido apoya al gobierno pero no interviene en las designaciones (más probable con designaciones por competencia)</li> <li>c. Ser preexistente pero dominado desde el gobierno (más probable con designaciones por vínculo personal)</li> </ul>

El dominio de los vínculos personales y de la competencia profesional como criterios para designar supone que el gobierno conserva un margen de autonomía con respecto al

partido mucho mayor que en aquellos casos en los que las designaciones responden a criterios partidarios. En verdad, el dominio de cualquiera de estos dos criterios puede implicar fundamentalmente tres tipos de vínculos entre el gobierno y el partido gobernante. Puede darse en un extremo el caso de un líder que gana las elecciones sin una estructura partidaria desarrollada y que, por lo tanto, utilice las designaciones para crear y dar forma al partido que le sirve de apoyo para gobernar. Habría aquí una interpenetración profunda entre gobierno y partido, en el marco de la cual el partido, al menos en un principio, es completamente dependiente de su inserción en la estructura gubernamental (o estatal). En el extremo opuesto puede darse una situación en la cual el gobierno está concentrado en la figura del presidente, que puede así decidir sobre las designaciones sin la influencia del partido, pero en la cual el partido tiene una existencia autónoma que se refleja en la presencia de una organización que conserva su existencia por fuera de la estructura del ejecutivo nacional al cual apoya. Sería éste un caso de mutua autonomía entre gobierno y partido.<sup>9</sup> La tercera posibilidad consiste en que el gobierno surja de un partido ya establecido y que no intente reemplazarlo por uno nuevo, pero que sus principales líderes utilicen las designaciones sobre base personal o de competencia para afectar los equilibrios de poder al interior del partido y lograr así el control de la organización partidaria preexistente. En este caso podemos decir, siguiendo nuevamente a Blondel (2000), que el partido es al menos parcialmente dominado desde el gobierno. La situación de mutua autonomía entre gobierno y partido es más esperable cuando dominan los criterios de competencia; el presidente decide privilegiar la competencia técnica y el partido acepta dicho criterio por evaluarlo conveniente en términos electorales. La situación de creación del partido desde el gobierno o de copamiento del partido desde el gobierno es más factible a partir de las designaciones por vínculos personales; el presidente y sus allegados se fortalecen políticamente al interior de su partido a través de la creación de un funcionariado leal exclusivamente al grupo gobernante.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Del primer caso ejemplos parecen sobrar ejemplos en la región latinoamericana. Entre los recientes, la impresión es que se adaptan bien a dicho modelo los casos de Alvaro Uribe y su partido U, y Rafael Correa y su partido X. El segundo caso es, según la perspectiva de Celia Szusterman, aplicable al sistema político argentino. Szusterman sostiene que no hay en este país verdadero gobierno de partido ya que . En la última sección de este artículo discuto esta cuestión.

<sup>10</sup> El régimen presidencial, al llevar normalmente al presidente a la jefatura de facto de su partido durante su mandato como presidente, y al no someter al gobierno al necesario apoyo del Parlamento, puede favorecer la emergencia de gobiernos más autónomos de su partido que lo que cabría esperar en regímenes parlamentarios. Sin embargo, la relación entre partido y gobierno no está determinada por el diseño institucional, y puede presentar variaciones notables dentro mismo del régimen presidencial.

La próxima sección presenta la metodología utilizada para obtener los resultados.

### **Metodología y diseño de la investigación**

A partir del objeto de estudio, precisado en la sección anterior, el estudio se divide en dos partes principales. Por un lado, se fija la atención en un grupo de 178 designaciones de alta relevancia política, dentro de las cuales pueden distinguirse diferentes niveles de responsabilidad. Por el otro, se observa el grueso de las designaciones partidarias, aquellas que involucran a los niveles intermedios y bajos de la administración.

Para el estudio de las designaciones de niveles intermedios y bajos, el paso inicial consiste en diseñar un modelo del estado argentino, de modo tal que este caso pueda ser comparado con el de otros países.<sup>11</sup> Para ello, y siguiendo la propuesta de B. Guy Peters para comparar administraciones públicas nacionales, divido al estado en diferentes áreas de política pública, tomando – a efectos de posible comparación - ocho sectores clásicos de política pública:

### **Asistencia Social - Educación – Economía – Finanzas – Fuerzas de Seguridad – Medios – Poder Judicial – Relaciones Exteriores**

La división en diferentes áreas de políticas públicas responde a la hipótesis según la cual los partidos pueden seguir diferentes criterios para designar en áreas distintas. Establecer los criterios de selección en diferentes áreas podría iluminar variaciones y matices que se perderían en caso de tomar a la estructura estatal como unidad monolítica.

La información sobre los criterios para seleccionar a los designados es mayormente obtenida de una serie de 45 entrevistas a expertos, cinco por cada una de las áreas analizadas. Los entrevistados<sup>12</sup> fueron invitados a identificar la importancia relativa de cada una de las tres posibles opciones presentadas en el área de su conocimiento. Se les requirió que definieran en qué medida los designados son elegidos por su afiliación partidaria, por sus antecedentes y capacidades profesionales, o por un

---

<sup>11</sup> En este punto sigo en general el modelo desarrollado para un estudio integral de las designaciones en el estado en Kopecky, Scherlis and Spirova (2008).

<sup>12</sup> El listado de entrevistados incluye: personal burocrático con estabilidad y al menos 8 años de antigüedad en el aparato estatal, sindicalistas relacionados con el área, periodistas expertos en el área en cuestión, académicos estudiosos del sector y personal especializado de organizaciones no gubernamentales que trabajan en relación con el sector estudiado. El listado de entrevistados está disponible en Scherlis (2010).

vínculo personal con quienes los designan. Estas opciones no son mutuamente excluyentes y, por lo tanto, no se pretendió que los expertos eligieran una o algunas de ellas. En cambio, se intentó establecer la importancia relativa de cada criterio de selección, asignando diferentes valores según la respuesta. Con tal propósito, los expertos son invitados a señalar si cada uno de estos cuatro tipos de criterios “está siempre o casi siempre presente en el área” (4 puntos); si es “importante en muchos casos” (3); si es “común pero secundaria” (2); si es “posible pero marginal” (1); o si simplemente “no está presente” (0).<sup>13</sup>

Las respuestas provistas por los entrevistados permiten calcular la importancia relativa de los diferentes criterios en cada una de las nueve áreas seleccionadas. Los promedios obtenidos para cada área son presentados en un rango de 0 a 1. Un resultado de 0 sugiere que el criterio en cuestión está ausente; entre 0,0 y 0,25 sugiere que el criterio 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 criterios importantes en muchos casos; y un resultado arriba de 0,75 representa que el criterio es siempre o casi siempre el dominante para decidir los nombramientos en el sector.

De todos modos, en todos los casos se alentó a los entrevistados a desarrollar sus respuestas sobre los criterios que guían las designaciones más allá de la selección de las opciones, con el fin de obtener un cuadro más completo de la cuestión. Finalmente, se requirió de los entrevistados que se refirieran a los cambios en las motivaciones y criterios dominantes a lo largo del tiempo; en particular, se busca de este modo identificar aquello que es específico del momento de realización del estudio, esto es la administración liderada por el Presidente Néstor Kirchner y por el Partido Justicialista entre 2003 y 2007 de las características más permanentes de las prácticas aquí estudiadas.

El estudio de las designaciones de mayor relevancia política 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. El universo de designaciones analizadas, tal como fue detallado en la sección anterior, incluye los 11 ministros del poder ejecutivo, los secretarios ministeriales, la gran mayoría de subsecretarios ministeriales, los directores o presidentes de las

---

<sup>13</sup> En rigor, se trata de preguntas incluidas en un cuestionario más amplio sobre designaciones partidarias utilizado para la realización de la que fuera mi tesis doctoral. Véase Scherlis, 2010.

principales agencias gubernamentales no ministeriales, los principales embajadores, jefes de fuerzas de seguridad, y otros pocos funcionarios de alto rango.

Dado que el objetivo es, una vez más, establecer en qué medida estos criterios son tomados en cuenta a la hora de designar, en los casos en los que dos criterios aparecen como igualmente importantes, ambos son contabilizados del mismo modo en la designación respectiva. Sin embargo, si un designado tiene una trayectoria reconocible en el partido contabilizo dicha designación como realizada a partir del criterio partidario, aun cuando el designado cuente además con experiencia profesional en el área o un vínculo personal con quien lo designa. En otras palabras, se asume aquí que la condición partidaria, si está presente, tiende a ser el factor definitorio en la selección del designado, a menos que la competencia profesional sean especialmente destacados o que la relación personal con quien designa se destaque por sobre la condición partidaria.<sup>14</sup> La próxima sección presenta los principales hallazgos de la investigación.

### **Criterios de selección en las designaciones partidarias**

#### *Designaciones de cargos superiores*

La pertenencia partidaria surge como un factor decisivo para las designaciones en los más altos escalones del estado. De los 11 ministros designados por el presidente Kirchner que cumplían funciones en el año 2006 (en rigor, 10 ministros y un jefe de gabinete de ministros), 10 eran miembros reconocidos del Partido Justicialista o con un vínculo preexistente con el peronismo.<sup>15</sup> Al analizar el conjunto de las 178 designaciones más relevantes del estado argentino, la pertenencia partidaria se mantiene

---

<sup>14</sup> Asumiendo que hay aquí un margen de discrecionalidad importante, considero tanto partidaria como de competencia una designación como la del ministro de educación Daniel Filmus, reconocido experto en su área con una importante trayectoria académica, pero también con experiencias anteriores en gestiones de signo peronista. Considero tanto partidaria como de vínculo personal la designación de la ministra de desarrollo social Alicia Kirchner, miembro del PJ y anterior ministra en la gobernación de Santa Cruz, pero también hermana del presidente. Una designación como la de Carlos Tomada en el ministerio de trabajo sería un ejemplo de cómo se privilegia en la clasificación el carácter partidario. Tomada es abogado y ha estado ligado a la problemática laboral, pero su designación tiene mucho más que ver con su perfil político partidario y sus vínculos con el sindicalismo que con una destacada reputación como abogado laboralista.

<sup>15</sup> Como ya se advirtió, la fluidez de las fronteras organizativas del peronismo nos lleva a contabilizar como designación por criterio partidario casos en los que el designado ni siquiera es formalmente miembro del partido. Tal es el caso, por ejemplo, de la ministra de defensa, Nilda Garré, quien había sido poco tiempo antes vice-ministra del interior en el gobierno de la Alianza a partir de su participación en el partido PAIS. Este partido surgió de una escisión del PJ a mediados de los años 1990s e integró la Alianza, gobernante entre 1999 y 2001. Garré, como otros miembros de PAIS, contaba al momento de formar dicho partido con una larga tradición de pertenencia al peronismo. La llegada de Kirchner a la presidencia implicó el regreso de Garré al PJ.

como el criterio decisivo más habitual, pero la presencia relativa se reduce sustancialmente, involucrando apenas al 45 por ciento de los casos, frente al 40 por ciento en las 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 1, mientras entre los ministros el criterio partidario es definitorio en un 91 por ciento (10 casos de 11), entre los embajadores de mayor relevancia política lo hace en un 50 por ciento de los casos – 3 de 6-, entre los secretarios ministeriales (el segundo nivel jerárquico dentro de los ministerios) en un 49 por ciento – 24 sobre 49 casos-, y entre las designaciones de subsecretarios (tercer nivel jerárquico del ministerio), sólo en el 32 por ciento de los casos – 21 sobre 66 casos.

#### 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 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 por ciento de los ministros, del 16 por ciento de los embajadores, del 28 por ciento de los secretarios, en el 29 por ciento de directores de agencias no ministeriales, y del 59 por ciento de los subsecretarios. Algo similar, aunque de modo menos pronunciado y no siempre en forma lineal, ocurre con la experiencia y formación profesional. Este criterio resulta determinante en el 16 por ciento de los ministros, en el 33 por ciento de los

embajadores, en el 45 por ciento de los secretarios, en el 35 por ciento de los subsecretarios, y en el 46 por ciento de directores de agencias no ministeriales.

El partidario es no sólo el más usual de los criterios, sino que es también el criterio que proporcionalmente en más casos resulta condición suficiente por sí solo para la designación. En un 75 por ciento del total de las designaciones en las que el criterio partidario es definitorio (esto es, en 60 designaciones sobre 80) lo es sin que incidan decisivamente ninguno de los otros criterios. La proporción se reduce a un 46 por ciento en el caso de las designaciones por formación profesional y a 45 por ciento en aquellas basadas en el vínculo personal. En otras palabras, el criterio partidario es en la mayor parte de los casos un factor suficiente por sí mismo (aun cuando, obviamente, relaciones personales y capacidades técnicas puedan estar también presentes como cuestiones complementarias), mientras que los otros dos criterios son, en más de la mitad de los casos, condiciones no suficientes, que o bien se complementan entre sí o bien complementan a la pertenencia partidaria como factor decisivo en la designación.

De todos modos, parece significativo remarcar que en 98 de las 178 (el 55 por ciento) designaciones de alta responsabilidad política analizadas, la pertenencia partidaria preexistente 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. Es cierto que en la cúspide del poder político el criterio partidario aparece por lejos como el más relevante, pero ni bien se desciende un peldaño en la jerarquía institucional, la presencia del criterio partidario pierde peso hasta ser superado por la suma de los otros dos.

Por otra parte, es interesante remarcar algunas cuestiones sobre aquellas designaciones en las cuales el partido o la organización de pertenencia sí es un factor decisivo. En primer lugar, debe señalarse que 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 organizacional ocupa un rol determinante, 13 corresponden a designados de organizaciones distintas al Partido Justicialista. Se trata normalmente de casos de coaliciones informales o cooptaciones, en las cuales la designación expresa la incorporación al gobierno de organizaciones inicialmente no pertenecientes al partido de gobierno. Por ejemplo, seis de estas 13 designaciones involucran a dirigentes de la Confederación General del Trabajo (CGT), la principal central sindical que, pese a no

haber apoyado la candidatura presidencial de Néstor Kirchner, forjó luego una alianza política con el gobierno.<sup>16</sup> La alianza del gobierno con la CGT se cristalizó en designaciones en diferentes sectores, en general de poca visibilidad (probablemente por el bajo prestigio social de los sindicalistas), pero muy significativas en términos de políticas y recursos materiales (como por ejemplo la subsecretaría de puertos o la subsecretaría de transporte ferroviario). Otras 3 de estas designaciones basadas en la pertenencia partidaria corresponden a líderes de diversos partidos políticos, que en forma individual o junto a facciones de sus partidos también se integraron al gobierno en este período<sup>17</sup>, mientras que otras dos corresponden a líderes de organizaciones sociales no partidarias.<sup>18</sup> La incorporación de un número significativo de dirigentes de organizaciones distintas a la del presidente refleja la importancia de las designaciones como mecanismo para ensanchar la coalición de apoyo.

Si nos concentramos en las 67 designaciones en las que la pertenencia al Partido Justicialista operó como criterio principal, es interesante notar que 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.<sup>19</sup> También es ilustrativo que otras 11 designaciones (es decir, el 16,5%), incluyendo a dos ministros, corresponden a miembros del PJ de la Provincia de Buenos Aires, mientras que el resto se distribuye entre peronistas de las diferentes provincias, sin que se destaque ninguna en particular. Tomando en cuenta que el PJ ha sido reiteradamente definido como una confederación de organizaciones políticas con base en cada una de las 24 provincias argentinas (Leiras, 2007; Levitsky and Murillo, 2003), la observación de la proveniencia geográfica de los miembros del partido designados revela el impresionante dominio del PJ de Santa Cruz liderado por el propio presidente, y la participación del PJ de la provincia de Buenos Aires, liderado por el

---

<sup>16</sup> Es cierto que la CGT ha sido históricamente parte del movimiento peronista, pero debe notarse que el principal líder de la CGT, Hugo Moyano, dio su apoyo a otro candidato peronista (Adolfo Rodríguez Súa) en las elecciones de 2003 en las cuales resultó electo Néstor Kirchner.

<sup>17</sup> En algún caso, se trató de la incorporación de un dirigente que abandonó su partido al asumir la función gubernamental, como por ejemplo el caso de Graciela Ocaña, hasta entonces del partido ARI, quien se asumió como directora de la obra social de los jubilados y pensionados (PAMI). En otros casos, la incorporación de dirigentes de otros partidos acompañó el apoyo orgánico de dichos partidos al gobierno, como ocurrió con el Frente Grande, cuyo presidente asumió como subsecretario en el Ministerio de Relaciones Exteriores, o con Libres del Sur, uno de cuyos principales dirigentes asumió como subsecretario en el Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>18</sup> Entre los dirigentes de grupos sociales, seguramente el caso más renombrado es el de Luis D'Elia, dirigente de la Federación de Tierra y Vivienda, para quien se creó especialmente una subsecretaría (de tierras para el hábitat social).

<sup>19</sup> En rigor, estas 24 designaciones corresponden a personas que acompañaron a Néstor Kirchner en sus gobernaciones provinciales en SC.

anterior presidente de la Nación y principal 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 pocos, no son en ningún caso dirigentes políticos de primer nivel en el partido, sino más bien se trata de peronistas con buenos vínculos con el presidente Kirchner o con alguno de sus más cercanos colaboradores. En X casos que hemos contabilizado como designaciones en razón de la membresía partidaria, se trata de antiguos compañeros de militancia universitaria de Néstor Kirchner y su mujer, Cristina Fernández, en los años 1970s.

Todos estos elementos denotan tanto la fuerte impronta del presidente como así también la escasa participación de los jefes partidarios provinciales 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 (y con ellos, de las diferentes facciones realmente existentes) del partido de gobierno implica fundamentalmente que el presidente se vale de compañeros de ruta de su propia facción partidaria. La única excepción a esta regla es la presencia de un buen número de peronistas de la Provincia de Buenos Aires, como expresión del acuerdo inicial entre los dos jefes políticos, Néstor Kirchner y Eduardo Duhalde. Por otra parte, ni bien comienza a descenderse en la escala jerárquica, la presencia del partido se reduce y crece la de los vínculos personales y la experiencia profesional.

#### *Designaciones de cargos intermedios e inferiores*

Al extender el examen de los criterios para designar a los cargos de la administración pública en las nueve áreas analizadas del estado argentino, la pertenencia partidaria emerge como el menos importante de los tres analizados. Como se ve en la tabla 3, en la mayoría de los sectores del estado nacional, la pertenencia partidaria es de una importancia marginal como condición para ser designado. El vínculo personal es, en abierto contraste, la más importante condición para las designaciones en casi todos los niveles y sectores del estado. Los expertos de cada una de las áreas del estado argentino entrevistados coincidieron en señalar, con pequeños matices, que el vínculo personal está siempre o casi siempre presente como factor determinante al momento de designar los cargos de niveles intermedios e inferiores. En muchos casos, el vínculo personal debe ir acompañado por cierta formación profesional.

## 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
Justicia	0.82	0.2	0.9
Promedio	0,66	0,31	0,92

\*Basado en entrevistas del autor

La intención de contener a un grupo político otorgando un empleo como compensación por la dedicación al partido constituye, en términos cuantitativos, un criterio marginal para decidir las designaciones en el estado argentino. El funcionario de origen partidario con capacidad de designar (en general un ministro, un secretario, un subsecretario, o un director), suele preservar ciertos lugares para su pequeño grupo de colaboradores más cercanos, que probablemente lo acompañen en las diferentes posiciones públicas por las que el político transita. Designar a un conjunto de personas en puestos públicos es el modo natural en el cual los políticos partidarios logran contener a sus colaboradores más cercanos, sus “operadores”, o lo que diferentes entrevistados definieron como “el núcleo duro” del grupo político. En grados variables, cada funcionario en cada sector del estado tiene la oportunidad de proveer algunos empleos para esta gente. Los asistentes y operadores, aun cuando reducidos en número, son responsables de administrar la agenda del político-funcionario y coordinar sus relaciones con otros actores políticos y sociales. Los empleos públicos son por lo tanto vitales a la hora de posibilitar el funcionamiento y reproducción del grupo político que rodea al funcionario.

No obstante, acaso 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 nacional argentino. Sólo en el área de Asistencia Social aparece esta motivación como importante en muchas ocasiones. Es habitual que los funcionarios del Ministerio de

Desarrollo Social recurran a activistas partidarios para desarrollar los programas de asistencia social que requieren la presencia en los barrios de empleados en contacto cara a cara con los beneficiarios. Sin embargo, aun en esta área, si lo que se busca es establecer extensas redes de militantes de base, los empleos públicos a repartir resulta un recurso insuficiente y ciertamente no la opción más eficiente.

Es importante remarcar que, tal como se vio en el caso de las designaciones de más alto nivel, la pertenencia partidaria como criterio para definir la designación no supone necesariamente la incorporación de miembros del partido del presidente o del ministro respectivo. De hecho, la construcción de coaliciones informales a través de designaciones en cargos intermedios e inferiores reproduce el patrón ya observado en los cargos superiores. Es cierto que la idea de coalición suele relacionarse en la literatura con designaciones en puestos de alta jerarquía, pero los cargos intermedios e inferiores de la administración también permiten tejer acuerdos y ganar el apoyo de diferentes grupos. Por ejemplo, es habitual que todos los gobiernos designen como director general de enseñanza privada en el Ministerio de Educación a una persona con buenos vínculos, o directamente propuesta, por la Iglesia Católica, la institución que gestiona la mayor parte de las escuelas privadas del país. Del mismo modo, es notorio que la gobernabilidad pacífica de muchas instituciones estatales (tan diversas como la Biblioteca Nacional, la televisión estatal, o la empresa proveedora de agua potable) también exige acuerdos con los sindicatos de personal, que implican la promoción de sindicalistas a cargos de dirección que les permiten a estos últimos controlar designaciones de personal técnico y administrativo. La designación en cargos intermedios de miembros del sindicato o promovidos por el sindicato es por lo tanto una práctica corriente.

De todos modos, el dato sobresaliente en este caso es que debajo de los niveles más alto de dirección política, es poco común que la pertenencia partidaria actúe como un factor importante para definir las designaciones. En el apartado anterior pudo observarse 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 la experta en administración pública Mercedes Iacoviello, "... de subsecretarios hacia abajo, a quién cada uno designa tiene poco que

ver con el partido y mucho más con conocidos y redes de afinidad”.<sup>20</sup> Efectivamente, la presencia masiva de funcionarios de origen partidario parece alcanzar apenas al segundo nivel jerárquico del estado, el de secretarios ministeriales, siendo bastante inferior ya en el caso de subsecretarios y directores de agencias descentralizadas. Por debajo de ese nivel, 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 (como coordinadores de programas o gerentes de empresas públicas) buscan gente de su confianza, y en muchos casos gente que a la vez tenga ciertas calificaciones para el puesto. Lo que en general quienes deben designar buscan es, usando los términos de Ezra Suleiman (2003:215), “competencia responsiva”, es decir gente que sea competente para el cargo y que a la vez responda claramente a las órdenes de quien lo designó. En ese sentido, el mecanismo usual para reclutar empleados en estos niveles consiste en contratar conocidos, o gente recomendada por un conocido, quien puede a la vez exhibir alguna calificación profesional vinculada al puesto. Si el secretario y subsecretario del área tienen un fuerte perfil político partidario, es más probable que al buscar empleados de su confianza recurran a gente del partido.<sup>21</sup> Sin embargo, y como ya se señaló, esto ocurre excepcionalmente en la mayoría de las áreas del estado argentino.

Las tareas de secciones enteras en los ministerios son en la práctica llevadas adelante por jóvenes profesionales con contratos a tiempo parcial (sociólogos, trabajadores sociales, administradores públicos, contadores, abogados, etc.) a quienes el director o el coordinador del programa 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).

Las calificaciones profesionales son especialmente necesarias para ser designado en el sector de Finanzas e importantes muchas veces en las áreas de Justicia, Educación, Seguridad, y Economía. En estos casos, la combinación de los requisitos de confianza y capacitación deriva en general en la designación de profesionales sobre quienes quien designa cuenta con alguna referencia. De hecho, la contratación de profesionales en los que el funcionario confía es el modo más común de cubrir las vacantes en muchas áreas de los ministerios y organismos en los que se requiere cierta calificación.

---

<sup>20</sup> Entrevista del autor, 28 de julio de 2006.

<sup>21</sup> Por ejemplo, Néstor Kirchner nombró como subsecretario de integración del MERCOSUR en el Ministerio de Relaciones Exteriores al presidente del partido Frente Grande, Eduardo Sigal. Sigal, a su vez, incorporó a la subsecretaría un grupo numeroso de colaboradores miembros de su partido.

### *La ausencia del partido en las designaciones*

Lo que surge del estudio realizado, es que la pertenencia partidaria tuvo durante el período de gobierno de Néstor Kirchner cierta importancia en la designación de los cargos de mayor responsabilidad política, pero en cambio, y en contra tal vez de la intuición más generalizada, mantuvo una relevancia marginal como factor decisivo a la hora de incorporar personal en los cargos intermedios e inferiores del estado. Las oficinas estatales han sido durante este período por lo general cubiertas con la designación de redes en las cuales los líderes electos y sus asesores confiaron para gestionar el gobierno. Los vínculos personales, usualmente complementados por ciertas calificaciones profesionales y/o por afinidades ideológicas, explican la gran mayoría de designaciones partidarias en la mayor parte de las áreas del estado.

La escasa importancia de la pertenencia partidaria como criterio para la designación de personal en el estado puede ser explicada por tres razones principales. La primera concierne específicamente a la administración de Néstor Kirchner, y tiene que ver con el débil apoyo que recibió su candidatura presidencial por parte de los jefes provinciales del peronismo (con la ya mencionada excepción de la Provincia de Buenos Aires), así como con la consiguiente decisión del propio Kirchner de mantener a los caciques provinciales del partido fuera del gobierno. Dado que casi ninguna de las secciones provinciales del peronismo apoyó decididamente a Kirchner en la campaña presidencial de 2003, fue sencillo para Kirchner, una vez electo, mantener a estas secciones fuera del gobierno. Aunque la mayoría de los jefes provinciales del partido aceptaron el liderazgo del presidente una vez que éste fuera electo y consiguiera consolidar altos niveles de apoyo popular, Kirchner mantuvo la decisión política de mantener a estos actores fuera de los cargos de conducción política del gobierno. Debe notarse sin embargo que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, sucesora de su marido en la presidencia, sí contó con el apoyo explícito de los jefes partidarios provinciales, y no obstante ello tampoco durante su gobierno aquéllos parecen haber tenido mayor espacio para participar de las designaciones en el gobierno nacional.

Una segunda causa refiere a la heterogeneidad ideológica que caracteriza al peronismo (aunque lo mismo cabe para el otro gran partido argentino, el radicalismo). Porque ser miembro del PJ dice muy poco sobre la ideología de uno, cuando lo que se buscan son determinadas credenciales ideológicas, la afiliación partidaria deviene un elemento poco significativo como criterio de selección. Además, dadas las furibundas

luchas internas por las que ha atravesado recientemente el peronismo, si lo que se busca es confiabilidad y lealtad, la pertenencia al partido – más allá de la propia facción – también resulta irrelevante. De ahí que el presidente electo tienda a designar únicamente miembros del partido de su propio grupo provincial. Esto hace difícil cubrir inclusive las posiciones altas y medias del gobierno con miembros del partido. Tal como lo señala un funcionario político de la administración Kirchner, “Duhalde apenas pudo cubrir hasta las subsecretarías con su gente; y Kirchner tenía mucho menos que eso. Apenas tenía una pequeña burocracia provincial que había gobernado la provincia de Santa Cruz, y la verdad es que no podía hacer mucho con eso. Por eso tuvo que salir a reclutar de otros lugares.” Como se señaló, la provincia de Santa Cruz, donde Néstor Kirchner ejercía la gobernación inmediatamente antes de alcanzar la presidencia, aportó un alto porcentaje de designados en los cargos superiores del gobierno.

La tercera explicación apunta a la ausencia de cuadros suficientemente calificados en los partidos políticos argentinos. A diferencia de su contraparte chilena o incluso brasilera, los partidos políticos argentinos no preparan a sus miembros para la gestión estatal (Leiras, 2007; Camou, 2007). Esta característica de la política argentina ha devenido en un problema serio para los partidos debido a la creciente necesidad de cubrir un importante número de puestos con personal calificado. En diversas áreas, tales como finanzas o seguridad, cierto nivel de preparación resulta hoy en día inevitable, y los líderes electos encuentran que sus partidos no tienen los expertos que necesitan para gestionar estas áreas adecuadamente. En la medida en que, en Argentina igual que en muchos otros países, la competencia electoral se concentra en la evaluación ciudadana sobre la eficiencia en la gestión antes que en la representatividad de los partidos (Katz and Mair, 1995; Scherlis, 2009), designar a la gente correcta en el lugar apropiado se ha convertido en una cuestión fundamental para la suerte política del liderazgo partidario.

En la próxima sección discuto las implicancias de los resultados observados sobre el tipo de relación entre partido y gobierno en tiempos de Kirchner y las tendencias que podrían trascender a un mandato presidencial y a un partido.

### **Entre el dominio y la simbiosis: el partido en el gobierno construido como conjunto de redes gubernamentales**

En Argentina, como en general en los regímenes presidencialistas (Samuels, 2002), las designaciones políticas en el estado nacional son en gran medida una prerrogativa del presidente. En la medida en que las elecciones son ganadas por los candidatos más que

por los partidos, y dado que el jefe del poder ejecutivo no depende del apoyo partidario para mantener su cargo, son los presidentes quienes gozan de la legitimidad para designar a los principales funcionarios en los diferentes sectores del estado. Estos funcionarios, a su vez, suelen gozar de ciertas capacidades para incorporar personal en sus respectivas áreas. En Argentina, estas capacidades se extienden, a partir de una cadena que va desde lo más alto hasta las bases de la estructura estatal, a todos los niveles y a la gran mayoría de las oficinas públicas. ¿Qué buscan quienes designan y en qué medida el criterio partidario juega un rol en la selección? El principal objetivo al momento de designar personal en el contexto de una burocracia tan inestable consiste en ganar el control de la estructura estatal. No es casual que dicho objetivo, en el contexto de partidos escasamente institucionalizados y con profundas fragmentaciones internas, con muy bajos niveles de participación real, y carentes de cuadros técnicos propios, sea buscado por medio de la contratación de gente de confianza a partir de vínculos personales y tomando en cuenta, en algunos sectores, ciertas credenciales de competencia técnica. Como consecuencia, la vasta mayoría de los sectores del estado están gestionados por una multiplicidad de redes débilmente conectadas unas con otras, con diferentes orígenes (raramente con vínculos previos con algún partido) pero todas las cuales garantizan lealtad a quien las designó y, en última instancia, al proyecto presidencial. A la cabeza de dichas redes se desempeñan los elegidos del presidente y sus más cercanos colaboradores. El presidente obra así como el paraguas bajo el cual se van constituyendo las redes de funcionarios incorporados a través de las designaciones políticas.

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. Por ejemplo, el gobierno de Raúl Alfonsín, más allá del claro liderazgo del presidente, mantuvo la cohesión y disciplina del gobernante partido Unión Cívica Radical designando ministros y funcionarios pertenecientes a diferentes facciones del partido. Sectores enteros de la estructura estatal fueron repartidos entre diferentes grupos del partido. Los dirigentes ocuparon los puestos de dirección, y a su vez incorporaron activistas y miembros que respondían a sus respectivas facciones en cargos de menor responsabilidad (Botto, 1997; De Riz y Feldman, 1991). El patrón dominante en el caso de la presidencia de Néstor Kirchner difiere sustancialmente de aquél. En este caso, la presencia de partidarios se concentra especialmente en miembros de la facción partidaria del presidente (la de la provincia de

Santa Cruz), más algunos miembros de la Provincia de Buenos Aires, a partir de un acuerdo entre los jefes de ambos grupos. El resto de las organizaciones provinciales del peronismo no estuvo presente en la gestión del gobierno. Los planteles de gobierno no fueron conformados por el partido previamente existente, ni por acuerdos entre líderes partidarios, sino que fueron decididos por el presidente y su grupo de allegados más cercanos con independencia de los dirigentes más relevantes del peronismo (los jefes provinciales).<sup>22</sup>

Este patrón de formación de los planteles de gobierno sobre la base de la designación discrecional por parte de líderes electos con total independencia de la pertenencia partidaria ha sido notada por algunos analistas, y ha llevado a sugerir la ausencia de gobierno de partido en Argentina (véase por ejemplo Szusterman, 2007:232). Sin embargo, antes que de ausencia de gobierno de partido parece más apropiado hablar de un mecanismo diferente para construir y sostener el partido en el gobierno. Cuando Néstor Kirchner ganó la elección presidencial y accedió al control del poder ejecutivo, su núcleo de apoyo partidario estaba reducido a su propia facción del PJ de Santa Cruz y a la facción del PJ de la Provincia de Buenos Aires, más algunos otros dirigentes aislados del PJ y de otros partidos menores. Por ello no es casual que los miembros del PJ de Santa Cruz ocuparan posiciones claves del gobierno (y, en menor medida, también los de Buenos Aires). Pero el presidente y su grupo de colaboradores más cercanos debieron luego reclutar funcionarios y personal leales para gestionar el gobierno bajo sus órdenes y para llevar adelante su proyecto político. A partir de las entrevistas realizadas a expertos en el funcionamiento de diversas áreas del estado, resulta evidentemente erróneo visualizar a los designados de los más diferentes niveles sin pertenencia partidaria previa como técnicos no partidarios, o como expertos independientes. De hecho, los designados en todos los niveles del estado, independientemente de sus antecedentes profesionales y políticos, son reclutados por los líderes y sus asesores con la condición de comprometerse a servir el proyecto político de esos líderes. Todo el proceso de formulación e implementación de políticas está en Argentina subordinado a las necesidades políticas y electorales de los líderes políticos (Spiller and Tommasi, 2008). Los designados pueden todavía ser considerados como no partidarios (o no políticos, como hace por ejemplo Geddes, 1994:154-9) porque no

---

<sup>22</sup> Ello no significa que el PJ y sus jefes provinciales no hayan sido el soporte partidario central del gobierno. Por el contrario, la inmensa mayoría de los peronismos provinciales dieron un fuerte apoyo al gobierno y los representantes parlamentarios actuaron disciplinadamente en los bloques de ambas cámaras del Congreso.

tienen antecedentes como activistas o porque no frecuentan las oficinas del partido, pero el punto es que es a través de estas redes de funcionarios y empleados que las actividades partidarias más relevantes se llevan adelante.

En primer lugar, son esas redes de funcionarios quienes desarrollan la principal tarea sobre la cual los partidos gobernantes son hoy juzgados por los electorados, esto es la gestión de los asuntos públicos. Segundo, los funcionarios constituyen crecientemente la fuente del nuevo liderazgo y son el grupo del cual emergen las más importantes candidaturas. Durante el período de la presidencia de Néstor Kirchner, cinco ministros designados por el presidente que carecían de una trayectoria política destacada en el partido encabezaron, tras su paso por la gestión pública, candidaturas electorales de primer nivel.<sup>23</sup> A través de la promoción de figuras subordinadas a su liderazgo, el presidente logra así avanzar sobre las organizaciones partidarias provinciales. Tercero, los funcionarios designados constituyen el núcleo organizacional más importante para desarrollar las campañas electorales, tanto en términos de utilización de recursos como de distribución de propaganda.

En cualquier caso, estas redes deben ser vistas como parte central de una organización partidaria desde el momento que componen grupos identificados con una etiqueta que presenta candidatos a elecciones (véase Sartori, 1976:64). En rigor, si se piensa al partido de gobierno en el nivel nacional, el conjunto de funcionarios que actúan bajo el mando del presidente 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>24</sup> Es por ello que puede hablarse no ya únicamente del control del gobierno sobre el partido sino de una simbiosis entre ambos. El partido de gobierno en el nivel nacional es el conjunto de redes de funcionarios y empleados designados bajo el liderazgo del presidente.

En las designaciones de menor rango, también es visible la asunción de un compromiso político con el liderazgo del presidente. Más allá de sus antecedentes

---

<sup>23</sup> Rafael Bielsa, ministro de justicia, fue candidato a diputado nacional en la Ciudad de Buenos Aires y luego a gobernador de la provincial de Santa Fe; Ginés González García, ministro de salud, fue candidato a legislador local en la Ciudad de Buenos Aires; Carlos Tomada, ministro de trabajo, fue candidato a diputado nacional en la Ciudad de Buenos Aires; Daniel Filmus, ministro de educación, fue candidato a jefe de gobierno y luego a senador en la Ciudad de Buenos Aires; y Aníbal Fernández, ministro del interior, fue candidato a diputado por la Provincia de Buenos Aires. Algo similar ocurrió con funcionarios de menor rango. Por ejemplo, Patricia Vaca Narvaja tenía una trayectoria como defensora de los derechos de los consumidores, sin compromiso partidario alguno. Tras ser designada en la subsecretaría de defensa del consumidor pasó a ser candidata a diputada por el *kirchnerismo* en Córdoba.

<sup>24</sup> Por cierto, están también los bloques legislativos en el Parlamento nacional. Durante el período de la presidencia de Néstor Kirchner, aquéllos brindaron un disciplinado apoyo al gobierno y su líder.

profesionales y políticos, estos funcionarios y empleados son designados y conservados en sus puestos en la medida en que garantizan fidelidad al proyecto político del presidente. Un coordinador de programa o un director de un organismo cualquiera designados por un ministro son, por la misma naturaleza de sus funciones, parte del proyecto político del grupo presidencial, con total independencia del hecho de que hubieran firmado su registro en un partido o no. En definitiva, todos estos designados constituyen las redes que conforman el partido, entendido éste como una agencia estatal de gobierno. Y dado que el presidente controla el proceso de distribución de las designaciones, es el presidente quien se encuentra a la cabeza de las redes de funcionarios que, bajo su liderazgo, constituyen el partido en el gobierno.

Frente al modelo de los partidos que llenaban los staffs gubernamentales con sus partidarios, el modelo que aparece claramente con el kirchnerismo es el de un partido en el gobierno constituido a través de redes de confianza, muchas veces sin una actividad político-partidaria previa, que han sido convocadas para llenar los planteles de gobierno. En un reciente artículo sobre el sistema de partidos en Ucrania, Wilson y Birch afirman que no son los partidos quienes designan a sus dirigentes en posiciones de poder dentro de la estructura institucional del estado, sino que es la ocupación de cargos en las estructuras institucionales del estado lo que define los liderazgos partidarios. La afirmación puede sonar algo exagerada, pero parece reflejar una tendencia de la Argentina actual.<sup>25</sup> El mecanismo opera también en los niveles intermedios y, en menor medida, en los inferiores; aunque designados por causa de su vínculo personal con un funcionario superior, los empleados también participan y trabajan en el marco de un proyecto político. Insertando redes - que giran en torno al líder que cuenta con y decide sobre el uso de los recursos - en los niveles de responsabilidad de la gestión estatal, el partido en el gobierno se constituye como organización. Ministros, secretarios, subsecretarios, jefes de gabinete, asesores, gente de confianza, todos forman parte de redes que, con mayor o menor compromiso, conforman durante una gestión, y bajo el paraguas del líder. En otras palabras, no sólo se trata de un partido presidencializado, en el sentido que le otorga David Samuels a este término, es decir que su organización nacional existe y se configura para la disputa presidencial (Samuels, 2002), sino que es el acceso a la presidencia lo que le da su forma específica al partido en el gobierno.

---

<sup>25</sup> Para poner tan sólo un ejemplo bien conocido, 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 alcanzó la presidencia del partido en ese distrito por haber sido designado por el presidente como su jefe de gabinete.

Desde ya, las implicancias aquí planteadas requieren ser testeadas con estudios más amplios y comparativos tanto de las fuentes de reclutamiento de personal como de las carreras políticas de los líderes partidarios. Estudios de esta naturaleza nos ayudarían a profundizar nuestro conocimiento sobre las complejas relaciones entre el partido de gobierno y el gobierno en Argentina.

## Bibliografía

- Amorim Neto, Octavio and Kaare Strom (2006), “Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies”, *British Journal of Political Science*, 36:4, 619-643
- Bambaci, Juliana, Pablo Spiller and Mariano Tommasi (2007) “The Bureaucracy”, in P. Spiller and M. Tommasi, *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Cambridge: Cambridge University Press
- Blondel, Jean (2000), “A Framework for the Empirical Analysis of Government-Supporting Party Relationships”, in Jean Blondel and Maurizio Cotta (Eds), *The Nature of Party Government*, New York: Palgrave, pp. 96-115
- Blondel, Jean, Ferdinand Müller-Rommel and Darina Malová (2007), *Governing New European Democracies*, Basingstoke: Palgrave
- Botto, Mercedes (1997), “La relación partido y gobierno en la Argentina contemporánea. Análisis del proceso de toma de decisiones de los gobiernos de Alfonsín y Menem”, *PhD Thesis*, Florence: European University Institute
- Camou, Antonio (2007), “El saber detrás del trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática 1985-2001”, in Adolfo Garcé y Gerardo Uña (Eds), *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 139-176
- Carty, Kenneth (2004), “Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative”, *Party Politics*, 10:1, 5-24
- De Riz, Liliana y Feldman, Jorge (1991) “El partido en el gobierno: la experiencia del radicalismo 1983-1989”, *Documento Cedes* N° 64, Buenos Aires
- Ferraro, Agustín (2006), “Una idea muy precaria. El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, *LARR*, 41:2, 165-186
- Freidenberg, Flavia and Steven Levitsky (2006), “Informal Institutions and Party Organization in Latin America”, in Gretchen Helmke and Steven Levitsky (Eds) *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 178-197
- Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press
- Hopkin, Jonathan (2006), ‘Clientelism and Party Politics’, in Richard Katz and William Crotty (eds), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, pp. 406-412
- Katz, Richard (1986), “Party Government: A Rationalistic Conception”, in Francis Castles and Rudolf Wildermann, *Visions and Realities of Party Government*, Berlin: De Gruyter, pp. 31-71
- Katz, Richard (1996), “The United States”, in Jean Blondel and Maurizio Cotta (Eds), *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, Houndmills: Macmillan
- Katz, Richard and Robin Kolodny (1994), “Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics” in Richard Katz and Peter Mair (Eds), *How Parties Organize*, London: Sage
- Katz, Richard and Peter Mair (1995), Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, 1:1, 5-28
- Katz, Richard and Peter Mair (2002), “The Ascendancy of the Party in Public Office”, in Richard Gunter, José R. Montero and Juan Linz (Eds), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, pp. 113-135
- Kettl, Donald, “Public Bureaucracies”, in R. A. Rhodes, Sarah Binder, Bert Rockman, The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, 2006, pp. 366-384
- Kopecký, Petr, Gerardo Scherlis and Maria Spirova (2008), “Conceptualizing and Measuring Party Patronage”, working paper 25, *The Committee on Concepts and Methods-IPSA*, Septiembre 2008 (<http://www.concepts-methods.org/>)

- Leiras, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey*, Buenos Aires: Prometeo Libros
- Levitsky, Steven (2003), *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press
- López, Andrea y Norberto Zeller (2006), “La administración pública nacional en Argentina (1983-2001): El impacto de las reformas sobre su estructura y personal”, *Revista Argentina de Sociología*, 4: 6, 129-158
- Mair, Peter (2003), “Political Parties and Democracy: What Sort of Future?”, *Central European Political Science Review*, 4:13, 6-20
- Manow, Philip and Philip Wettengel (2006), “Parliamentary Elections and Party Patronage: An Empirical Study of the German Top Ministerial Bureaucracy at the Federal and State Level, 1957-2005.” Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, 25-30 April, 2006
- Müller, Wolfgang (2006), “Party Patronage and Party Colonization of the State”, in Richard Katz and William Crotty (Eds), *Handbook of Party Politics*, London: Sage, pp. 189-195
- Peters, B. Guy (1988), *Comparing Public Bureaucracies. Problems of Theory and Method*, Tuscaloosa: University of Alabama Press
- Peters, B. Guy and Jon Pierre (2004), “Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences”, in B. G. Peters and J. Pierre (Eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, London: Routledge, pp. 1-13
- Piattoni, Simona (2001), ‘Clientelism in Historical and Comparative Perspective’, in Simona Piattoni (ed), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-29
- Poguntke, Thomas and Paul Webb (2005), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press
- Samuels, David (2002), “Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior”, *Comparative Political Studies*, 35:4, 461-483
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press
- Scherlis, Gerardo (2010), “Party Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party”, *PhD Thesis*, Leiden: Leiden University
- Scherlis, Gerardo (2008), “Machine Politics and Democracy: The Deinstitutionalization of the Argentine Party System”, *Government and Opposition*, 43:4, 579-598
- Sorauf, Frank J. (1969), “The Silent Revolution in Patronage”, in Edward Banfield (Ed), *Urban Government: A reader in Administration and Politics*, New York: The Free Press, pp. 376-386
- Spiller, Pablo and Mariano Tommasi (2008), “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Argentina”, in Ernesto Stein and Mariano Tommasi (Eds), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington D.C.: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, pp. 69:110
- Spiller, Pablo and Mariano Tommasi (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Cost Approach*, Cambridge: Cambridge University Press
- Stein, Ernesto and Mariano Tommasi (Eds) (2008), *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, Washington D.C.: David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University
- Strom, Kaare (2002), “Parties at the Core of Government”, en R. Dalton and M. Wattenberg (Eds), *Parties without Partisans*, Oxford: Oxford University Press, pp. 180-207
- Suleiman, Ezra (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton: Princeton University Press
- Szusterman, Celia (2007), “Que se Vayan Todos! The Struggle for Democratic Party Politics in Contemporary Argentina”, in P. Webb and S. White, *Party Politics in New Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 213-241
- Verzichelli, Luca (2010), “New Political Careers in Europe? An exploration of the effects of personalization on ministerial recruitment and circulation”, *PSA Conference*, Edinburgh, 29 March-1April, 2010
- Webb, Paul and Stephen White (2007), “Political Parties in New Democracies: Trajectories of Development and Implications for Democracy”, en Paul Webb and Stephen White (Eds), *Party Politics in New Democracies*, Oxford: Oxford University Press., pp. 345-369
- Wilson, Andrew and Sarah Birch (2007), “Political Parties in Ukraine: Virtual and Representational”, in Paul Webb and Stephen White (Eds), *Party Politics in New Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 53-83