

Función de las redes partidarias de patronazgo en el FA (2005- 2015)

Seminario internacional: Los desafíos de profesionalización del servicio público

ENAP-Brasilia-12 de diciembre 2016

Conrado Ramos

Introducción

- Patronazgo es una temática que conecta dos áreas de estudio (Partidos e instituciones vs. Administración Pública), que suelen dialogar poco.
- La literatura especializada ha tendido a confundir patronazgo y clientelismo en el contexto latinoamericano; subsumiendo el fenómeno del patronazgo a la lógica de ‘job for the boys’.
- Este estudio pionero en Uruguay entiende por patronazgo: **el uso discrecional de criterios políticos para la designación de personal en el sector público.**

Objetivos

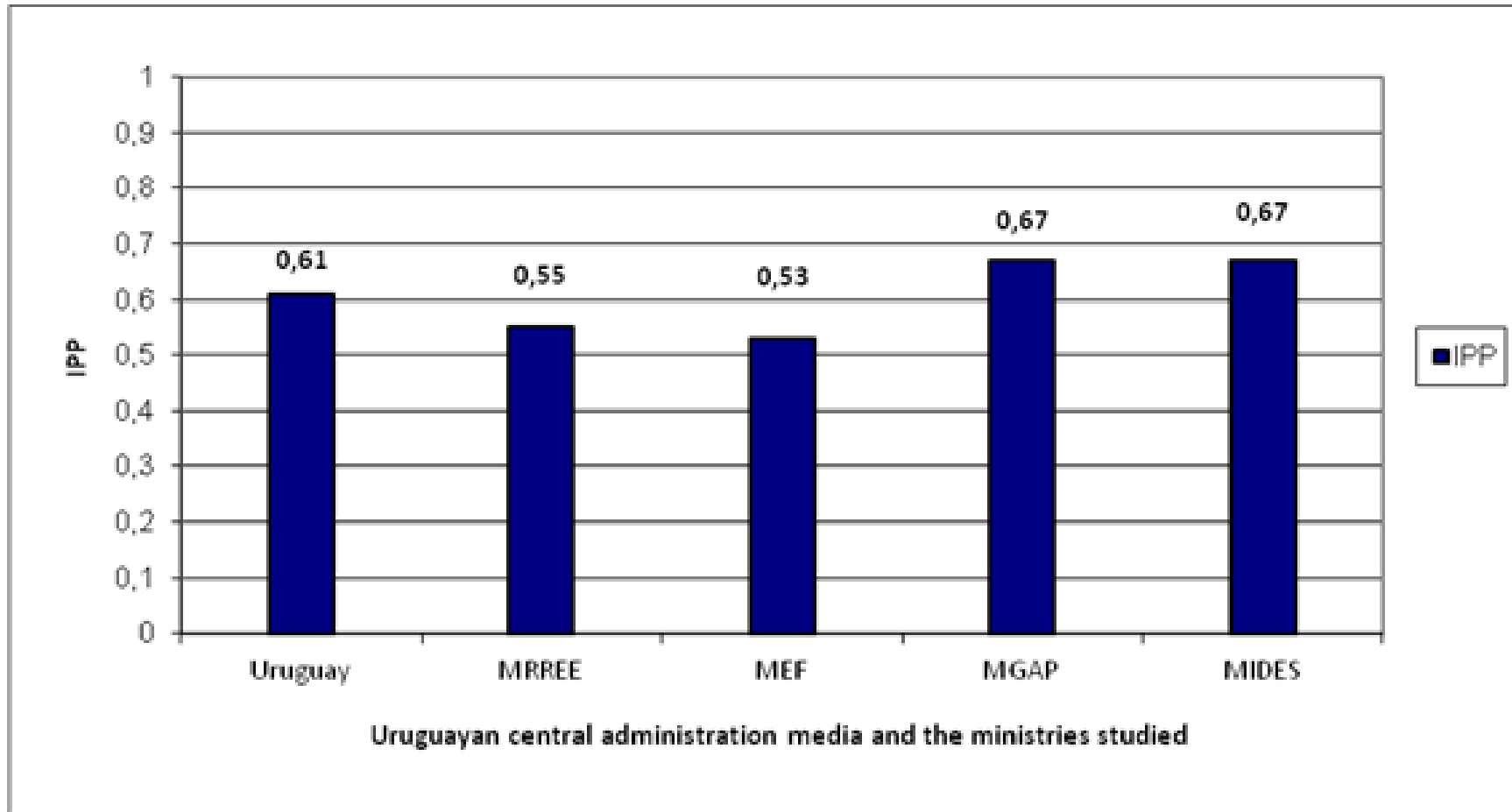
Explicar los límites a la profesionalización del Alto Servicio Civil en el Uruguay. Un camino para ello es:

- (I) Conocer las características del patronazgo en Uruguay a través de un estudio del periodo 2005-2015, en cuatro ministerios de la Administración central, bajo dos gobiernos del Frente Amplio (FA).
- (II) Explicar el fenómeno del patronazgo a partir de las estrategias de los Presidentes en la formación de sus Gabinetes, y de las estrategias de movilización político-partidarias de sus Ministros.

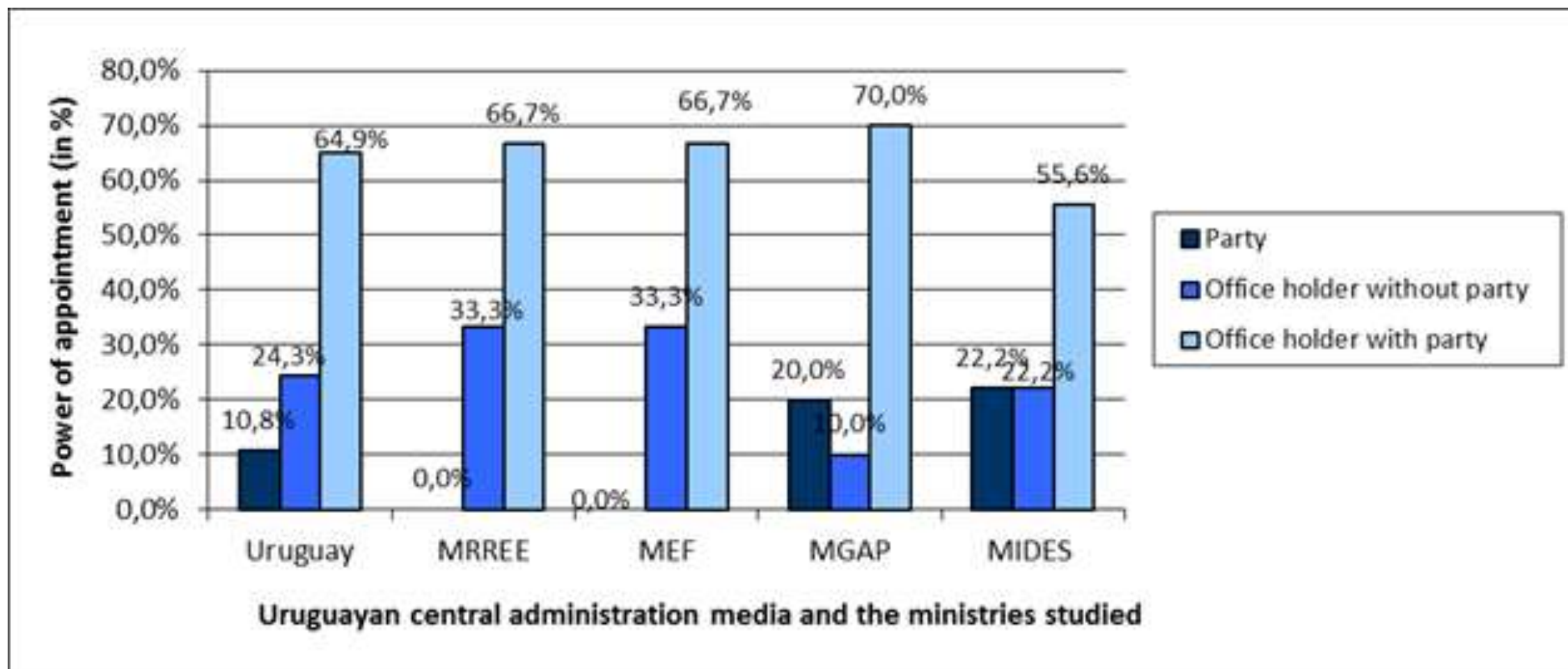
Estrategia de investigación (I)

- Describimos las características generales del patronazgo en torno a cuatro dimensiones: (a) alcance, (b) poder de designación, (c) motivaciones y (d) competencias buscadas.
- Centrándonos en motivaciones, y adaptando a Kopecky et. al. 2008, generamos una taxonomía: consejeros, cuadros y clientes.
- Para obtener esta imagen general en los cuatro ministerios, realizamos 49 entrevistas a informantes calificados.
- Para comprender el alcance del patronazgo, utilizamos el Index of Party Patronage (IPP) de Kopecky & Scherlis (2008), que agrega las entrevistas a expertos para estimar la extensión y profundidad del patronazgo en distintos organismos. En Uruguay, el IPP es de 0.6 en un rango de 0 (completa ausencia de patronazgo) a 1 (completa presencia de patronazgo)

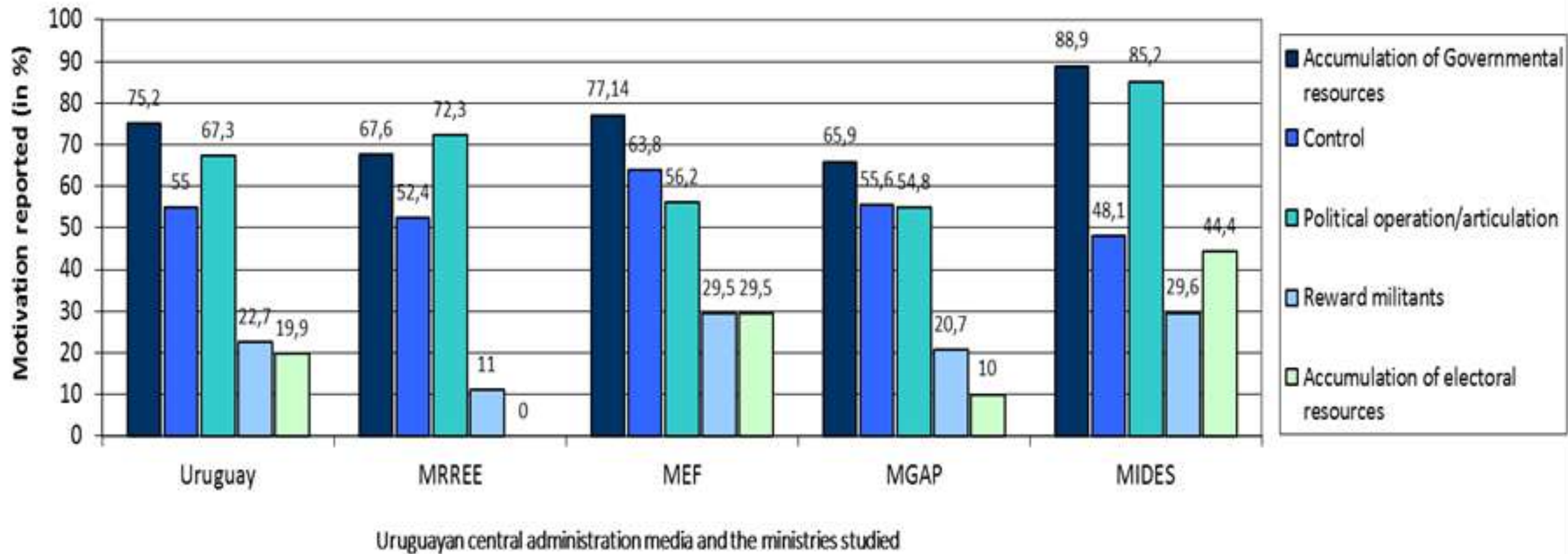
Alcance del patronazgo



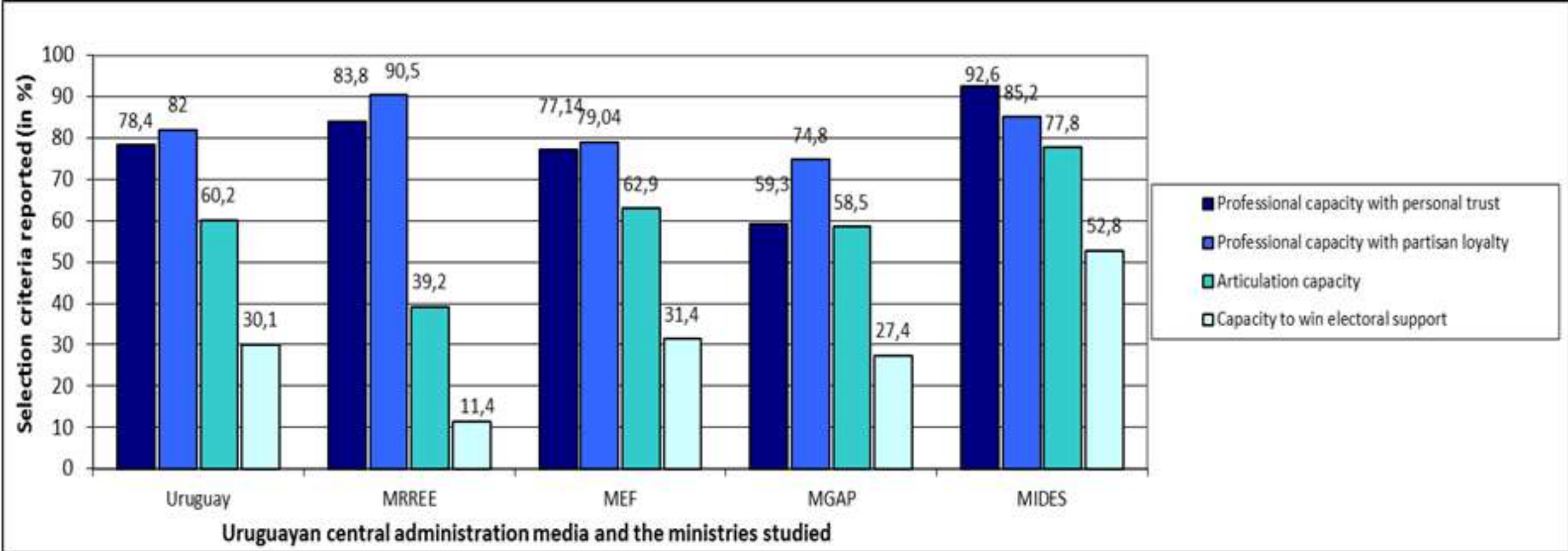
Poder de designación



Motivaciones



Competencias



Qué nos dicen estos resultados? (i)

- Fuerte peso de los partidos en la dinámica de patronazgo. Son partidos programáticos, orientados a fines, por lo cual se necesitan técnicos.
- El presidente tiene poderes limitados para designar, siendo el Ministro el actor clave.
- Los ministros están inscriptos en la red del partido de Gobierno (más que redes de tipo personal), porque el Frente Amplio actúa como una coalición de fracciones.
- Monopolio del diseño de políticas en manos de los partidos, sin peso del cuerpo burocrático, lo que arroja dudas sobre el grado de institucionalización que alcanzan las políticas.

Estrategia de investigación (II)

- Tras constatar que el patronazgo en Uruguay está vinculado al fuerte peso de los partidos, fuimos a analizar el peso de las fracciones del FA en el patronazgo.
- Para ello, identificamos la pertenencia a fracciones del partido de gobierno de 191 cargos de confianza en los cuatro ministerios.
- A partir de allí, vinculamos este peso de las fracciones a:
 - a) Las estrategias de conformación de gabinete de cada presidente para asegurarse apoyos legislativos
 - b) Las estrategias de patronazgo de cada ministro, en función de sus fuentes de legitimidad (su peso partidario, su vínculo con el presidente, su prestigio en el área de política)

Resultados: a) peso de las fracciones en el patronazgo

TABLE 2. FA FACTIONS' ELECTORAL SUPPORT AND PROPORTION OF APPOINTEES (IN %)

FA FACTIONS (LISTS)	Factions vote in 2004	Factions vote in 2009	Proportion of appointees 2005-2010	Proportion of appointees 2010-2015	Media both elections' factions vote	Media presidential terms appointees proportion
609	29.2	33.7	27	25	31.45	29.35
2121/738/99000	33.3	27.1	22	24	30.2	23
90	14.8	14.7	20	22	14.75	21
77	8.9	4.8	10	7	6.85	8.5
7373	-	6.9	-	5	6.9	5
1001	6.2	6.5	21	17	6.35	19

TABLE 3. CORRELATION BETWEEN FA FACTIONS VOTE AND FA FACTIONS APPOINTEES

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	.805 ^a	.649	.561	6.09058
a. Predictors: (Constant), Media both elections' factions vote				
b. Dependent Variable: Media presidential terms appointees proportion				

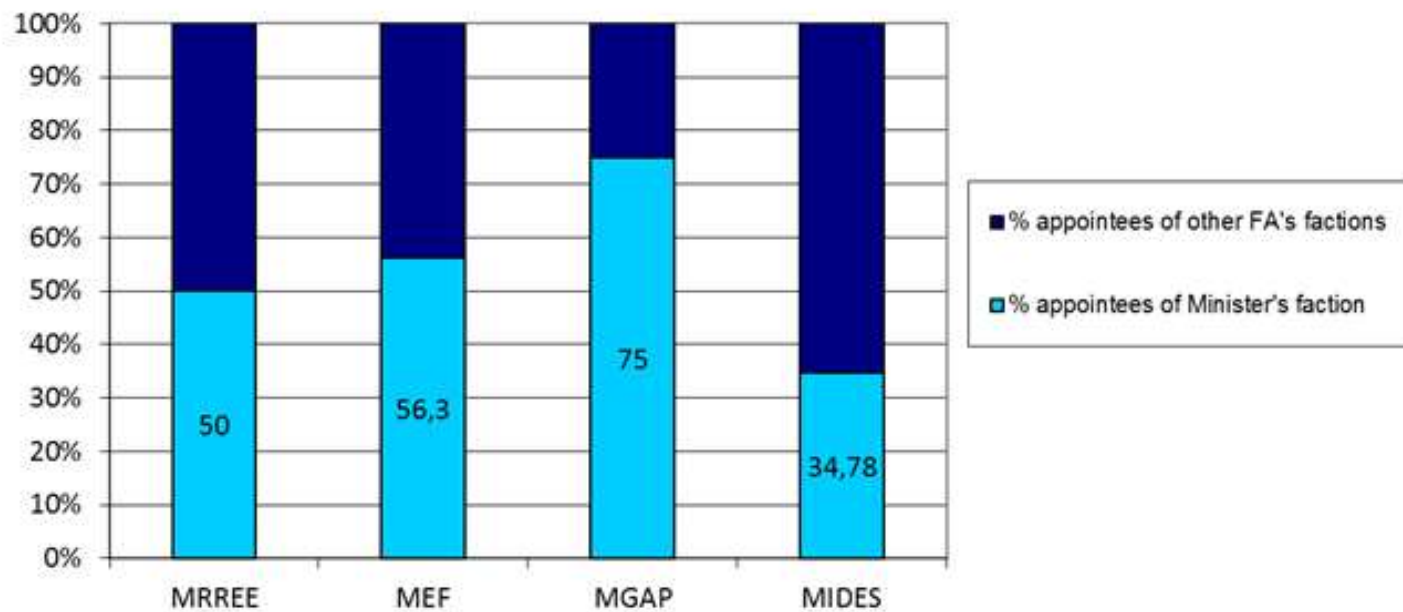
Qué nos dicen estos resultados? (ii)

La tabla muestra la muy alta correlación (0.8) entre el peso electoral de las fracciones del FA (en 2004 y 2009) y la proporción de cargos de designación política que las mismas tienen en los cuatro ministerios en los dos periodos.

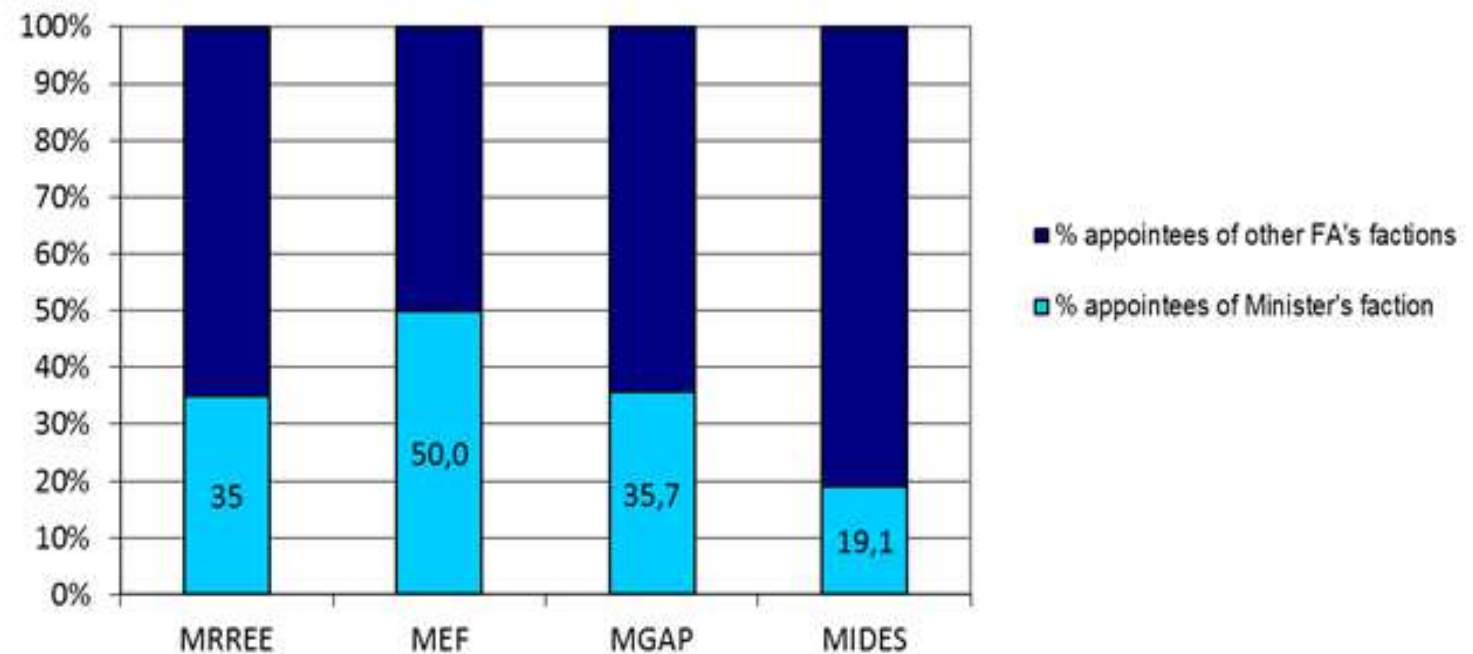
Los presidentes logran apoyo legislativo de las fracciones del FA dándoles participación en sus gabinetes, según su peso electoral (Índice de Congruencia de Amorin Netto). Esta congruencia entre peso legislativo (electoral) de las fracciones y conformación de Gabinete se ve confirmada en el análisis del conjunto del patronazgo de las carteras estudiadas (191 cargos de confianza).

Sin embargo, cuando se analiza la composición partidaria del patronazgo a la interna de cada Ministerio, la congruencia con el peso legislativo de las fracciones deja de ser visible, como se aprecia en los siguientes gráficos, para ambos periodos...

Proportion of Minister's faction appointees over all FA factions' appointees (2005-2010)



Proportion of Minister's faction appointees over all FA factions' appointees (2010-2015)



Cómo explicamos esta variación?

A partir de dos factores que se combinan:

- a) las estrategias presidenciales en el armado de sus gabinetes, de coordinación vertical u horizontal;
 - b) y las estrategias de movilización político partidaria de los Ministros, a partir de sus recursos de poder.
- En la siguiente tabla, analizamos el grado de colonización de la fracción dominante en cada Ministerio en los dos periodos estudiados a partir de estos factores mencionados...

	Estrategia presidencial de formación de gabinete	Recursos de poder de los ministros				Colonización de la fracción	
		Peso político del Ministro		Afinidad al Presidente			Expertise en el campo de política
		Líder	Peso de fracción	Ideológica	Confianza personal		
MRREE 1	Horizontal	No	Media	Baja	Baja	No	50 (Media)
MRREE 2	Horizontal	No	Alta	Alta	Alta	Si	35 (Media/Baja)
MEF 1	Vertical	Sí	Alta	Alta	Media	Si	56 (Media)
MEF 2	Horizontal	No	Alta	Baja	Baja	Si	50 (Media)
MGAP 1	Vertical	Sí	Alta	Baja	Baja	No	75 (Medio/Alta)
MGAP 2	Horizontal	No	-	Media	Alta	Si	35 (Media/Baja)
MIDES 1	Vertical	Sí	Bajo	Media	Media	No	35 (Media/Baja)
MIDES 2	Horizontal	No	Media	Alta	Alta	Si	19 (Baja)

Resultados: b) Diferencias de patronazgo según las estrategias presidenciales de conformación de gabinete y las fuentes de legitimidad de los ministros

- Hallazgo 1: Estrategias verticales de conformación de gabinete posibilitan o permiten colonizaciones de fracción más alta.
- Hallazgo 2: En este contexto, los ministros pertenecientes a fracciones poderosas tienden a producir colonizaciones de su fracción más alta.
- Hallazgo 3: La afinidad del ministro con el Presidente, medida a partir de la distancia ideológica y confianza personal, no es una variable significativa para explicar mayores niveles de colonización de la fracción.
- Hallazgo 4: Tener un ministro con expertise modera los niveles de colonización de la fracción. Cada vez que un Ministro no experto fue sustituido por un Ministro experto descendió de manera importante el nivel de colonización de la fracción.

Conclusiones

- A modo de generalización, se puede hipotetizar que los mayores niveles de colonización de fracción se dan en contextos de estrategias verticales del presidente para la conformación de su gabinete, con ministros líderes de fracciones electoralmente poderosas.
- La experticia en el campo de política es una variable interviniente que debilita la chance de colonización partidaria, mientras que la cercanía ideológica y personal del Ministro con el Presidente es irrelevante.