

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y CARACTERIZACIÓN DEL CENTRO DE GOBIERNO EN URUGUAY

Institutional development and characterization of the Center of Government in Uruguay

Alejandro Milanesi* y Victoria Gadea **

Resumen: Los Centros de Gobierno (CdG) han generado una creciente atracción como objeto de estudio, siendo claves para comprender cómo se desarrollan algunas políticas y decisiones de alto nivel. Este artículo realiza una descripción de la construcción institucional del CdG en Uruguay y lo caracteriza de acuerdo a los modelos y funciones que la literatura señala como rasgos típicos de este espacio, así como, a los paradigmas de Estado y de administración pública desarrollados en el país. Aunque este espacio ha experimentado diversas transformaciones, su desarrollo institucional no parece haber seguido un patrón claro de construcción y exhibe cierto retraso en términos de las funciones específicas reservadas el mismo

Palabras clave: Centro de Gobierno, Desarrollo institucional, Administración Pública, Uruguay

Abstract: The Centers of Government (CoG) have generated a growing attraction as an object of study. They are central for understanding how some policies and government decisions are developed. This article provides a description of the institutional construction of the CoG in Uruguay and characterizes it according to the models and functions that literature identifies as typical features of this space, as well as, to the paradigms of state and public administration developed in the country. Although this area has undergone several transformations, the institutional development does not seem to have followed a clear pattern of construction and exhibits some delay in terms of the specific functions reserved for it.

Key words: Center of Government, Institutional Development, Public Administration, Uruguay

1. Introducción

El Centro de Gobierno ha generado una creciente atracción como objeto de estudio en América Latina. Ello como consecuencia del reconocimiento de mayores esfuerzos de planificación y coordinación intergubernamental entre múltiples actores, el monitoreo de políticas estratégicas e incluso la descentralización que ha llevado a mayores grados de autonomía de las decisiones políticas. Todo ello ha planteado tensiones para la cúspide del gobierno; ese espacio que representa de mejor forma la borrosa frontera entre lo “político” y lo “técnico”.

Desde una mirada de ciencia política el estudio sobre Centros de Gobierno (CdG) se ha desarrollado bajo dos perspectivas. La primera centrada en la figura del Presidente, su personalidad, capacidad de liderazgo y toma de decisiones. Este tipo de análisis toma al actor Presidente, sus motivaciones, valores y preferencias. La segunda enfocada en la Presidencia como institución. Esta línea suele estar ligada a los aspectos organizacionales y

* Docente del Instituto de Ciencia Política. Mag. Políticas Públicas (Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda). alejandro.milanesi@cienciassociales.edu.uy

** Licenciada en Ciencia Política (UDELAR) y estudiante de Maestría en Administración Pública (UCUDAL). Consultora. vicogadeatiscornia@gmail.com

reglas de juego que allí operan (Rosales, 2014). Por ejemplo, con las lógicas de funcionamiento en sistemas presidencialistas o parlamentarios, la conformación de oficinas especializadas o culturas administrativas que afectan el funcionamiento del CdG (Craft y Peters, 2015). Este trabajo se centra principalmente en la segunda.

Los estudios académicos en Uruguay han sido escasos respecto del CdG como espacio integrante del sector público. Con la excepción de los estudios de Lanzaro (2013, 2017) no se registran otros intentos por analizar esta área de gobierno de forma específica. Sin embargo, juega un rol clave en la gestión de los asuntos estratégicos de una administración, son espacios de conducción, planificación, coordinación política, comunicación, manejo de crisis y suelen ser reservados para personas de extrema confianza del mandatario.

En síntesis, son claves para comprender de qué forma o cómo se desarrollan algunas políticas y decisiones a nivel de gobierno. Por ejemplo, Egaña y Chateau (2011) señalan que frente a situaciones conflictivas en Chile: “La no existencia de una instancia como el centro de gobierno habría ciertamente dificultado la reacción gubernamental” (p. 173). Al mismo tiempo, Alessandro, Lafuente, Reyes y Straface (2015) en un análisis sobre el gobierno en la Provincia de Buenos Aires señalan que: “El apoyo técnico del CdG al Gobernador en la especificación de las prioridades se vio limitado por no contar con una estructura formalmente constituida” (p. 11).

El CdG juega un papel clave en la selección, priorización, incubación y construcción de reformas, así como en la construcción de un relato y conducción global (Rutter y Harris, 2014). De allí que sus características y el rol en la gestión del Ejecutivo deben también ser parte de la ecuación política de las reformas.

Este trabajo se plantea por tanto dos objetivos principales. En primer lugar, realizar una descripción histórica de la construcción institucional del CdG en Uruguay. Esta descripción no ha sido desarrollada hasta el momento de forma sistemática y representa un base para futuros estudios. Asociado a ello, el segundo objetivo es caracterizar el CdG uruguayo de acuerdo a los modelos y funciones que la literatura señala como rasgos típicos de este espacio de gobierno. Ello se vincula además con una pregunta de investigación que recorre el análisis: ¿En qué medida la construcción institucional del CdG en Uruguay reflejó paradigmas de Estado y de administración pública? En síntesis, comprender si los procesos de reforma estatal afectaron también a este espacio, o en cambio, siguieron caminos paralelos.

El artículo se divide de la siguiente manera: en el siguiente capítulo se desarrollan los principales aportes teóricos y dimensiones de análisis que la literatura especializada identifica para el estudio de los CdG. En el tercer capítulo, se realiza un desarrollo de la construcción político-institucional en Uruguay. En el cuarto capítulo se analiza el caso uruguayo a la luz de los modelos y dimensiones que caracterizan a este espacio de gobierno. Finalmente, se desarrollan comentarios respecto de nuevos estudios que fortalezcan esta línea de investigación.

2. Los estudios sobre el Centro de Gobierno

2.1 Funciones y formas organizativas

El término “Centro de Gobierno” se refiere a aquellas áreas de gobierno que proveen de apoyo directo al Jefe de Gobierno y sus ministros (James y Ben-Gera, 2004). Las primeras referencias a los CdG datan de comienzos del siglo XX. Como ejemplo de ello se destaca el *Cabinet Office*, de Gran Bretaña que tiene su origen en 1916, y la *Executive Office of the President* en Estados Unidos que data de 1939, creada bajo la afirmación de que “el Presidente necesita ayuda”¹ (President's Committee on Administrative Management, 1937).

Con el transcurso del tiempo y las nuevas agendas de gobierno, el clásico rol de asesoría o consulta se ha ido sofisticando, trasladando el énfasis hacia CdG preocupados por mejorar la implementación y la gestión global del gobierno (Gold, 2014). Ello requirió necesariamente un involucramiento en roles de coordinación, así como la preocupación por el desempeño de las políticas o la comunicación de gobierno. De esa forma, los modelos han ido cambiando desde Centros de Gobierno “para el Presidente” hacia otros “para el Ejecutivo”².

Diversos gobiernos y organismos internacionales han puesto el foco en esta área. La OCDE desarrolla desde la década de 1980 una red especializada de funcionarios para el tratamiento de temáticas de CdG³. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha generado una importante acumulación teórica y práctica sobre el tema⁴. En el caso de los países latinoamericanos, Chile ha sido el que ha contado con mayor desarrollo en términos de construcción institucional y reflexión en la temática⁵. Sin embargo, pueden encontrarse casos de oficinas presidenciales ya en las décadas de 1940 y 1950 en países como México o Argentina (Velasco y Coss, 2013; Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013b).

Esquemáticamente, se pueden definir los propósitos del CdG como: a) Ejercer la conducción política del gobierno mediante el vínculo y negociación con actores claves (Poder Legislativo, burocracia, sociedad civil, partidos políticos y sector privado). El CdG tiene como propósito apoyar al Presidente en la alineación de sus prioridades en el gobierno y el vínculo con otros actores intervinientes; b) asegurar coherencia de acción: ello implica alinear objetivos y prioridades de Ministerios y otras entidades públicas para fortalecer los

¹ The President's Committee on Administrative Management también denominado *Brownlow Committee* por el nombre de su director fue la base para la reforma del ejecutivo norteamericano en 1939. El informe del comité aseveraba que: “*The President needs help. His immediate staff assistance is entirely inadequate. He should be given a small number of executive assistants who would be his direct sides in dealing with the managerial agencies and administrative departments of the Government*” (President's Committee on Administrative Management, 1937, p. 5).

² Asociado a ello, algunas definiciones más amplias de CdG incluyen áreas de gobierno que, aunque no pertenecen directamente a la oficina del Jefe del Ejecutivo, cumplen funciones centrales de planificación, coordinación o monitoreo, pero no de forma exclusiva para éste (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014).

³ Véase: <http://www.oecd.org/gov/cog.htm>

⁴ Véase; Alessandro et al, (2013a, 2014).

⁵ Véase: Rosales (2014), Dumas, Lafuente y Parrado (2013). Rosales y Viacava (2012), Egaña y Chateau (2011).

impactos de las políticas; c) mejorar el desempeño del conjunto del gobierno a través de la fijación y alineación de objetivos de política claros, su comunicación, asegurar el vínculo entre objetivos y presupuesto, y el seguimiento de las prioridades de gobierno; d) proporcionar una narrativa coherente: a través de una comunicación clara y consistente de las acciones y prioridades del gobierno. Ello conlleva la alineación de agendas y posiciones de Ministerios y otras entidades públicas a nivel del conjunto del gobierno (Alessandro et al, 2013b).

Estos propósitos se asocian a su vez a un conjunto de funciones. Aunque resulta difícil establecer una lista taxativa dado que las mismas varían según los estilos de presidencia, las características institucionales y culturas administrativas de cada país, es posible identificar algunas funciones centrales que caracterizan al CdG (Egaña y Chateau 2011; Alessandro, Lafuente y Santiso, 2013^a; Haddad, Klouche y Heneine, 2010). Esquemáticamente éstas son: a) Planificación estratégica de las prioridades de gobierno, b) Coordinación, asesoría política, prevención y resolución de conflictos, c) Monitoreo y seguimiento de políticas prioritarias, d) Comunicación estratégica y vocería, e) Rendición de cuentas a los ciudadanos, f) Apoyo logístico y técnico al Consejo de Ministros y otras instancias de gobierno y g) Asesoría jurídica y legal.

Las formas organizativas que han tomado los CdG varían de caso en caso y según las preferencias de los Presidentes. No existen modelos estándar para definir la estructura ni el tamaño de los CdG. Aspectos como el régimen político, la composición del gobierno, la estructura de la Presidencia, los formatos de relacionamiento y coordinación a la interna del gobierno y hacia afuera tienen impacto en su composición⁶. George y Stern (1998) identifica el estilo cognitivo, el sentido de eficacia y la orientación hacia el conflicto como tres aspectos claves de las características de los presidentes que afectan su estilo de gestión. Sin embargo, la experiencia y cohesión de los equipos políticos que lo apoyan, y de las redes y relaciones personales entre los miembros que lo conforman tiene también impacto en el funcionamiento de estos espacios (Haddad et al, 2010; Ben-Gera, 2009; Rosales, 2014).

Tomando como base la experiencia de tres presidentes norteamericanos, George y Stern (1998) definen tres estilos de gestión: competitivo, colegiado y formal (Cuadro 1). El modelo competitivo se caracteriza por aceptar cierto nivel de conflicto. Las responsabilidades pueden ser difusas y existe cierto nivel de solapamientos. La colaboración y coordinación no es necesariamente un valor destacado y los mecanismos de interacción suelen contar con un alto grado de informalidad. Correctamente gestionada, la competencia favorece al Presidente en tanto cuenta con información menos filtrada por sus asesores más cercanos u otros intermediarios.

El modelo colegiado comparte características del anterior en cuanto a la aceptación del conflicto como componente intrínseco del trabajo político. Sin embargo, el énfasis se

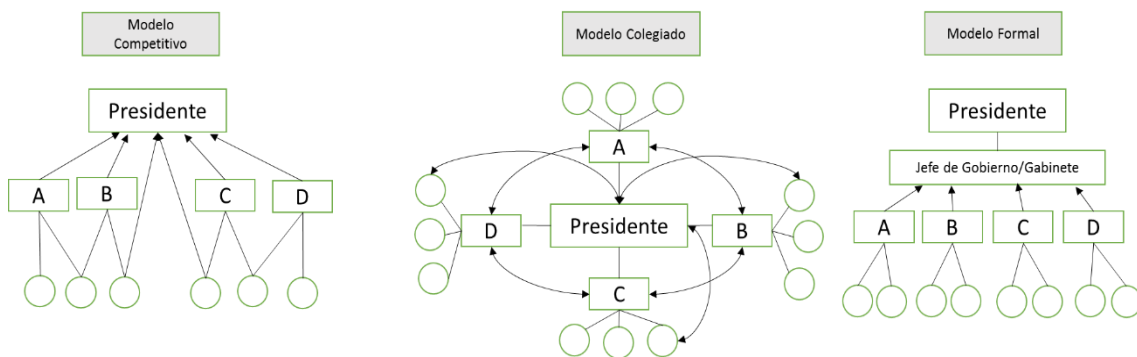
⁶ En algunos casos, las definiciones incluyen a los Ministerios de Economía que, aunque no forman parte del CdG en sentido estricto, por sus funciones pueden ser considerados parte del núcleo central.

coloca en la colaboración más que en la competencia. El Presidente juega un rol más activo en la conformación de la política y puede recibir asesoría de diversas fuentes. Para ello, se fomenta el debate colegiado y el intercambio de información e ideas entre las partes.

El modelo formal se caracteriza por un mayor nivel de racionalización y especialización en la gestión de la información y el asesoramiento al presidente. Bajo este estilo los niveles más bajos de asesoramientos elevan información a sus superiores y está suele centralizarse en una figura que oficia como intermediario con el Presidente. Los canales de comunicación están claramente definidos y ordenados según su especialización y las estrategias de *by-pass* (a diferencia del modelo competitivo) suelen ser desalentadas. La coordinación entre agencias no es necesariamente un valor a destacar en tanto la síntesis le corresponde a la figura del Presidente.

Desde ya, estos son tipos ideales que muestran características salientes. Estos estilos de gestión también están condicionados por las construcciones institucionales específicas y previas que cada CdG tiene.

Cuadro 1: Estilos de gestión del CdG



Fuente: George y Stern (1998)

Entre las diferentes estructuras creadas para los CdG pueden encontrarse unidades de: a) apoyo directo al presidente; b) asesoramiento en políticas; c) estrategia; d) coordinación de políticas; e) monitoreo y mejora de desempeño; f) comunicación; g) asesoramiento jurídico; h) presupuesto.

Este tipo de unidades puede tomar diferentes nombres según los países y ningún CdG suele contar con todas ellas al mismo tiempo. Ello depende en gran medida de la estructura institucional, las funciones fijadas por la normativa y las prioridades políticas del Presidente. A su vez, no es posible identificar un tamaño tipo o promedio para estas unidades, aunque suelen ser grupos pequeños y altamente cohesionados.

Los CdG no suelen dedicarse a la prestación directa de servicios ni se concentran en un área específica de políticas (James y Ben-Gera, 2004). Los estudios destacan la necesidad de enfocar estas estructuras únicamente en las prioridades gubernamentales,

liberándose de la gestión de implementación de políticas u otras dependencias que no tienen una ubicación natural en otras reparticiones públicas (Alessandro et al, 2014). Así también, los recursos humanos de estas oficinas varían desde países con mayor dotación de personal de confianza (Chile, Brasil, Israel, Japón, Suiza) a otros con mayor número de funcionarios de carrera (Australia, Canadá, Francia, Reino Unido, Turquía) (OCDE, 2004, 2014; Rutter y Harris, 2014). En síntesis, ello configura un objeto de análisis dinámico que puede tomar diversas competencias y formas organizativas entre casos e incluso entre períodos de tiempo en un mismo país.

2.2 Dimensiones para el análisis de los Centros de Gobierno

Diversos expertos han señalado que los CdG son en la actualidad una piedra angular del sistema de gobierno (OCDE, 2014). Éstos pueden generar efectos positivos en tanto tienen capacidad de agregar valor o facilitar la coordinación de las tareas de los organismos con los cuales trabajan, así como fomentar un mejor desempeño de las políticas. Sin embargo, también pueden ser visualizados como una competencia, un intruso o un agente de control de las acciones de los organismos sectoriales. En cualquier caso, los estudios señalan que los CdG se han fortalecido como espacios de gobierno frente a otras áreas (Elgie, 2011).

Para analizar el caso uruguayo, resulta relevante comprender cuáles son las teorías y variables que han empujado a la transformación de esta área de gobierno. Craft y Peters (2015) desarrollan un modelo para el análisis de los CdG (Cuadro 2) identificando cuatro grandes tendencias que han impulsado su desarrollo en las últimas décadas: a) la influencia de las corrientes de reforma del Estado, b) los intentos por recuperar las “primacía de la política”, c) la concentración de poder político y administrativo en oficinas centrales, y d) la creciente politización de los servicios civiles.

Los procesos de reforma administrativa ocurridos a partir de la década de los ochenta han modificado la estructura organizativa del aparato estatal. Estos modelos han tenido como uno de sus objetivos “desagregar” al gobierno en unidades o agencias más pequeñas, potencialmente más eficientes y efectivas para los ciudadanos (Pollitt y Talbot, 2004). Los análisis respecto de este tipo de modelos han alertado sobre importantes riesgos de fragmentación y descoordinación en las políticas ya que el incremento del número de agencias dificulta la acción conjunta y el establecimiento de estrategias de tipo *whole-of-government* (Laking, 2005). Por tanto, el fortalecimiento del CdG representa un intento por reorganizar las estructuras de gobierno otorgando mayor capacidad de conducción a las agencias centrales.

Asociado con el punto anterior, la creciente autonomía de las agencias públicas como consecuencia de los procesos de descentralización, y la consiguiente necesidad de coordinar acciones ha llevado a algunos políticos a perder capacidad de conducción (Laking, 2005). El fortalecimiento del CdG se presenta entonces como una reafirmación de la “primacía de la política”. Esto es, la revalorización del “*steering*” frente al “*rowing*” impulsado durante las reformas de nueva gestión pública (Osborne y Gaebler, 1993). Ello

no significa necesariamente desandar procesos descentralizadores, sino generar mecanismos que permitan conducir desde la cúspide del gobierno de forma más efectiva (Peters, 2008; Craft y Peters, 2005; Alessandro et al 2013a).

La tercera tendencia refiere a la creciente concentración de poder político y administrativo en la cúspide de gobierno. Es decir, el incremento de potestades y competencias otorgados a los Presidentes o Primeros Ministros, para la toma de decisiones.

La cuarta tendencia está asociada con la anterior y se relaciona con la creciente politización de los servicios civiles, particularmente en la cúspide. La proliferación de los asesores políticos como figuras cercanas al Presidente y con responsabilidades de decisión o conducción en asuntos estratégicos, consolida un CdG en dónde el servicio civil de carrera va dejando espacio a personal de confianza del máximo mandatario.

Estos factores representan tendencias de mediano o largo plazo que pueden tener distintas influencias según los casos. Por ello, Craft y Peters (2015) identifican además cuatro dimensiones estructurales de los CdG que pueden ayudar a entender los procesos específicos de cada país.

En primer lugar, resulta relevante analizar la estructura organizativa del CdG relacionada con aspectos como los poderes formales de las agencias que lo integran; la presencia o no de una multiplicidad de agencias centrales y sus vínculos jerárquicos entre sí; su orientación hacia el Jefe del Ejecutivo o hacia el conjunto de Ministros. Así también, su existencia como estructuras permanentes o temporales, o las tradiciones administrativas imperantes. Estos factores de corte organizativo representan un primer escalón para entender las dinámicas entre el CdG y el resto del gobierno e incluso, a su interior.

En segundo lugar, es clave analizar cuáles son las funciones políticas que se desarrollan en los CdG. Las mismas pueden ser: dirección estratégica y conducción de la agenda, asesoramiento político, coordinación política, implementación de políticas, monitoreo de políticas, presupuestación y manejo financiero, comunicación de gobierno. El tipo de funciones desarrolladas por el CdG es una dimensión clave para analizar el nivel de incidencia y capacidad de conducción en las políticas y los otros actores del gobierno.

En tercer lugar, se encuentra la dimensión referida a los estilos de gestión. Las mencionadas lógicas jerárquicas, competitivas y colegiadas de asesoramiento al Presidente pueden reflejarse en estructuras formales o no, sin embargo, reflejan un estilo de gestión del CdG que puede tener impacto en su funcionamiento y vínculos. Así también, los estilos consensuales o de imposición, muchas veces influenciados por las características personales de los Jefes del Ejecutivo le imprimen un sello particular a la gestión del CdG.

Finalmente, la última dimensión refiere a quiénes componen el CdG. En este aspecto es relevante conocer las capacidades del personal que integra las oficinas centrales (número, formación, experiencia, etc.). Asociado a ello, su capacidad política para el análisis, el vínculo con actores claves del gobierno o externos. Todo ello puede tener un impacto en la capacidad de las agencias centrales para impulsar acciones o políticas. El balance o equilibrio entre personal político y funcionarios públicos, y su relacionamiento,

también puede ser otro aspecto de análisis relevante que permite comprender como funcionan estos espacios.

Cuadro 2: Dimensiones relevantes para el estudio de los Centros de Gobierno

Tendencias generales:			
a) la influencia de las corrientes de reforma del Estado			
b) la recuperación de la primacía de la política			
c) la concentración del poder político y administrativo en oficinas centrales			
d) la creciente politización de los servicios civiles			
Dimensiones estructurales			
1. Estructura	2. Funciones políticas	3. Estilos de gestión	4. Capacidades y personal
Poderes formales	Dirección estratégica y conducción de la agenda	Jerárquica, competitiva, colegiada	Capacidad política de las oficinas centrales
Multiplicidad, jerarquía, orientación.	Asesoramiento	Lógicas de imposición vs lógicas de consenso	Capacidad organizativa y de gestión de las oficinas centrales
Estructuras permanentes o temporales	Coordinación		Capacidad de análisis político del staff
Tradiciones administrativas	Implementación de políticas		Personal político y funcionarios públicos
	Monitoreo de políticas		
	Presupuestación y manejo financiero		
	Comunicación		

Adaptado de Craft y Peters (2015)

La primacía de una u otra dimensión requiere análisis específicos por país o períodos de tiempo. No es posible en este artículo identificar como juegan cada una de estas dimensiones y variables en el caso uruguayo. Ello requeriría estudios en profundidad sobre cada una de estos factores. Sin embargo, tomando como referencia los conceptos previamente definidos y las dimensiones señaladas como relevantes, es posible realizar un análisis del CdG en Uruguay que permita identificar algunas de sus principales características organizativas y de funcionamiento.

3. El Centro de Gobierno en Uruguay: su desarrollo político-institucional

La delimitación del CdG en Uruguay, al igual que en otros países, depende en buena medida de dónde se decida realizar el corte analítico e institucional. Ello deriva en concepciones más abarcativas o limitadas según qué funciones e instituciones sean consideradas. En Uruguay, el Poder Ejecutivo se encuentra compuesto por el Presidente en conjunto con los Ministros que ofician como secretarios de Estado para áreas específicas de políticas. La actuación del Poder Ejecutivo puede darse en Consejo -actuando el Presidente con todos los Ministros- o a través del Presidente con Ministros del área de competencia en

el asunto. La institución *Presidencia de la República* está representada por el Inciso 001 del Presupuesto nacional. El Presidente en el esquema institucional uruguayo no actúa sólo más que en actos protocolares o como imagen del gobierno.

En ese marco, el rol de la Presidencia, como institución parte del Poder Ejecutivo se ha ido transformado a lo largo del tiempo, pasando de una estructura mínima de “*apoyo*” al Presidente a una que contiene en su interior una variedad de instituciones con funciones, tamaños y tipos de vínculo diferentes. En algunos casos, consolidando áreas de gobierno que, por su porte, se asemejan a los de Ministerios y con responsabilidad sobre la conducción o rectoría de políticas.

El “Centro de Gobierno” en Uruguay podría definirse como aquellas áreas que prestan asistencia directa al Presidente en asuntos estratégicos y de coordinación de gobierno. Estás son principalmente la Secretaría y la Prosecretaría de la Presidencia⁷.

En términos normativos, sus funciones no tienen una delimitación clara de competencias más allá de la asistencia al máximo mandatario y el Consejo de Ministros⁸. Uruguay no cuenta con una figura específica de coordinación del Gabinete, reservando esa función para la Secretaría o Prosecretaría según la elección del Presidente de turno. En una mirada más amplia, también la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) tiene en algunas de sus áreas, roles típicos del CdG relativos principalmente a la planificación y seguimiento de políticas.

Ahora bien, en el caso uruguayo, se pueden encontrar diferentes momentos de construcción del *Centro de Gobierno* de acuerdo a las concepciones de Estado, modelos administrativos y prioridades de gobierno. Analíticamente se pueden realizar tres cortes históricos que corresponden con diferentes modelos administrativos.

En términos analíticos podrían definirse los siguientes períodos: 1) Primeras configuraciones de funciones estratégicas para el Centro de Gobierno (1960-1984), 2) Restauración democrática y gobierno de los partidos tradicionales (1985-2005), 3) Gobiernos del Frente Amplio (2005-actualidad).

En el caso del segundo y tercer período se puede además realizar un detalle por cada presidencia. El artículo realizará también una descripción de las instituciones creadas en Presidencia y las que pueden ser consideradas como parte del CdG.

3.1 Primeras configuraciones de funciones estratégicas del Centro de Gobierno (1960-1984)

a. La creación de la CIDE como antecedente

Durante la primera mitad del Siglo XX y hasta 1960, la Presidencia no contaba con una estructura compleja en términos administrativos o técnicos. No es hasta la reforma

⁷ Su existencia está prevista en el Art. 168 de la Constitución, Num. 26.

⁸ Determinadas de acuerdo al Decreto 255/967.

constitucional de 1967 que su estructura comienza a complejizarse progresivamente. La segunda mitad del Siglo XX estuvo marcada por cambios de paradigma a nivel de la gestión del Estado y su rol en el desarrollo nacional. En 1960 se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo del Estado (CIDE), la cual tenía entre sus funciones la coordinación de inversiones además de asesorar a los distintos organismos públicos en su materia de competencia, teniendo vínculo directo con el entonces Ministerio de Hacienda⁹.

Si bien esta institución no se encontraba directamente dentro de la estructura de la Presidencia, por su rol y cometidos representa un hito fundamental para comprender las subsiguientes construcciones institucionales. La valoración por la generación de evidencia, análisis y planificación como parte fundamental de las acciones de los espacios en la cúspide del gobierno.

La creación de la CIDE responde la tendencia global de la época de “*planificación para el desarrollo*” que se consolida durante la década de los sesenta (Spink, 1998). Los motivos que impulsaron esta tendencia fueron varios; el contexto ideológico y de filosofía política en la posguerra, que dio lugar y se vio alimentado por importantes experiencias de planificación, el papel jugado por la Comisión Económica para América (CEPAL) en la construcción de un marco analítico para comprender el desarrollo periférico y la necesidad de articular racionalmente el rol del Estado como agente central de dicho proceso (Bittencourt, Galván, Moreira y Vázquez, 2012; Garcé, 2002).

b. La planificación en la cúspide del gobierno

En la misma década otro hito es la reforma Constitucional de 1967 la cual deja atrás el colegiado como cúspide del Ejecutivo, volviendo la figura del Presidente. Dentro de los esfuerzos del Estado por llevar adelante una estrategia planificadora y centralizada, la nueva Constitución crea la OPP¹⁰ como institución sucesora de la CIDE. A su vez, se crea también la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)¹¹. Ello consolidó la planificación de recursos (humanos y presupuestales) en la órbita de Presidencia.

De esta manera, se comienzan a ampliar cometidos y con ello a delinear un CdG de *apoyo* al Presidente, orientado a la construcción de una visión estratégica y la coordinación de asuntos prioritarios. Además, se establecen los cometidos básicos del Prosecretario y Secretario de Presidencia¹², configurando un núcleo duro del CdG enfocado en la figura del Presidente.

c. Dictadura cívico-militar

⁹ Las competencias de la CIDE se encuentran determinadas por el Decreto S/N del 27/1/1960, dónde se establece su relación directa con el Ministerio de Hacienda y los demás ministerios que eran parte de esta comisión. Sus cometidos fueron establecidos en el Decreto 1/1964.

¹⁰ Art. 230 de la Constitución de la República.

¹¹ Constitución 1967, Art. 60.

¹² Ya en la reforma Constitucional de 1952 se hablaba de éstas figuras para el Consejo de Gobierno.

Con el advenimiento de la dictadura cívico-militar el proceso de redimensionamiento de la Presidencia se detuvo. Por ejemplo, la suspensión las actividades de las instituciones creadas previamente: ONSC y OPP.

En este período, se crea la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) a través del Acto institucional N° 3 en sus artículos 3 y 4 de 1° de septiembre de 1976, que sustituyó a la OPP hasta el regreso de la democracia. La SEPLACODI tenía por misión principal la formulación de Planes y Programas de Desarrollo de carácter nacional. Así como colaborar en la formulación de políticas de cada Ministerio, coordinar su ejecución y se encargaba de la difusión necesaria “en apoyo y defensa” de los Planes de Desarrollo del Estado, para lo cual se podía comunicar directamente con los Ministerios y organismos públicos (Peralta, 2013). Es decir que, si bien se suspenden las actividades de las instituciones, los cometidos de esta Secretaria se sustentan, no obstante, en una visión desarrollista y de planificación.

3.2. Restauración democrática y gobierno de los partidos tradicionales (1985-2005)

a. Primera presidencia de Julio María Sanguinetti (1985- 1990)

En 1985, con el retorno de la democracia, la ONSC vuelve a cumplir sus funciones de acuerdo a la Ley de presupuesto¹³, en la órbita de Presidencia, tal como se encontraba antes de su suspensión, bajo la concepción de su carácter articulador en lo referente al servicio civil dentro del Estado uruguayo. Como consecuencia se suprime la SEPLACODI y se restituye el funcionamiento de la OPP a través del Decreto N° 96/985, conforme a lo dispuesto en la Constitución vigente.

La reinstauración democrática trae consigo un nuevo impulso en la construcción institucional de la Presidencia, desde una nueva visión, con asuntos específicos. En 1988 se crea la Junta Nacional de Drogas (JND)¹⁴ integrada por los ministros de Interior, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Salud Pública y el Prosecretario de la Presidencia, que oficiaba de secretario. Aunque la JND no se encontraba institucionalmente en la órbita de Presidencia, inaugura a la figura de la Prosecretaria de Presidencia como responsable por la coordinación de políticas específicas, lo que evidencia los primeros intentos por mantener la conducción de políticas sectoriales desde las figuras del CdG.

b. Presidencia de Luis Lacalle Herrera (1990-1995)

La presidencia del Dr. Luis Lacalle Herrera del Partido Nacional no se caracterizó por grandes innovaciones en el seno de la Presidencia, tanto en la creación de nuevas figuras

¹³Ley 15.809, Art. 134.

¹⁴La Junta es la institución sucesora de la Comisión Honoraria de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas creada por el artículo 27 de decreto – ley 14.294 del 31/10/1974.

como en su supresión. Aun así, tal como establece Lanzaro (2013), Lacalle se manifestó a favor de la creación de un “supraministerio”, aunque esta postura no se vio luego, reflejada en su gestión.

Ya bajo el marco del acuerdo de creación del MERCOSUR, se creó en el año 1991, la Comisión Interministerial para el Mercado Común del Sur (CIMERCOSUR)¹⁵ la cual dependía directamente de la Presidencia de la República y se encontraba compuesta por varios ministerios. Esta comisión fue suspendida en 1995 a partir de la Ley de presupuesto¹⁶.

c. Segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000)

La segunda presidencia de Julio María Sanguinetti estuvo marcada por una serie importante de reformas del aparato estatal, tanto desde el plano sectorial (educación y seguridad social) como desde la propia gestión del Estado.

En el año 1996, la Ley de presupuesto 16.736 en su segundo capítulo establece las condiciones para una reestructura en lo referente a funcionariado y contratos con el Estado en general; en su artículo 703 dispone: “*Créase, en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), con el cometido de implantar y dar continuidad al programa de modernización del Estado, así como verificar el cumplimiento de las metas fijadas al respecto.*” A partir de la Ley 16.736 se aprobaron una serie de Decretos modificativos de unidades ejecutoras e institucionalidad. Particularmente, en lo que compete a la Presidencia de la República, el Decreto 91/997 se plantea la reestructura organizativa de OPP, entre otras modificaciones, se establecen las competencias referentes de la Oficina sobre todo con respecto a la Presidencia, de esta manera también se plantean reestructuras internas de sus oficinas dependientes, ampliando las funciones correspondientes.

En 1997 se crea la Unidad Reguladora de Energía Eléctrica (UREE). Si bien la Unidad no se encontraba directamente en Presidencia es antecesora de la -hasta hoy vigente- URSEA. Este tipo de reformas tuvieron como base el paradigma de reformas pro-mercado. Como ejemplo, en relación con la UREE, se crea la Administración del Mercado Mayorista de Energía Eléctrica como órgano regulador del espacio mercantil.

En 1999 se crea la Secretaría Nacional de Drogas (SND)¹⁷ en la órbita de Presidencia de la República, institución rectora en materia de Política de Drogas. Ésta es la primera institución formal referente a una política sectorial, creada en la órbita de Presidencia con el fin de articular y coordinar de manera transversal. Comienza a inaugurarse así un mayor impulso por la ubicación de diferentes secretarías y agencias en el seno de la Presidencia.

¹⁵ Decreto 175/991.

¹⁶ Ley 16.736, Art. 88.

¹⁷ Creada a través del Decreto 346/999.

d. Presidencia de Jorge Batlle (2000-2005)

Durante el gobierno del Dr. Jorge Batlle se redimensionan las funciones de la Presidencia, mediante la creación de nuevas instituciones. Se crea la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones¹⁸ (URSEC) y la Unidad Reguladora de Servicios Eléctricos¹⁹ (URSEA) que suprime a la mencionada (UREE)²⁰ creada en 1997. Ambas de control y rectoras en su materia con independencia técnica. Este tipo de unidades responden a la lógica de “Estado regulador”, propio de los paradigmas de reformas de segunda generación que tuvieron como fin el fortalecimiento institucional del sector público, particularmente en su rol regulador como consecuencia de los procesos de privatización y descentralización de los programas reformistas del Consenso de Washington. Además, se creó la Comisión para la Paz (Res. 858/000), antecesora de la Secretaría, que llevaría adelante investigaciones sobre el pasado reciente en el marco de la dictadura cívico-militar.

El período que va desde 1985 a 2005 se caracteriza por la restauración de la institucionalidad central pero también por el hecho de que la Presidencia pasa progresivamente a ser un espacio para alojar oficinas “*claves*” en lo referente a articulación interinstitucional, asuntos estratégicos o sensibles para el gobierno. Si bien durante este período el rol del CdG es todavía reducido en cuanto a asesoramiento estratégico, planificación o seguimiento de políticas, aparecen sobre finales del milenio instituciones particulares en la órbita de la Presidencia que comienza mostrar un progresivo fortalecimiento del centro como espacio de coordinación y ejecución de políticas claves. En este período se crea la Secretaría Nacional de Drogas) con un importante componente de coordinación e implementación de políticas.

3.3. Gobiernos del Frente Amplio (2005-actualidad)

En 2005 llega por primera vez al gobierno el Frente Amplio con una importante agenda de cambios. El país experimenta una serie de modificaciones entre las que se incluyen reformas al sistema tributario, salud o asistencia social (Midaglia y Antía, 2007). Ello implicó una revalorización del Estado como agente de cambio, con la consiguiente necesidad de modificaciones institucionales. En la órbita de la Presidencia también se presentaron reestructuras y creación de nuevas institucionalidades con particularidades específicas.

a. Primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010)

¹⁸ De acuerdo a la Ley 17.296 Art. 7.

¹⁹ Ley 17.598.

²⁰ Ley 16.832 Art. 2.

Durante el primer mandato de Tabaré Vázquez la Presidencia de la República sufrió importantes cambios institucionales. Desde el comienzo, se pueden destacar algunos organismos que hacen directamente a procesos de reforma del Estado, como la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)²¹. Dependiente de la Agencia se creó Infraestructura de Datos Espaciales (IDE)²².

En este primer período se crea también dentro de la institucionalidad de Presidencia las siguientes instituciones: Unidad Nacional Seguridad Vial (UNASEV)²³, Secretaría Nacional de Antilavado de Activos (SNA)²⁴, Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE)²⁵ y el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE)²⁶.

Además, en el primer año de gobierno, se redimensionó la seguridad de Presidencia creando una institucionalidad particular, dependiente de la Secretaría de Presidencia, ya no en manos de Casa Militar²⁷, dándole una nueva dimensión a la seguridad intra-institucional, la institución perdura hasta la actualidad y se denomina Seguridad Presidencial²⁸.

La Ley de Presupuesto Nacional N° 17.930 para el período 2005-2010 creó en su Artículo N° 58 una Unidad de Asesoramiento y Monitoreo de Políticas para el asesoramiento directo a la Presidencia. Representó un intento de formalizar algunas de las nuevas funciones del Centro de Gobierno. Si bien existe formalmente hasta hoy, el área nunca se puso en funcionamiento como consecuencia de las dificultades para establecer especializaciones y diferenciaciones funcionales a la interna de los equipos de asesoría (Lanzaro, 2013).

En total, se crearon ocho instituciones en el ámbito de la Presidencia lo que parece evidenciar un intento por mantener el control sobre prioridades y nuevas políticas. Con criterios y alcances diversos. En mayor medida, las instituciones de esta presidencia son de corte transversal y rectoras en su materia.

b. Primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010)

Con la llegada de José Mujica a la Presidencia la tendencia a la generación de instituciones en el marco de la Presidencia no sólo se mantuvo, sino que fueron agregadas nuevas instituciones y otras modificadas, como son: Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)²⁹, Secretaría de Derechos Humanos para el pasado Reciente³⁰,

²¹ Creada por la Ley 17.930, Art.72.

²² Ley 18.362 Art 75.

²³ Creada por la Ley 18.113.

²⁴ Creada por la Ley 18.172, Art 112.

²⁵ Creada por la Ley 18.362, Art 81.

²⁶ Creada por la Ley 18.621.

²⁷ La Casa Militar fue creada en 1943 por una resolución de Presidencia sin número, que entre sus cometidos tenía la seguridad del Presidente y de Presidencia como institución.

²⁸ Creada por la Ley 17.930, Art 60.

²⁹ Creada por la Ley 18719, Art. 98.

Secretaría de Derechos Humanos³¹, La Unidad Operativa Central del Plan Juntos³². A su vez, debe mencionarse la creación de Uruguay Crece Contigo (UCC)³³ en la órbita de OPP dada la importancia y prioridad dada por el Presidente.

Es así que la Presidencia, asume cada vez más responsabilidades sectoriales, incluso en este período mediante la ejecución directa de políticas³⁴. En total se crean cinco instituciones en la Presidencia de las cuales dos refieren directamente a la ejecución de servicios sociales una política concreta consolidando la imagen de que el Presidente mantiene cerca sus prioridades.

c. Segundo gobierno de Tabaré Vázquez (2015- actualidad)

El segundo gobierno de Tabaré Vázquez continuó los cambios en la estructura de Presidencia. En primer lugar, el Programa Plan Juntos pasó al MVOTMA, y UCC al MIDES perdiendo la Presidencia el componente de implementación directa de políticas sociales. En este período se crearon nuevas instituciones sectoriales como son, la Secretaría Nacional de Deporte (SENADE)³⁵, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (SNAACC)³⁶ y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT)³⁷, también cambió de denominación la Secretaría de Antilavados a llamarse Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT)³⁸.

En lo que va del período se crearon tres instituciones asociadas a nuevas áreas de políticas sobre las cuales la Presidencia de la República no tenía intervención directa. Ello parece consolidar un formato de funcionamiento en dónde algunas de las prioridades gubernamentales se acercan a la cúspide del Ejecutivo, quitando responsabilidades a los Ministerios de referencia.

Como puede apreciarse, el período que comienza en 2005 se caracteriza por una ampliación más profunda de funciones en el seno de Presidencia. Incorporando instituciones de diversa índole que responden a las nuevas temáticas en la agenda de gobierno o bien la atención de asuntos considerados estratégicos. La gráfica 1 muestra el incremento en la creación de organizaciones durante cada período considerado, acelerándose entre los años 2005-2015.

³⁰ Creada por Resolución 463/013 del Presidente de la República. Decreto 131/015. Esta Secretaría es la sucesora de la Comisión para la Paz.

³¹ Creada por la Ley 19.149, Arts. 68 y 69.

³² Decreto 171/010.

³³ Creada por la Ley 18.996 art 300.

³⁴ Aunque dependiente de la OPP, en este período se creó el programa Uruguay Crece Contigo, dedicado a la atención a mujeres embarazadas y la primera infancia.

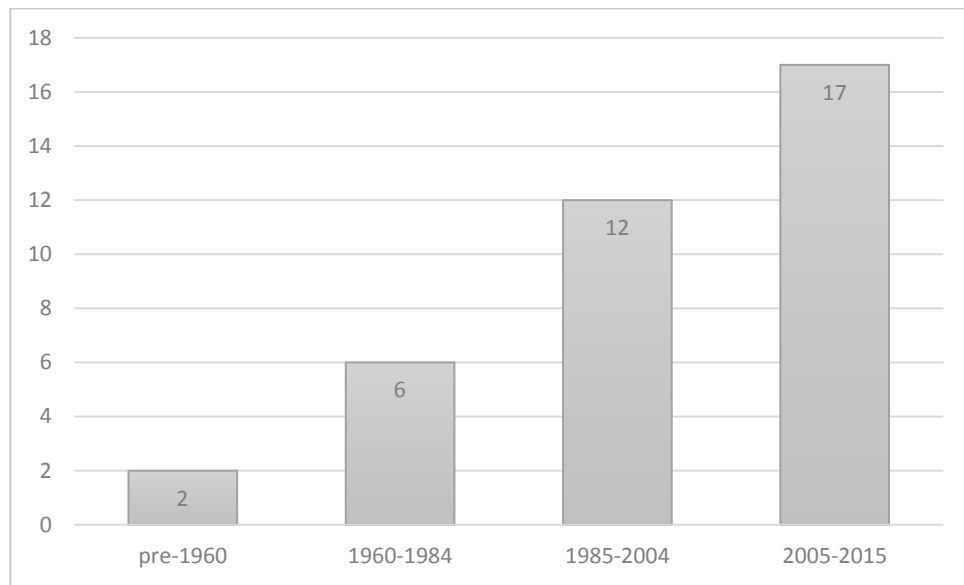
³⁵ Creada por la Ley 19.331.

³⁶ Creada por la Ley 19.355 Art 33.

³⁷ Creada por la Ley 19.355 Art 34.

³⁸ Cambia su denominación y competencias a partir de la Ley 19.355 Art. 49.

Gráfica 1: Creación o modificación de instituciones del CdG por período histórico



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3: Instituciones creadas en el ámbito de Presidencia

Institución	Año de creación	Norma	Año de modificación/supresión
INE	1852	Decreto del 25 de noviembre de 1852.	Por el Dec. 95/85, la Dirección General de Estadísticas y Censos pasó a depender de la OPP
Casa Militar	1943	Decreto SN	
CIDE	1960	Decreto SN 27/01/1960	Modificación, transformación en OPP. Constitución 1967.
Secretaría de Presidencia	1967	Constitución 1967, Art. 168	
Prosecretaría de Presidencia	1967	Constitución 1967, Art. 168	
OPP	1967	Constitución 1967, Art. 230	
Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC)	1967	Constitución 1967, Art. 60	Suspensión, Dictadura Cívico Militar 1971-1985.
Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI)	1976	Acto Institucional N°3 (Art 3 y 4)	Suspendida por restauración de la OPP. Dec. 96/985
ONSC	1985	Ley 15.757	Restitución Ley 15.809 art 134
Junta Nacional para el Control del narcotráfico y el Uso Abusivo de Estupefacientes	1988	Dec. 69/988	
Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y Uso Abusivo de Drogas	1988	Decreto 463/988 Art. 1	
CIMERCOSUR	1991	Decreto 175/991	Supresión Ley 16.736 art 88. (1995)
Proyecto de Infraestructura Social	1991	Decreto 725/991	Supresión 1995
UREE (Eléctricos)	1997	Ley N°17.296, Art 98 (ley ant 16832)	Pasa a URSEA a partir de la Ley N°17.598
Secretaría Nacional de Drogas	1999	Decreto 346/999	
Junta Nacional de Drogas	2000	Decreto 170/000	
URSEC	2000	Ley 17.296, Art 70	
Comisión para la Paz	2000	Resolución 858/000	Modificación, Res. 449/003. En 2003 se crea la secretaría que continúa con sus funciones.
URSEA	2002	Ley 17.598	
Secretaría de seguimiento de funciones de la Comisión para la Paz	2003	Resolución 449/003.	Se modifica en 2013 y se transforma en Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente.
Unidad de Asesoramiento y Monitoreo de Políticas	2005	Ley 17.930 Art. 58	
Seguridad Presidencial	2005	Ley 17.930 Art. 60	Quita cometidos a Casa Militar.
AGESIC	2005	Ley 17.930 Art.72	
Unidad Nacional Seguridad Vial	2007	Ley 18.113	

Infraestructura de Datos Espaciales (IDE) (Depende de AGESIC)	2008	Ley 18.362 Art 75	
Agencia de Compras y Contrataciones del Estado	2008	Ley 18.362, Art 81	
Secretaría Nacional de Antilavado de Activos	2009	239/009	Modificación, Ley 19.355 Art.49 en 2015. cambia su denominación a Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo
Sistema Nacional de Emergencias	2009	Ley 18.621	
Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional	2010	Ley 18.719 Art. 98	
Uruguay Crece Contigo	2010	Ley 18.996 Art. 300	En MIDES desde 2015
Unidad Operativa Central del Plan Juntos	2011	Decreto 171/010, Ley 18.829	En MVOTMA desde 2015
Secretaría de Derechos Humanos para el pasado Reciente	2013	Resolución 463/013 del Presidente de la República. Decreto 131/015.	
Secretaría de Derechos Humanos	2013	Ley 19.149	
Secretaría Nacional de Deporte	2015	Ley 19.331	
Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT)	2015	Ley 19.355 Art. 49	
Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático	2015	Ley 19.355 Art 33	
Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología	2015	Ley 19.355 Art 34	

Fuente: Elaboración propia

La creación de agencias, unidades o secretarías asociadas a temáticas específicas y normalmente de corte transversal parece ir asociado a las lógicas de *agencificación* en el sector público. Es decir, espacios de gestión más pequeños, normalmente acotados a una única función específica (“*one task agencies*”), colocadas fuera de las estructuras ministeriales. Así, una parte importante de sus cometidos implican el diseño de pautas comunes para los distintos organismos y niveles de gobierno, la coordinación interinstitucional y en algunos casos, la implementación directa de políticas y servicios.

A su vez, el rol tradicionalmente previsto para la Secretaría y Prosecretaría de Presidencia asociado a tareas de asistencia administrativa al Presidente, ha venido sofisticándose, asumiendo roles de asesoramiento, comunicación y coordinación de políticas en áreas de intervención muy variadas.

Un aspecto particular de la nueva estructura organizativa del Uruguay en su cúspide de gobierno, es que dependen de la propia Secretaría y Prosecretaría de Presidencia varias de las nuevas agencias mencionadas previamente.

Si bien la distinción entre ambas se ha hecho más clara en la medida que cada una comprende la coordinación de oficinas o secretarías específicas, existe todavía un margen considerable en cuanto a la asignación de roles entre ambas. Es decir, en algunos períodos de gobierno puede ser la Secretaría quien tome un rol más activo en funciones de conducción o representación política, y en otros períodos este rol le corresponde a la Prosecretaría. Actualmente de la Prosecretaría de Presidencia dependen; SINAE, SND, UNASEV, AUCI, AGESIC, Secretaría de Comunicación de Presidencia, ACCEE, Seguridad Presidencial y SENACLAFT.

Por otra parte, de la Secretaría de la Presidencia son instituciones dependientes; Secretaría de Derechos Humanos, Secretaría de Derechos Humanos y pasado reciente, y Asuntos Jurídicos. Existen a su vez, instituciones que dependen directamente de la Presidencia como son; INE, ONSC, SENADE, SNAACC, SNCT, URSEA, URSEC, Casa Militar, OPP, y Dirección General. En el mismo sentido, también la OPP ha ido progresivamente incorporando funciones claves en materia de planificación y seguimiento de políticas, junto con la coordinación de políticas crecientemente más relevantes como la descentralización, el control de inversiones, entre otras.

4. Caracterización del Centro de Gobierno en Uruguay

La conformación histórica y la construcción institucional del Centro de Gobierno en Uruguay exhibe cierto retraso si se lo compara con otras experiencias internacionales asociadas a la planificación de gobierno, la coordinación y más recientemente la gestión por resultados y rendición de cuentas. Si retomamos las dimensiones de estudio para los CdG planteadas por Craft y Peters (2015) podemos desarrollar una caracterización del caso uruguayo.

En primer lugar, el desarrollo del CdG uruguayo parece haber respondido a ciertas tendencias generales. La *influencia de las corrientes de reforma del Estado* fue particularmente relevante en las primeras conformaciones asociadas a la creación de la CIDE y más tarde la OPP. Posteriormente, sin embargo, no parece haber seguido un patrón claro de construcción institucional. En ocasiones este ha sido el espacio para

alojar políticas o área de gobierno entendidas como estratégicas sea para el gobierno como para el propio Presidente. En el mismo sentido, el CdG, al menos en su núcleo central, no integró un programa más amplio de reforma del sector público, con excepción de algunas áreas de la OPP. No obstante, pueden distinguirse rasgos asociados al auge del “Estado regulador” de la segunda mitad de la década del noventa y la tendencia a la creación de agencias con mayores niveles de autonomía. La recuperación de la *primacía de la política* y la *concentración de poder político y administrativo en oficinas centrales* se ha reflejado en la creciente proliferación de instituciones y funciones en la cúspide gobierno, la mayor parte de ellas asociadas a prioridades presidenciales. Asociado a ello, aunque no existe evidencia sistemática respecto de la *politización de los servicios civiles* en este nivel de gobierno, la creación de estas nuevas organizaciones dependientes del CdG no han sido en general encomendadas a cargos gerenciales o técnicos sino a personal de confianza política.

En cuanto a las dimensiones estructurales señaladas por los autores, también el CdG uruguayo muestra características particulares. En términos de su *estructura y funciones políticas*, el CdG en Uruguay presenta un entramado crecientemente complejo, y en parte recargado, con funciones directas de implementación de políticas, muchas de ellas de corte transversal, y otras de coordinación o rectoría en políticas específicas. Los diferentes períodos de gobierno han ido sumando nuevas estructuras que en general tienden a pervivir en los sucesivos gobiernos, reflejando su vez las distintas concepciones sobre la administración pública, el rol del Estado, la agenda de asuntos estratégicos y la propia impronta de los Presidentes.

Asimismo, la construcción institucional de este espacio en Uruguay, aunque enfatizó algunos aspectos de planificación (sobre todo asociado a lo presupuestal), coordinación o seguimiento de políticas, no abandonó su función de “*rowing*”, expresado en la creación de un importante número de unidades sectoriales con distintos grados de dependencia de la Presidencia. Normalmente éstas se insertaron como “*cuñas*” con fines de coordinación o conducción, pero también de implementación directa de políticas, en una estructura institucional pública de mayor porte y recursos de poder.

En ocasiones por la vía de los hechos, Las entidades del centro de gobierno han ido conformando una *expertise* en materia de coordinación de políticas que supera sus atribuciones puramente formales. Ello implica a su vez, aunque no formalmente, cierta lógica competitiva en la medida que las oficinas asumen nuevas funciones que estiran sus competencias.

Los estudios de *estilos de gestión* presidenciales en Uruguay son escasos, destacándose los realizados por Lanzaro (2013, 2017) que recogen características de conducción de los últimos cuatro períodos de gobierno. Tomando estos estudios y el modelo planteado por George y Stern (1998), el período de Jorge Batlle puede ser caracterizado fundamentalmente por un estilo *formal*, basado en un pequeño grupo de asesores y un papel preponderante del director de OPP, pero también con cierto estilo *colegiado* en tanto se promovía una lógica cooperativa entre sus Ministros. El primer período de gobierno de Vázquez combina estilos de tipo *formal* asociado a la figura del Secretario de Presidencia como “*gatekeeper*” de la Presidencia lo que limitaba el acceso

al presidente, pero al mismo tiempo, con un componente *colegiado* dado por el funcionamiento del Consejo de Ministros integrado por todos los principales sectores de su partido que propiciaba cierta lógica de cooperación. El período de José Mujica se caracterizó por un estilo mucho más *competitivo* de acceso al asesoramiento político al presidente, reflejándose, por una parte, en la mayor facilidad para tener “línea directa” con el Presidente por parte de cuadros inferiores del gobierno, y por otra, en las luchas entre los diferentes organismos públicos por la conducción de políticas. El actual período de gobierno de Tabaré Vázquez puede ser caracterizado como *formal*, manteniendo las características de su primer período, pero en este caso, no tan asociado a una lógica colegiada sino más jerárquica, con mayor cantidad de ministros de su extrema confianza (ver cuadro 4).

Cuadro 4: estilos de gestión presidencial

Presidencia	Estilos de gestión
Jorge Batlle (2000-2005)	Formal-Colegiado
Tabaré Vázquez (2005-2010)	Formal-Colegiado
José Mujica (2010-2015)	Competitivo
Tabaré Vázquez (2015-2020)	Formal

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en términos de *capacidades y personal* del CdG, los líderes e integrantes se han conformado por personas de confianza del Presidente, pero normalmente también con capacidad para dialogar con su partido, la oposición y otros actores relevantes para el gobierno. El CdG no ha sido un espacio reservado para la tecnocracia, reflejando en parte la “primacía del mundo político” como fuente de asesoramiento. De hecho, en Uruguay nunca se llegó a conformar un equipo al estilo del “Segundo Piso” de La Moneda en Chile. Es decir, un equipo liderado políticamente, pero con fuertes capacidades técnicas para asistir al Presidente en la ejecución y seguimiento de sus prioridades. Ello también ha tenido como consecuencia la posibilidad de conformar o consolidar carreras políticas por parte de algunos líderes del CdG.

Esta mencionada debilidad en la construcción institucional del CdG desde el punto de vista técnico puede asimismo atentar contra el desarrollo de algunas herramientas típicas de estos espacios. Ello puede tener a su vez, impactos en las formas de gestión y comunicación del gobierno. Es decir, la identificación de prioridades de gobierno, la coordinación de políticas, el seguimiento del desempeño de los organismos o la conformación de un ciclo de planificación, presupuestación y monitoreo más afinado.

5. Comentarios finales

El presente artículo buscó presentar un panorama del CdG en Uruguay basado en la revisión normativa y la identificación de las principales funciones de acuerdo a los modelos teóricos definidos. Futuros estudios podrán indagar aún más en aspectos relevantes de análisis como la conformación de staff y las dinámicas internas y externas de relacionamiento.

Particularmente en Uruguay, fortalecer el CdG cobra relevancia por al menos dos razones fundamentales. En primer lugar, la necesidad de aportar mayor capacidad técnica que permita generar evidencia para la toma de decisiones políticas. Aunque se deben remarcar avances, parece existir todavía un desafío importante, en tecnificar e institucionalizar las tareas del CdG. Ello en el sentido de agregarle mayor conocimiento y sistematicidad a una función que es esencialmente política. Entre otros aspectos, ello implica mejorar las capacidades de planificación y análisis estratégico, institucionalizar procesos e incorporar tecnología para el seguimiento de la implementación y metas de las políticas prioritarias.

En segundo lugar, por la propia estructura institucional del sector público dado que un conjunto importante de organismos, tienen niveles de autonomía altos en la definición de políticas, y podrían no estar necesariamente alineados a estrategias más globales de coordinación gubernamental. Allí cobra relevancia el rol activamente coordinador del CdG en aquellas acciones que son marcadamente multisectoriales y mediante el apoyo o supervisión a los sectores con metas prioritarias.

Un aspecto importante a tener en cuenta refiere a los esquemas de gobernabilidad e implementabilidad de fortalecimiento del CdG, es decir, los intereses de los actores y la forma como puede ser conducida políticamente el cambio institucional. Este es un punto no es menor dado que necesariamente requerirá de acuerdos respecto del rol a jugar por las instituciones del CdG y su vínculo con el resto del sector público. Ello puede implicar cambios normativos, pero principalmente un acuerdo político sobre la necesidad, o no, de un rol más activo en el trabajo de planificación, coordinación y seguimiento de políticas prioritarias.

Referencias

- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013a). *El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Estados Unidos: BID.
- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013b). *The role of the Center of Government. A literature review*. Washington DC, Estados Unidos: BID.
- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Estados Unidos: BID.
- Alessandro, M., Lafuente, M., Javier Reyes y Straface, F. (2015). *El Centro de Gobierno en la Provincia de Buenos Aires: diagnóstico de funcionamiento y propuestas de fortalecimiento*. Washington DC, Estados Unidos: BID.
- Ben-Gera, M. (2009). Coordination at the Centre of Government for better policy making. *Conference on Public Administration Reform and European Integration*. Budva, Montenegro.
- Bittencourt, G., Galván, E., Moreira C., y Vázquez, D. (2012). La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la CIDE. En: C.

- Aleman y A. López (coords.) *Enrique V. Iglesias. Intuición y ética en la construcción de futuro* (pp. 79-100), Montevideo, Uruguay. Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- Craft, J. y Peters, G. (2015). Comparing Policy Work at the Centre: a framework for analysis of Central Agencies policy work. *International Conference on Public Policy*. Milán, Italia.
- Dumas, V., Lafuente, M. y Parrado, S. (2013). *El fortalecimiento del centro de gobierno para resultados en Chile: la experiencia del Ministerio de la Presidencia y su unidad presidencial de gestión del cumplimiento (2010-13)*. Washington DC, Estados Unidos: BID.
- Egaña, R. y Chateau, J. (2011). El Centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista Chilena de Administración Pública*, 17, pp. 137-191.
- Elgie, R. (2011). Core Executive Studies Two Decades On. *Public Administration* 89(1), pp. 64–77.
- Garcé, A. (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973)*. Montevideo, Uruguay: Trilce.
- George, A. y Stern, E. (1998). Presidential Management Styles and Models. En: A. George y J. George (eds), *Presidential Personality and Performance*. (pp-199-280). Boulder, Estados Unidos: Westview Press.
- Gold, J. (2014). *International Delivery. Centers of Government and the drive for better policy implementation*. Londres, Reino Unido: Institute for Government.
- Haddad, C., Klouche, M. y Heneine, Y. (2010). *Center of Government: the engine of modern public institutions*. Booz & Company.
- James, S. y Ben-Gera, M. (2004). A comparative analysis of government offices in OECD Countries. *Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Using New Tools for Decision-Making: Impacts on Information, Communication and Organisation*. Istanbul.
- Laking, R. (2005). Agencies: Their Benefits and Risks. *OECD Journal on Budgeting*, 4(4), pp. 7-25.
- Lanzaro, J. (2013). Centro Presidencial. Estudio sobre el Alto Gobierno en Uruguay. *Documento de Trabajo 01/13*. Montevideo: FCS-UdelaR.
- Lanzaro, J. (2017). El Centro Presidencial en Uruguay 2005-2015. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 25(2), pp. 121-142.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de Bienestar Social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16, pp. 131-157.
- OCDE (2004) A comparative analysis of government offices in OECD countries. *Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Using New Tools for Decision-Making: Impacts on Information, Communication and Organisation*. Istanbul.
- OCDE (2014) Driving better policies from the Centre of Government. *33rd meeting of Senior Officials from Centres of Government*. Viena.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Estados Unidos. Plume.
- Peralta, M. (2013). *Actos institucionales de la dictadura uruguaya. Análisis de la producción legal en el período 1976-1984*. Monografía de grado, Licenciatura en Ciencia Política. FCS-UdelaR. Montevideo.
- Peters, G. (2008). Governing from the Centre: Presidents and Prime Ministers. En: B. Connaughton, G. Sootla y G. Peters (eds.) *Politico-Administrative Relations at the Centre. Actors, Structures and Processes supporting the Core Executive*. (pp. 7-15), Bratislava, Eslovaquia: NISPACEE.
- Pollitt, C. y Talbot, C. (2004). *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- Rosales, F. (2014). *El diseño del Centro de Gobierno Latinoamericano: un análisis comparado del rol de la Presidencia*. Tesis Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

- Rosales, F. y Viacava, J. (2012). Adiós al dulce hogar: el Centro de Gobierno en Chile. *Política*, 50 (2), pp. 109-139.
- Rutter, J. y Harris, J. (2014). *Centre Forward: effective Support for the Prime Minister at the Centre of Government*. Londres, Reino Unido. Institute for Government.
- Spink, P. (1998) *Reforming the Reformers: The Saga of Public Administration Reform in Latin America 1925-1995*. PhD dissertation. Fundação Getúlio Vargas, San Pablo.
- The President's Committee on Administrative Management (1937). *Administrative Management in the Government of the United States*. Report of the President's Committee, Estados Unidos.
- Velasco, E. y Coss, P. (2013). *El funcionamiento del Alto Gobierno en México*. CLAD. Recuperado de: <http://siare.clad.org/siare/innotend/altogob/Mexico.pdf>