

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Tesis

**Los gabinetes ministeriales del gobierno del
Frente Amplio: novedad o permanencia**

Julio Pintos

2018

RESUMEN

Esta monografía busca contribuir al análisis de los Gabinetes Ministeriales creados a partir del acceso al gobierno por el Frente Amplio, en el año 2005 hasta nuestros días. En el primer período de gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010), se constituyeron cuatro gabinetes ministeriales: Gabinete Ministerial de Innovación, Gabinete Ministerial Social, Gabinete Ministerial de Comercio exterior y Gabinete Ministerial Productivo. En el segundo período de José Mujica (2010-2015) se creó un quinto gabinete, el Gabinete Ministerial de Seguridad. En el actual período presidencial de Tabaré Vázquez se produce una reformulación importante en el funcionamiento de los gabinetes con la creación del Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad. Estas transformaciones nos permitirán observar en el Centro del Gobierno, la evolución de sus estructuras de coordinación, su proceso y nuevas propuestas incorporadas en los programas de gobierno del Frente Amplio en los tres períodos. Desde el primer Programa de Gobierno del Frente Amplio se propuso un nuevo rol del Estado, donde los Consejo de Ministros, ocuparían un rol central en el diseño y articulación de las políticas llevadas a cabo por cada uno de los ministerios.

Estas propuestas surgen luego de las reformas implementadas en gobiernos anteriores bajo la influencia del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP). Las cuales han impactado en la falta de articulación, cohesión y orientación del gobierno, produciéndose un excesivo proceso de desconcentración de la gestión, con pérdida de la integralidad, coordinación y definición estratégica. La pérdida del enfoque de la “Totalidad de Gobierno” es el concepto al que se recurre en el gobierno en Inglaterra para expresar esas nuevas dificultades.

En estos últimos años, tanto a nivel académico como nivel de los organismos internacionales, entre ellos el Banco Interamericano (BID), se han promovido estudios en América Latina, para el análisis del funcionamiento del alto nivel de gobierno, en el “Centro del Gobierno”, sumándose a la preocupación de la calidad institucional como clave para el desarrollo, que viene impulsando la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Dentro de este proceso de cambios, analizaremos el funcionamiento de los Gabinetes Ministeriales en el Centro del Gobierno, como experiencia de gestión pública innovadora en los dos períodos y medio de gobierno del Frente Amplio. Este nuevo diseño institucional, ha permitido la elaboración de planes estratégicos, así como la gestión transversal y multidisciplinaria en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas que el gobierno ha priorizado. Consideramos que esta es una experiencia valiosa y que su evaluación, podrá contribuir a recabar lecciones aprendidas que aporten al análisis de los problemas de coordinación pública y planificación estratégica en el centro del gobierno, desde una experiencia latinoamericana.

Por lo tanto, el presente estudio espera contribuir al proceso de evaluación de los Gabinetes Ministeriales con el objetivo de aportar al conocimiento de las políticas públicas. Preguntarnos cuál es su correlato con los planes de desarrollo, y cómo se implementa la política pública desde el vértice del gobierno. Su funcionamiento implicó resolver tensiones de competencia entre los Ministerios y los Gabinetes, entre la política y el diseño institucional, entre lo urgente y el largo plazo y la posibilidad de ejercer el liderazgo presidencial en estos procesos.

TABLA DE CONTENIDOS

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN y METODOLOGÍA..... | página 4 |
| MARCO TEÓRICO..... | página 5 |
| EL CONTEXTO DE URUGUAY EN LOS PROCESOS DE REFORMA..... | página 10 |
| ORGANIGRAMA DE FUNCIONAMIENTO..... | página 15 |
| LOS FUNDAMENTOS PARA CONSTITUIR LOS GABINETES..... | página 19 |
| FUNCIONAMIENTO DE LOS GABINETES MINISTERIALES..... | página 23 |
| TERCER PERÍODO. SEGUNDA PRESIDENCIA DE TABARE VAZQUEZ..... | página 34 |
| CONCLUSIONES..... | página 39 |
| REFLEXIONES FINALES..... | página 44 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | página 46 |
| GLOSARIO..... | página 47 |
| ENTREVISTAS REALIZADAS..... | página 50 |

INTRODUCCIÓN

La gestión estratégica desde los centros de gobierno se vuelve cada día más importante en la construcción de las políticas públicas para un desarrollo sostenible. Sin embargo, el mundo ha oscilado, a manera de péndulo, entre más o menos “Estado”, y más o menos “Mercado”.

A partir de los ochenta, el avance ideológico neoliberal impulsó una política restrictiva del Estado, “responsable de todos los males”, por lo tanto, promovieron su reducción y desaparición de ámbitos de gestión, a través de un proceso de reformas privatizadoras con el objetivo de crear nuevos mercados a la actividad privada. Es así que en esas décadas tomó fuerza la Nueva Gestión Pública, (NGP). El fenómeno de la Nueva Gestión Pública (NGP), o también denominado como New Public Management (NPM), se inserta en un proceso global de transformación del Estado y se ha difundido a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina.

Desde este enfoque o recomendaciones tendientes a minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social se ha convertido en el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta (Hood, 1991). Sus principales características que la identifican son: orientación al cliente, rendición de cuentas, mayor utilización de tecnologías de la información, planeación estratégica, contratos y descentralización y se encuentran presentes en las estrategias que aplican los gobiernos de las entidades federativas, en sus administraciones públicas.

En ese mismo momento, los Estados nórdicos en Suecia y Finlandia venían implementando políticas públicas para el desarrollo con énfasis en el Estado que orienta y conduce el desarrollo, un estado planificador, promotor y experimentador. Un Estado coordinado y articulado con sectores privados y educativos basado en arreglos de largo plazo con consenso social y político. Los antecedentes los encontramos en los países asiáticos que había puesto énfasis al rol estratégico del estado en la definición de los procesos de desarrollo con fuerte enraizamiento en la sociedad (Evans 1996)

Tenemos entonces dos marcos teóricos: un modelo liberal, vertical compartimentado y de mínima acción estatal, dado que para esta teoría "el Estado siempre se equivoca", y por otro, un modelo estatal con fuerte liderazgo y coordinación de los estamentos del Estado con los actores políticos, empresariales y trabajadores representantes de las fuerzas productivas, así como actores científicos y sociales; en pos de objetivos estratégicos definidos con antelación.

Estos ciclos en el centro del gobierno, entre el liberalismo y el estatismo, han tenido su correlato con el desarrollo y la aplicación de políticas públicas. América Latina, y también nuestro país, no ha escapado a estas corrientes internacionales, y la impronta neoliberal tuvo un impacto en la reducción del rol del Estado desde los años 80, a veces por decisión propia y otras veces presionado por la dependencia económica y/o la necesidad de créditos internacionales que venían en la medida que se implementaran determinadas reformas. En el nuevo milenio, por el contrario, nos encontramos en una etapa de recuperación y jerarquización del rol del Estado; éste va ganando espacio en la solución de los problemas

sociales, económicos y políticos, luego de un período de retirada. En Uruguay, con la instalación de los gobiernos de izquierda y otros giros post-liberales, surgen nuevas modalidades de activismo estatal (Lanzaron, 2016).

En este escenario, es un desafío analizar cómo se desarrollaron los procesos de cambios desde 2005 hasta hoy; cómo enfrenta las dificultades que siempre tiene una transformación profunda de los roles estatales, que choca con múltiples intereses que resisten el cambio, con diferentes tiempos políticos, con una burocracia conservadora que resiste la innovación, sumadas a las dificultades de formación y capacidades funcionales e institucionales. Asimismo, estos procesos tienen lugar en un período que ha sido revolucionario con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la gestión pública.

Dentro de este proceso de cambios, este trabajo tiene por objetivo estudiar el funcionamiento de los Gabinetes Ministeriales en el Centro del Gobierno, como experiencia de gestión pública innovadora en los dos períodos y medio de gobierno del Frente Amplio. Este nuevo diseño institucional, ha permitido la elaboración de planes estratégicos, así como la gestión transversal en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas que el gobierno ha priorizado.

El presente estudio espera contribuir al proceso de evaluación de los Gabinetes Ministeriales con el objetivo de aportar al conocimiento de las políticas públicas. El mismo busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuál es su correlato con los planes de desarrollo?, ¿cómo se implementa la política pública desde el vértice del gobierno? Como efectos relacionados se busca evaluar las actividades en el vértice del gobierno, donde se definen, se diseñan, evalúan y comunican las estrategias. Se estudia si este formato es adecuado o se deben crear otro tipo de organismos, unidades, comités o secretarías en el entorno presidencial. Se podrá evaluar si lograron romper los “silos verticales” y si primaron soluciones transversales y multidisciplinarias, sobre las sectoriales.

"En consecuencia, un análisis sobre el rol del Estado en los procesos de desarrollo debería centrarse en el proceso político y no solo preocuparse si el instrumento es el adecuado. Se necesita saber más cómo diseñar un marco que posibilite que los actores públicos y privados estén en contacto para resolver los problemas de la esfera productiva, cada lado aprendiendo sobre las oportunidades y restricciones enfrentadas por el otro". (Zurbriggen 2011, 96)

METODOLOGÍA

Este es un estudio exploratorio y descriptivo, utilizando metodologías cualitativas. Las técnicas utilizadas fueron entrevistas en profundidad a ministros y consultas a técnicos asesores. Por otra parte, mediante la búsqueda documental se analizaron leyes, decretos, publicaciones y artículos de prensa. Asimismo, se analizaron los documentos programáticos del Frente Amplio de los tres períodos que nos orientaron sobre la visión ideológica y las expectativas programáticas a desarrollar desde el gobierno.

Luego de recopilada la información (documental y entrevistas) se clasificó la misma en función de los objetivos y se contrastó con los documentos tanto programáticos, políticos, como los planes de gobierno.

Asimismo, para la entrevista en profundidad, se utilizan algunas técnicas: eco, preguntas reflejo, reinterpretaciones, complementos, preguntas sobre actitudes y contenidos, con el objetivo que el

entrevistado realice una reflexión crítica y construya un relato, una historia que nos ayude a comprender los aspectos sustantivos. Para ello se generó una guía de preguntas que nos permitieron codificar la entrevista, realizar una matriz comparativa, e identificar patrones comunes, presencia o ausencia de variables, para orientar el análisis y buscar factores explicativos.

MARCO TEÓRICO

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y EL CENTRO DE GOBIERNO

En el siglo XX, durante el modelo sustitutivo de importaciones, en función de los modelos de inserción internacional y los condicionamientos de los mercados mundiales, en América Latina se implementaron modelos estatistas, orientados al mercado interno que tuvieron su auge a mediados de siglo. Estos modelos de desarrollo, terminan en profundas crisis económicas y políticas. Se instalan dictaduras, seguidas luego, de gobiernos democráticos, de impronta liberal que sirvieron de sostén para las políticas de apertura comercial y reformas del Consenso de Washington. Fue la oportunidad de comenzar a implementar un nuevo modelo de gestión denominado Nueva Gerencia Pública (NGP) en Latinoamérica. El Estado “responsable de todos los males”, debía ser achicado, transformado en un Estado eficiente y bajar déficits públicos. Las señales de identidad de la NGP fueron desarrolladas mediante políticas de descentralización del Estado, tipificadas por varios autores como de “desagregación estructural”. Esta política descentraliza funciones, crea agencias, asigna servicios públicos a privados, quita áreas del Estado en un proceso de agencificación y tercerizaciones. El gerente responsable de la gestión del Estado, en base a un contrato o compromiso de gestión, exigió a la vez la flexibilización de las estrictas normas burocráticas, para el cumplimiento de objetivos. Estos objetivos estaban claramente diseñados en base a indicadores de gestión y metas progresivas de cumplimiento. La NGP se ha convertido en el cuerpo doctrinario común imperante en la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta (Hood 1991).

Por otra parte, países desarrollados como Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia, hicieron profundas reformas en línea con la NGP, que han permitido evaluarlas en profundidad, tanto en lo positivo como en la consideración de aspectos negativos. Dentro de estos últimos, se destacan los que afectan la integralidad del gobierno: dispersión de la gestión, falta de cohesión y coordinación, la dificultad del gobierno para una conducción central, estratégica, así como problemas de rendición de cuentas políticas.

A partir del texto de Tom Christensen y Peter Laegreid “Reformas Post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos” (2007), podemos observar este proceso en los países donde más radicalmente se aplicó la NGP y los impactos en el Centro del Gobierno. Fue en la propia Inglaterra de Tony Blair, donde se visualizaron más rápidamente estos problemas y se comenzó a hablar de un nuevo enfoque, la “Totalidad del Gobierno” (TG) en el año 2007. Esta postura contribuyó a la diferenciación política del Partido Laborista respecto a la organización del estado. Algo similar ocurría en Nueva Zelandia y Australia. Esta reacción a la NGP surge por varias razones: la dificultad de la autoridad política del control, se privó al liderazgo político y administrativo de palancas de control y de influencia e información, planteando problemas de rendición de cuentas. Lo que también estaba en juego es la necesaria mirada sistémica del conjunto del Gobierno, que permita promover mayores espacios transversales de coordinación e integración y un fuerte control central del presupuesto.

Esta nueva forma de reorganización del Gobierno, TG, rescata el relevante papel de lo político en general y del liderazgo político en particular. Se trata de el robustecimiento o reafirmación del centro, lo cual puede tener ambas dimensiones, vertical y horizontal, la vertical implicaría controlar más organismos subordinados y la horizontal se encargaría de poner a los diferentes ministerios y agencias especializadas a trabajar mejor conjuntamente, ambas son instrumentos potenciales en un enfoque de Totalidad del Gobierno (Chistensen y Laegrid 2007).

En Australia, otro ejemplo de re-centralización, se dio a través del programa Centerlink (punto de servicio local integrado), basado en las potencialidades de las TIC. Una centralización de servicios que facilite la alineación estratégica, el control y la coordinación.

Chistensen y Laegrid, (2007) mencionan también nuevas unidades organizacionales, como los Gabinetes Ministeriales, unidades de colaboración interministeriales, inter-agencias, organismos de coordinación para temas específicos, equipos de expertos, “con el fin de diseñar jerárquicamente un sistema que aumente la posibilidad de un gobierno de colaboración y coordinado”. Con estas medidas “hay una necesidad de re-establecer una “ética común” y una “cultura cohesiva” en el sector público debido a la documentada corrosión de la lealtad y la creciente desconfianza” (Norman 1995).

Este enfoque de TG, tiene un componente de mito; tratar de reparar y volver a unir lo que se ha desintegrado o fragmentado tiene un beneficio que se da por hecho y un discurso al que no es fácil oponerse. Un Estado integrado y coordinado, que recupera la capacidad de pensamiento estratégico es algo que también rinde políticamente hablando.

Estos aportes extraídos del texto de Chistensen y Laegrid (2007) se ajustan como veremos más adelante a algunos enfoques programáticos del Frente Amplio, a algunas de las formas de instrumentación de las reformas por parte del Gobierno y a la instrumentación de los Gabinetes Ministeriales en la búsqueda de coordinación y alineamiento estratégico.

Es importante tener en cuenta que, la mayoría de los trabajos provienen de gobiernos de corte parlamentarista. En la región y en nuestro país existen regímenes presidencialistas. Esta diferencia importa, ya que el vínculo entre lo político y lo técnico, la relación entre las burocracias más o menos weberianas o clientelares, la formación del gobierno en el reparto de cargos por representación política, y la posibilidad de liderar y sostener diseños de gestión pública están directamente afectadas por estos diferentes regímenes de gobierno.

Para Lanzaro (2016), la tendencia universal a la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo se pronuncia en las últimas décadas merced al desarrollo del centro presidencial o de los centros de gobierno. Se produce un reforzamiento de los recursos de poder, la disponibilidad y uso efectivo de la información, la comunicación y el centro presidencial asume tareas de gestión más allá de las naturales de control y coordinación.

Los Estados desarrollistas

Mientras que en América Latina se fue avanzando en un proceso de achicamiento del estado, en otros países el Estado siguió ocupando un papel relevante.

En los países asiáticos, desde fines de los 60 se promovió un desarrollo basado en el estado, llegando en los años 80 a su máximo esplendor. Un rol activo y orientador del Estado, experiencia que se conoció como “Estados desarrollistas”. Los Estados desarrollistas han sido caracterizados como Estados con capacidad estratégica que lograron definir un modelo de inserción internacional, con base en un fuerte consenso político (crecimiento económico considerado como una prioridad de interés nacional), a través de las agencias del gobierno (o un organismo clave), y con una burocracia de extracción meritocrática altamente cualificada. Estas agencias tuvieron la capacidad de coordinar y conducir los esfuerzos de política a largo plazo hacia el desarrollo, con gran acierto para establecer alianzas con los sectores productivos por medio de redes formales e informales (consejos deliberativos, grupos de estudios de políticas, etc.). Asimismo, estos espacios facilitaron información relevante y procesos de aprendizaje interactivo para elaborar e implementar políticas ajustadas a los contextos nacionales (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 1999).

Un Estado "flexible, experimentador" y un "Gobierno en red", que orienta, define roles públicos, define sectores estratégicos, impulsa reformas educativas y diseña espacios de gestión tanto pública-pública como pública-privada; a partir de la incorporación de sectores de la vida social, laboral, científica y empresarial en ámbitos de Gobierno. Estos espacios públicos-privados caracterizaron una forma de gestión que Peter Evans definió como “Estado enraizado”. Esto propició que la burocracia técnico-política, con un cierto grado de autonomía realice un ‘feedback’ con los privados, que permitió al Estado, conocer a fondo los problemas del ámbito privado, contar con información relevante, para poder ser coordinada y potenciada con las definiciones estratégicas públicas. Esto, permitió la aplicación de políticas de Estado, sostenibles en el largo plazo, orientadas a los mercados internacionales.

Por su parte, en los países nórdicos, el Estado siguió teniendo un fuerte rol en políticas públicas para el desarrollo. Por ejemplo, el Estado de Finlandia en los años 90 lideró la transformación de la matriz productiva de una economía primarizada, a una economía dinámica basada en el conocimiento. Instrumentos de gestión moderna, transversales, multidisciplinarios y con la incorporación de organizaciones privadas y científicas, sumados a instrumentos de planificación y de la prospectiva en particular, como forma de identificar los desafíos y oportunidades que el mundo en proceso de globalización habría.

De esta manera, estos países lograron impulsar políticas de inserción más favorables para los sectores más dinámicos en conocimiento, que fueron la base del desarrollo económico y social. Estas políticas, además, estaban insertas en acuerdos sociales de distribución del ingreso, procesos de reconversión y una visión común del país, con altos consensos políticos que les daban sostenibilidad a las políticas. Zurbriggen (2016) sintetiza estas características en dos conceptos claves: capacidad estratégica y capacidad de coordinación en el más alto nivel de gobierno.

La revaloración del Estado en los procesos de desarrollo

A fines del siglo XX América Latina está sumida en una profunda crisis social y económica. El Consenso de Washington con su modelo neoliberal no habían logrado resolver los problemas del desarrollo.

A nivel internacional surgen corrientes que destacan el rol de las instituciones como elementos claves para el desarrollo. Si bien es verdad que la caída del modelo estatista dejó una lección para el mundo, se comienza a percibir que, prescindir totalmente de la intervención del Estado en políticas de desarrollo no

es un buen camino.

Además, el crecimiento sostenido de los países asiáticos, mostraron que una economía de mercado requiere instituciones eficaces para optimizar su desempeño económico. Un Informe del BM destaca la importancia crucial de las instituciones gubernamentales y la estabilidad política para lograr un desarrollo económico exitoso en el largo plazo y, particularmente, para el propio funcionamiento de los mercados.

El Informe del BM de 1997 titulado «El Estado en un mundo en transformación» representó un hito al plantear la reforma del Estado como un tema clave en la nueva agenda del desarrollo. En el inicio, el Informe formula una afirmación categórica: Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible (Zurbriggen, 1997)

Estas corrientes desembarcan en América Latina. A partir del nuevo siglo comienzan a tomar fuerza los estudios del entorno presidencial, Alto Gobierno (CLAD), Gobernabilidad (PNUD), Centro de Gobierno (CID) comienzan a investigar instituciones en la esfera presidencial, que sean capaces de conducir, coordinar, y dar coherencia estratégica al gobierno. Se forman redes de Ministros en Iberoamérica, y de Altos Ejecutivos de Gobierno a nivel de OCDE; se aprueban proyectos y estudios para conocer, fortalecer y promover el Centro de Gobierno.

En una Nota Técnica elaborada para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en octubre de 2013, por Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso analizan el concepto de Centro del Gobierno. En este trabajo se menciona que se han retomado los estudios sobre el rol de las altas esferas de gobierno. Este enfoque se relaciona con la agenda de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre el rol de las instituciones en el desarrollo; tema que también viene marcando las agendas de varios organismos internacionales cuando analizan los diferentes estadios de desarrollo alcanzados por los países.

La preocupación del BID, está en línea con lo que vimos en los países desarrollados donde una profunda aplicación de la NGP, impactó sobre la Totalidad del Gobierno. Hay una revalorización del rol del Estado y de la política para que desde el Centro de Gobierno se actúe con coherencia estratégica, conducción política, accionar coordinado, fijación de prioridades en el tiempo adecuado y comunicación de objetivos con una narrativa consistente de su accionar. Asimismo, se destaca la importancia del rol presidencial, su liderazgo y compromiso con los espacios de coordinación.

"El liderazgo y apoyo personal del presidente, constituye un elemento crítico para el éxito del proceso de monitoreo.....el tiempo es por lo general el bien máspreciado en el gobierno" (Alessandro. M et all. 2013). The role of the Center of Government.

Dentro del amplio abanico de reformas implementadas por los gobiernos latinoamericanos, Martín Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso, analizan los cambios promovidos en la gestión pública y en las políticas de desarrollo. Los nuevos roles del Estado y dentro de ellos, los que tienen que ver con los que se producen en el más alto nivel de gobierno.

Independiente del modelo ideológico, este estudio encuentra distintos niveles de avance, distintas experiencias y organigramas, en el Centro de Gobierno. Se encontraron países con CdG optimizados, otros en formación, pero la mayoría estaban en etapa de desarrollo. Este grupo más grande tiene desarrollo institucional y unidades reales, pero su capacidad es moderada para atender las prioridades.

Si bien los gobiernos reconocen que se debe fortalecer el centro del gobierno hay limitaciones técnicas y políticas, siendo muy dispar el desarrollo institucional.

Las funciones de gestión estratégica y monitoreo y la mejora del desempeño es donde se encuentran las mayores asimetrías, no obstante, se observa que, hay una correlación entre estas funciones; disponer de una planificación estratégica abona las funciones de monitores y mejora. Posibilita la construcción de indicadores que permiten evaluar y corregir.

En cuanto a la función de coordinación de políticas, la mayoría de los países tiene un nivel moderadamente bajo de rendimiento, con menos heterogeneidad entre países. La prevalencia de procesos informales y ad hoc de toma de decisiones es una situación recurrente y muchas veces ocurre como resultado de la actitud proactiva de ministros sectoriales, debido a alianzas políticas, relaciones personales, u otros factores

Según este trabajo:

"Muchos de los problemas que enfrentan los gobiernos son transversales y multidimensionales.....atraviesan las fronteras funcionales y exigen la participación de múltiples ministerios" (Alessandro. M et all. 2013). The role of the Center of Government, pág.1.

EL CONTEXTO DE URUGUAY EN LOS PROCESOS DE REFORMAS

El Estado uruguayo en 1985 retoma el camino democrático y comienza a ser influido por las nuevas corrientes neoliberales, lo que determinó un Estado en retirada de espacios de gestión, prescindente y debilitándose en su estructura y capacidades.

El nuevo gobierno progresista a partir del 2005, pregonó una reforma del Estado, la cual, por su dimensión y profundidad necesaria, se visualizaba como un camino ni corto, ni lineal, ni fácil. Fue tomando distintas áreas priorizadas como por ejemplo la Dirección General Impositiva y algunas reformas progresivas por Ministerios.

"Sin embargo, desde el estreno de la izquierda en el gobierno nacional se producen innovaciones relevantes. Hay aquí diferentes estrategias de poder, que remiten a los estilos de liderazgo presidencial y a modalidades particulares de centralización y coordinación política. En las décadas siguientes estas instituciones experimentaron cambios en su estructura, en sus funciones y en el diseño ideológico que las anima, transitando desde la impronta desarrollista originaria a las partituras neo-liberales. Con la instalación de los gobiernos de izquierda y otros giros post-liberales, surgen nuevas modalidades de activismo estatal (Lanzaro 2015)

Los Gabinetes Ministeriales fueron parte de esa reforma tanto desde lo institucional como lo conceptual. Crear estructuras es fácil, diseñar organigramas ideales también, pero cuántos recursos le aportamos, es la clave para que no quede en una expresión de deseos. Toda reestructura debe contemplar los recursos tanto materiales como humanos para su funcionamiento, así como contar con liderazgos convencidos de su pertinencia y beneficios para la gestión. Y esos liderazgos que empujan los cambios necesitan optimizar los tiempos de dedicación, que por cierto es un bien escaso en el Gobierno, especialmente a los ministros. Esos tiempos, se ganan con apoyos técnicos y secretarías eficientes, que hagan que la dedicación que se otorgue a ese espacio de coordinación, en este caso multidisciplinarios, rinda lo más posible.

En 2003, el Frente Amplio en su IV Congreso "Héctor Rodríguez" fue donde se elaboraron las Bases Programáticas del Gobierno que empieza en 2005, que contiene un eje destinado a la "Democratización de la Sociedad y el Estado". De este eje temático extraemos algunas frases que dan una idea sobre la postura que asume el Frente Amplio ante los temas del rol del Estado.

"En esta etapa el Estado deberá asumir, sin duda, el liderazgo del desarrollo haciendo efectivo..... la estrecha vinculación entre reformar el Estado y democratizar la Sociedad".

"Debemos transformar el Estado en una poderosa palanca del desarrollo nacional....."

"La construcción del Estado, sólo puede tener coherencia si desde el diseño de las políticas públicas y programas existe una unidad conceptual, metodológica, técnica y de procedimientos..... Estas instancias (refiere Acuerdo Social), deben preceder en la medida de lo posible, a la toma de decisiones, permitiendo así el desarrollo de la coherencia en el ejercicio del Gobierno".

El documento del Frente Amplio, del IV Congreso "Héctor Rodríguez", que analiza el funcionamiento del Poder Ejecutivo previo al 2005, manifiesta su preocupación por la falta de funcionamiento del Consejo de Ministros.

"Existe cada vez más marcada la existencia de un deslizamiento del presidencialismo establecido por la Constitución de 1966 a un presidencialismo omnipresente y que en sus prácticas a menudo ignora las normas en las que se basa de forma tradicional nuestra democracia que ha ido vaciando de contenido a los Ministerios, Programas, Unidades Ejecutoras y a la misma Presidencia de la República como institución. Son evidencias del deterioro del Poder Ejecutivo; las prácticamente nulas reuniones del Consejo de Ministros, la vigencia de acuerdos fictos con el corolario de la falta de coordinación entre Carteras,..... evidencian el aislamiento progresivo del Poder Ejecutivo. El diseño y desarrollo de una nueva cultura de Gobierno para el ámbito del Poder Ejecutivo es todo un programa que parece imprescindible conformar e implementar"

En el ítem siguiente y haciendo referencia al funcionamiento de los Ministerios dice:

"Los Ministerios están vacíos de contenido. Cada vez desempeñan menos competencias y ejercen menos atribuciones. Su relación con la sociedad y los actores en su área de competencia es cada vez más tenue, lo que afecta una cultura democrática y eficaz de gobierno, por lo que deben ser fortalecidos o refundados, dándoles, además de programas de acción claros, sustento presupuestal para llevarlos a cabo".

Con estas bases el nuevo gobierno de izquierda revitaliza y jerarquiza los Consejos de Ministros. Los mismos comienzan con un funcionamiento semanal y las conferencias de prensa al finalizar las sesiones, transmiten a la población sus debates y resoluciones, comunicando una imagen institucional distinta a la unipersonal presidencial. Los Consejos de Ministros se reúnen periódicamente en distintos puntos del país interactuando con la sociedad.

El Consejo de Ministros fue un centro efectivo del Poder Ejecutivo, con una periodicidad y un patrón de funcionamiento que nunca tuvo antes. En efecto, aunque con frecuencia lo que había eran acuerdos por Cartera realizados en sesión colectiva, el Consejo de Ministros funcionó como espacio de comunicación, intercambio y arbitraje, sirviendo para la coordinación política, el encuadre y la disciplina del elenco de Gobierno. (Lanzaro. 2015).

Luego se instrumenta un nuevo nivel de coordinación y creación de nuevas herramientas de gestión, con la instalación de los Gabinetes Ministeriales (GM). Estos, surgen con el objetivo de revitalizar un Estado débil, fraccionado y disminuido en la calidad de sus funciones, en romper con "las chacras", como las

denominamos comúnmente en nuestro país, o "silos", como las denomina Alessandro. M et all. Se refieren a espacios cercados, sin comunicación dinámica y multidisciplinaria, sin interactuar en forma transversal, sin jerarquizar las iniciativas y la productividad, no sumando sinergias desde la función pública; sólo se comunican por expedientes.

Los GM fueron creados como un segundo nivel de coordinación ministerial, pero, en este caso en función de sectores o áreas temáticas priorizadas, que el Gobierno quería desarrollar con una impronta transversal y multidisciplinaria en el Centro del Gobierno.

"El CdG tiene un importante papel que desempeñar aquí, ya que está idealmente posicionado para establecer prioridades claves del Gobierno, promover soluciones innovadoras, monitorear el desempeño de los ministerios y organismos, y apoyar a los que requieren mejoras"..... "el CdG tiene un componente político importante, ya que está ubicado en el vértice de la estructura gubernamental". Alessandro, M et all. 2013. The role of the Center of Government, pág.1.

Cronología de instalación de los Gabinetes Ministeriales

En estos doce años de gobierno (2005-2017) se crearon por decreto cinco Gabinetes Ministeriales y en ellos se definía su constitución, sus funciones y cometidos. Los mismos fueron creados en distintas áreas de interés del Gobierno y con diferentes énfasis en cada presidencia. Durante la gestión de Tabaré Vázquez, (2005-2010) se implementaron los Gabinetes de: Innovación, Comercio Exterior, Social y Productivo. En el mandato de José Mujica, (2010-2015) el Gabinete de Seguridad.

El Gabinete de la Innovación fue de los primeros decretos del Presidente Tabaré Vázquez, el 14 de abril de 2005, a 45 días de asumir el gobierno, lo que da una idea de la apuesta temprana que el gobierno realiza en este campo y su importancia como "pilar fundamental del desarrollo" según dice el decreto. En sus considerandos resalta el componente transversal, multidisciplinario, en áreas de: educación, producción, tributación, gestión financiera, así como la coordinación y articulación de los organismos integrantes. Este decreto encomienda al Gabinete, funciones de coordinación y articulación del gobierno en el campo de la Innovación, Ciencia y Tecnología, donde se destaca la elaboración de un Plan Estratégico Nacional para la Ciencia, Tecnología e Investigación (CTI).

Lo integra y preside el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), además del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Su principal cometido es la elaboración del plan, seguimiento, evaluación y coordinación de estrategias, formular conclusiones para el presupuesto y proponer reformas legales e institucionales. El MEC es el responsable de brindar el apoyo técnico, así como los recursos materiales y humanos para su funcionamiento.

Es necesario destacar que en el documento del IV Congreso del Frente Amplio (FA), en su página 88, desarrolla la política de CTI y la necesidad de ir "Hacia un Plan Nacional", aspectos que son recogidos en este decreto.

El Gabinete Social se crea el 25 de julio de 2005. Lo integran los ministerios de: Economía y Finanzas (MEF), de Educación y Cultura (MEC), Transporte y Obras Públicas (MTSS), Salud Pública (MSP),

Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el de Desarrollo Social (MIDES) que lo preside. Las funciones y cometidos son: asesorar y proponer al Poder Ejecutivo, planes, proyectos y programas de carácter social vinculados a los Ministerios que lo integran. Posteriormente en setiembre del mismo año 2005 se incorpora al Ministerio de Turismo y Deportes (MINTUR). El MIDES es el responsable de brindar el apoyo técnico, así como los recursos materiales y humanos para su funcionamiento.

El Gabinete, Comisión Interministerial para Asuntos del Comercio Exterior, (CIACEX), fue creado por decreto el 31 de marzo de 2006. El mismo cuenta con una de las fundamentaciones más desarrolladas en estos decretos. Estos fundamentos fueron elaborados por un grupo consultivo creado un año antes; que produjo un documento donde destaca la importancia y necesidad de crear este Gabinete con el objetivo de coordinar las políticas de promoción comerciales y la captación de nuevas inversiones. Es objetivo de este decreto, integrar capacidades y distintos esfuerzos públicos que actúan desordenadamente en distintos ministerios. Este informe tiene el aval del Ministerio de Relaciones Exteriores (MMRREE), MIEM, MGAP, MEF y el MINTUR que son los Ministerios que se propone integrar al Gabinete. A esta integración inicial, un mes más tarde se incorpora un delegado de la OPP. En la fundamentación del decreto se otorga al MMRREE la presidencia y responsabilidad de funcionamiento. No obstante, se designa un Director Ejecutivo y una Comisión Permanente para apoyar el trabajo, integrada por cuatro ministerios y dos representantes del sector privado.

El Gabinete Productivo fue creado al final del primer gobierno, el 31 de agosto de 2009. En este caso el decreto de constitución formaliza un trabajo interministerial en conjunto con la OPP, que ya se venía desarrollando para distintas situaciones coyunturales, así como darle más apoyo multidisciplinario a los planes estratégicos que venía desarrollando el MIEM. Lo integran el MEF, MGAP, MIEM, MTSS, MINTUR y Director de OPP. Sus funciones son de coordinación, seguimiento y evaluación de planes y proyectos. Se destaca entre sus cometidos la elaboración de directrices estratégicas y priorización de sectores a desarrollar. La presidencia y responsabilidad del funcionamiento del mismo recae en el MIEM.

El Gabinete de Seguridad, creado en el segundo período de gobierno, lo integran: el Ministerio del Interior, el Ministerio Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como el Secretario y Pro-Secretario de la Presidencia. Las funciones principales son la “elaboración de un Plan Nacional para articular y coordinar acciones que preserven la paz, el orden y la seguridad interna y externa, como también, realizar su seguimiento y evaluación. Además, deberá coordinar la definición de estrategias, políticas y prioridades en la materia; formular las conclusiones que puedan plasmarse a nivel presupuestal y proponer al Poder Ejecutivo las necesarias reformas legales y reglamentarias.

El decreto indica que el funcionamiento del Gabinete, el apoyo técnico y humano será de responsabilidad del Ministerio del Interior que lo preside. Todos los decretos que crean los Gabinetes, encomiendan la elaboración de sus propios reglamentos de funcionamiento.

Cuadro 1. Participación de los Ministerios en los diferente Gabinetes

| GABINETES | | INNOVACIÓN | SOCIAL | PRODUCTIVO | SEGURIDAD | COMERCIO EXTERIOR |
|--------------------------|-----------|------------|---------|------------|-----------|-------------------|
| MINISTERIOS | PART. EN: | N | | | | |
| MEF | 4 | X | X | X | | X |
| MIEM | 3 | X | | XP | | X |
| MGAP | 3 | X | | X | | X |
| MINTUR | 3 | | X | X | | X |
| MEC | 2 | XP | X | | | |
| MSST | 2 | | X | X | | |
| MRREE | 2 | | | | X | XP |
| MMII | 1 | | X(2011) | | XP | |
| MDN | 1 | | | | X | |
| MSP | 1 | | X | | | |
| MVOTMA | 1 | | X | | | |
| MIDES | 1 | | XP | | | |
| OPP | 4 | X | | X | X | X |
| MINISTERIOS POR GABINETE | | 5 | 7 | 6 | 4 | 6 |

XP= Ministerio que preside el Gabinete

ORGANOS FORMALES E INFORMALES DE FUNCIONAMIENTO DE LOS GABINETES MINISTERIALES.

GABINETE MINISTERIAL DE INNOVACIÓN (GMI)

ORGANO POLITICO.

M. Educación y Cultura. M. Industria, Energía y Minería. M. Economía y Finanzas.
M. Ganadería, Agricultura y Pesca. Oficina de Planeamiento y Presupuesto

ORGANO OPERATIVO.

MIEM. Director de Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU). MEF, Viceministro. MGAP Asesor de Ministro. MEC Director Área de políticas CTI. OPP. Asesor

ORGANO EJECUTOR. Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

Cinco representantes de organismos del GMI

Dos representantes de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica CONICYT.

INSTITUCIONES CONEXAS

SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGADORES

CONICYT

GABINETE MINISTERIAL SOCIAL.

ORGANO POLÍTICO

M. de Desarrollo Social. M. Economía y Finanzas. M. de Salud Pública. M. Educación y Cultura.
M. de Vivienda Ordenamiento territorial y medioambiente. M. de Turismo. M de Trabajo y Seguridad Social.

En 2011 se incorpora el M. de Interior.

ÓRGANO OPERATIVO: CONSEJO DE POLITICAS SOCIALES (CCPPSS)

Viceministros de: Desarrollo Social y Salud Pública. Directores de Vivienda, Educación y Turismo.
Instituto Nacional del Niño y del Adolescente (INAU). Administración de los Servicios de Salud del
Estado (ASSE) Banco de Previsión Social (BPS) Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

CONGRESO de INTENDENTES

Universidad de la República (UDELAR): Facultad de Ciencias Sociales (FCS); Facultad de Economía (FE) y
Facultad de Arquitectura (A). Facultad de Ingeniería: asesoramiento técnico e indicadores.

ÓRGANO DEPARTAMENTAL.

DIRECTOR DEPARTAMENTAL.

MESA INTERINSTITUCIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. MIPS.

Cargo de mayor rango departamental del CCPPSS más M. Transporte, UTE, OSE Y GOBIERNO
DEPARTAMENTAL.

MESAS ZONALES DE POLITICAS SOCIALES

MIDES y GGDD con organizaciones sociales y barriales.

GABINETE MINISTERIAL COMERCIO EXTERIOR. (CIACEX)

ÓRGANO POLÍTICO

Subsecretarios de: M. Relaciones Exteriores. M. Industria, Energía y Minería. M. Economía y Finanzas.

M. Ganadería, Agricultura y Pesca. M. de Turismo y Deportes. Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

URUGUAY XXI. Integrada por estado y privados

GABINETE MINISTERIAL PRODUCTIVO.

ÓRGANO POLÍTICO

M. Industria, Energía y Minería. M. Economía y Finanzas.

M. Ganadería, Agricultura y Pesca. M. de Trabajo y Seguridad Social. M. de Turismo
Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

GABINETE OPERATIVO

Dirección de Industria. Viceministro MEF. Viceministro MGAP. Dirección de Trabajo. Dirección de Oficina de Programación Y Políticas Agropecuarias (OPYPA)

EQUIPOS TECNICOS DE LOS MINISTERIOS INTEGRANTES PARA ELABORACION DE PROPUESTAS

CONSEJOS SECTORIALES POR RAMA

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL: PIT-CNT, EMPRESARIOS, CUTI, SECTOR FARMACEUTICO, UDELAR

POLO TECNOLÓGICO.

FACULTAD DE QUÍMICA. SECTORES EMPRESARIALES.

LOS FUNDAMENTOS DE CONSTITUIR GABINETES MINISTERIALES TEMÁTICOS

Las razones y fundamentos de la creación de los GM se encuentran en el programa de gobierno del FA, que realiza un diagnóstico crítico del funcionamiento del Estado y especialmente del área del Centro del Gobierno. En el mismo se destaca la ausencia de espacios de articulación y el no funcionamiento del Consejo de Ministros que tiene rango constitucional. Dicho consejo había sido sustituido por reuniones bilaterales con el presidente lo que impedía a los ministros tener una mirada integral de la marcha del gobierno y de aportar en la toma de decisiones. La investigación realizada confirma este diagnóstico y permite avanzar y profundizar en la valoración de los actores estratégicos sobre los fundamentos y pertinencia para su creación.

Asimismo, la forma de elaboración del Presupuesto Nacional, se valora como un problema que afecta muy fuerte la transversalidad e impide la articulación del gobierno. Éste está organizado en forma vertical por ministerios y dentro de ellos sus direcciones de área y los incisos, la gestión se concentra en el inciso. Dentro de los ministerios estas estructuras funcionan compartimentadas, en paralelo; las unidades ejecutoras, con sus respectivos directores fijan sus objetivos particulares y no necesariamente están integrados a un plan del ministerio. A todo esto, se suma una cultura institucional con un fuerte “path dependence” de esta forma de gestionar el Estado. Intentar un nuevo modelo con otra lógica, es una tarea desafiante y difícil cuando todo el Estado está acostumbrado a marchar de esa manera, es un cambio cultural que va llevar tiempo.

Con este diagnóstico se comenzó un proceso de transformación paulatina en los diferentes períodos, donde se fué cambiando la forma de elaboración del presupuesto. Fué OPP la encargada de liderar este proceso poniendo énfasis en los programas, que integraba áreas de varios ministerios según el objetivo, como forma de promover la coordinación y la transversalidad desde la base material (Lanzaro 2015).

“Capaz esto te lleva a una gran pregunta, ¿cómo tiene que organizarse el Gobierno? ¿Qué es lo que se debate, porque el hecho de tener una gestión pública eficiente no implica derribar los ministerios. Los tenés que tener, tienen la estructura, y coordinan. Pero es una tarea titánica, es difícil la transversalización y que hay que pensar en horizontal y en vertical. A cada cual le cuesta o molesta. No sé qué es mejor, pero transversalizar requiere avances y algo que obligue. La asignación del presupuesto de otra manera es una forma de obligar a eso. En realidad, ¿por qué el Estado está organizado por ministerios? Siempre me hice esa pregunta. Incluso algunos con gran diversidad interna. Vivienda tiene además, agua y ambiente, es una organización imperfecta y después con el tiempo se termina pensando inconscientemente que importa más la marcha del ministerio que los programas que tiene que atender. Por ejemplo el Gobierno al jerarquizar los temas ambientales, el desarrollo sostenible; hace que Dirección Nacional de Medio Ambiente, (DINAMA), tenga que intervenir en mucha cosa, no solo en las actividades de su ministerio. En realidad en el primer gobierno del FA se comenzó con esa tarea que entendíamos necesaria que es la transversalización” (Entrevistado: Ing. Agr. Ernesto Agazzi)

Otro punto importante que contribuyó a la creación de los GM, fue la necesidad de elaborar planes estratégicos de mediano y largo plazo, algunos entrevistados han definido esto como “imperativos estratégicos” que dieran globalidad, coherencia, integralidad y coordinación a la gestión del gobierno. También la necesidad de resolver crisis y problemas complejos fue otra importante razón.

Se entiende además que un plan, ya sea de un ministerio o un ente público no pueden ser elaborados sin tener en cuenta otras partes del Estado. Eso hace muy necesaria la coordinación y la formación de equipos de trabajo para abordar espacios comunes y/o complementarios. Como ejemplo el Plan Estratégico de la Administración Nacional de Alcoholes, Combustibles y Portland (ANCAP) necesitó coordinar con la Administración Nacional de Puertos (ANP), que es quien regula la actividad portuaria;

con la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) para el transporte interno de materias primas y productos; con la Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), que, a la vez necesita la provisión y compra de fueloil para la energía, gestión de locales en interior del país y con la Dirección Nacional de ADUANAS para la exportación e importación, programas de capacitación de los funcionarios; con el Parlamento la elaboración de leyes. La posibilidad de llevar adelante un plan estratégico tenía entonces actividades que podían ser ejecutadas por el organismo, y otras que necesariamente dependen de un espacio común que debería ser trabajado en conjunto. Existe dificultad en la gestión del Estado de esos espacios comunes. Lo que es importante para uno puede en ese momento no ser prioritario para el otro. En el caso que haya necesidades de inversión, hay que articular recursos que siempre son críticos, o en caso de reformulación de planes y ajustes de funcionamiento hay una tensión entre los propios del organismo o los colectivos.

Algo similar sucedió en el MIEM. El plan estratégico de Industria (PEDI) y el de Energía (PEDE) que eran parte de lineamientos programáticos nacionales del gobierno, y los tenían como marco de referencia no podían ser elaborados en forma autárquica. El PEDI y el PEDE implican engarzarse con la visión país y era necesaria la coordinación con otros ministerios y entes públicos.

“EL GM vino a llenar esa necesidad de coordinación de objetivos y actividades que tenían estos planes, muchas de las cuales eran imprescindibles pero no eran funciones específicas del MIEM. Los planes de desarrollo industrial eran vistos en formato de cadenas y se debían realizar acciones “aguas abajo y aguas arriba”. El agregado de valor está definido como un conjunto de acciones que comienzan en el sector primario con la producción de materias primas de calidad, la fase industrial con todo su proceso de inversión, tecnología y una fase comercial tanto interna como externa. La formación de recursos humanos era transversal en todo ese proceso, e implica un fuerte relacionamiento con los actores educativos. La provisión de suministros a la industria es una oportunidad no solo de formación sino de impulso a PYMES que puedan pensar en proveer no solo servicios sino producción de algunos suministros industriales de baja complejidad. (Entrevistado: Ing. Daniel Martínez.)

Reafirmando esto, Álvaro García decía sobre las razones de la formación de los GM:

“Es la importancia de trabajar en equipo y la cada vez mayor transversalidad para trabajar cualquier política pública. En primer lugar la importancia de trabajar en equipo, de juntarse, primero y típico, el Consejo de Ministros. Esto no es menor porque no se reunía ni funcionaba y a partir del 2005, primer gobierno de Tabaré Vázquez, empieza a funcionar religiosamente una vez por semana y además con el agregado del funcionamiento en todo el país, descentralizado, no solo en la capital. Esto es, el agruparse determinada cantidad de ministros justamente por el otro concepto, la transversalidad de los temas....muy difícil encasillar temas por agro o industria o servicios. En general todos tienen de todos en diferentes medidas. Por ejemplo: la ruta turística del vino, tenés en primer lugar turismo y sus servicios, pero obviamente está directamente vinculada con el agro, la industria, sectores primario y secundario y esto está vinculado directamente a la exportación MMRREE, obviamente MEF, OPP como organismo transversa; por lo tanto en ese primer periodo, básicamente en el ámbito económico, fue llevando a ir generando de manera ad-hoc o vía decreto, tres Gabinetes: el productivo, el de la innovación, y el CIACEX.” (Entrevistado: Econ. Álvaro García.)

Otro aspecto a considerar fue el vínculo de los GM con el Plan Nacional de Desarrollo. Todos los entrevistados fueron claros en que no había un Plan Nacional de Desarrollo (PNdD), elaborado. Primero: porque ese esfuerzo de tener un plan acabado con objetivos, metas y acciones concretas trascendía el Partido. Segundo: porque el FA siempre se planteó construirlo con el conjunto de la sociedad, no debía ser de un Partido sino un plan nacional que involucre y comprometa al conjunto de la sociedad. Tercero: porque el FA no tenía experiencia de gobierno, no conocía el Estado por dentro y un esfuerzo de esa envergadura era muy difícil de concretar.

El gobierno vive una permanente tensión entre la coyuntura y el largo plazo, tema acuciante en las entrevistas. Se da la paradoja que quien debe pensar el país que queremos en el largo plazo son los Partidos, pero quien tiene una masa importante de recursos para hacerlo es el Gobierno. En ese sentido,

la instalación de un grupo de prospectiva en OPP, en 2006-2010, fue un esfuerzo para poder delinear ese país en el largo plazo, e hicieron un importante vínculo y relación con actores de la sociedad.

Los GM también fueron parte de esa búsqueda de elaboración del PNdD ya que los Gabinetes pensaron estratégicamente y a través de sus estructuras, tomaron contacto con organismos de la sociedad tanto empresarial, como social, como académica.

De todas formas, si bien no había un PNdD, lo que sí tenía el programa de Gobierno, eran grandes lineamientos; directrices que hacían referencia a esos principios y valores que orientaban el rol de las políticas públicas para impulsar un modelo de desarrollo que atienda el crecimiento económico con distribución y ampliación de derechos y libertades. Esto se puede entender como un marco estratégico. Dentro de esos lineamientos, había una orientación clara hacia tres grandes objetivos: incrementar la base material, distribución de la riqueza y ampliación de derechos.

“Lo que había era un plan estratégico en lo social. Entiendo que en lo productivo había también una mirada estratégica, grandes lineamientos. Las acciones desarrolladas se pueden dividir en algunas que integran esa mirada más de largo plazo y otras que no, más coyunturales y de gobierno cotidiano que tiene que resolver problemas. Convergieran o no.”(Entrevistado: Econ. Daniel Olesker)

Así como los entrevistados son claros en expresar que el PNdD no estaba, también se es consciente de su importancia y que en los debates promovidos en los GM y el Consejo de Ministros había condiciones para llegar a importantes consensos. Se estuvo muy próximo a visualizar por dónde camina el mundo; pero cuando hubo que definir alternativas que a la vez significaban distintos modelos de desarrollo no se tomaron decisiones definitivas. Es un tema en debate, de gran complejidad y frente a los permanentes cambios mundiales a los que el país no puede escapar. Su definición tiene implicancias directas en la vida económica y social de la gente. Pero, se caminó en ese sentido incluso en algunos casos por omisión. Si bien se lograron acuerdos sobre la importancia de insertarse en el mundo a través de las cadenas de valor globales, lo que no está claro, es en cuáles, qué rol y qué etapa de la misma; dónde están las oportunidades, las cadenas posibles que aseguren el crecimiento de la base material que es el aporte que pueden hacer al desarrollo, dando más valor a la producción, mejorando los ingresos del país y de la población.

*“En el caso del plan de desarrollo industrial que se había elaborado, no era un plan detallado sino **lineamientos de la estrategia industrial**. Documento que está bien vigente porque inserta por primera vez los conceptos de cadenas de valor y otros temas productivos importantes como el enfoque desde el punto de vista tecnológico”. (Entrevistado: Ing. Roberto Kreimerman)*

El tema de la importancia de la base material para el desarrollo, es decir el crecimiento económico, tuvo amplios consensos en las entrevistas y fue abordado desde diferentes ángulos.

Para el Ing. Roberto Kreimerman:

“El vínculo con los valores y principios del programa del FA estuvo: en comprender que la base era la transformación de la estructura productiva como método sustentable de largo plazo de las conquistas sociales, de las conquistas económicas y la diversificación para enfrentar mejor las crisis del sistema capitalista y creación de puestos de trabajo de más calidad”.

Algunos presentan un cierto matiz ya que para el crecimiento de la base material es necesario un pilar fundamental, la macroeconomía. En este punto el Ingeniero Agazzi lo plantea en estos términos:

“Lo que tiene que ver con las cuestiones de la macroeconomía es lo central eso da los recursos de lo que vivimos todos, hay otras cosas, pero esta es la base. Todo lo referido a esa base material tiene que tener una administración muy muy muy responsable, firme segura y para eso hay que invertir y del subdesarrollo no se sale solo, ni lo trae la lógica capitalista. Intervención activa del estado buscando caminos de desarrollo” (Entrevistado: Ing. Agr. Ernesto Agazzi).

Olesker incluye con énfasis la cuestión distributiva ya que habla de la necesidad de un modelo de crecimiento; pero asociado a un programa de redistribución de la riqueza.

La política de inserción internacional que tiene un largo análisis en los programas 2004 y 2009 se presenta como otros de los principios orientadores y estratégicos y que dieron lugar a la creación de la CIACEX.

“..... El tercer elemento central, la inserción internacional, en el programa del FA es un imperativo, no se concibe el Uruguay solo y tiene que ser en círculos concéntricos regionales priorizando la cooperación sur-sur y sur-norte para el comercio con los más ricos; que tienen que alimentar su población, pero tener cuidado con que no nos vengan con sus intereses. Estas son cuestiones generales que establece el programa del Frente Amplio. Limitaciones son o vienen por el lado de la administración de los recursos naturales, la ciencia y tecnología, recursos humanos para la investigación, pero el programa no dice de ‘tal’ producto; más bien apuesta a la diversificación y oportunidades. PNdD es la búsqueda permanente de posibilidades. Al depender tanto del Comercio Exterior, tiene que minimizar riesgos; el comercio exterior es muy riesgoso, cosa manipulada, precio volátil, porque en realidad los países se aseguran sus productos(de producir) y los mercados son la competencia de excedentes. Uruguay es el único país que exporta altísimos porcentajes de producción al exterior. Entonces el efecto precio incide muchísimo en nosotros y nada en ellos. Por lo general la mayoría de los productos que compiten con nosotros no llegan al 5% de lo que se produce, lo que se comercializa. Eso nos hace víctimas de la volatilidad de cosas que se resuelven en otros lado; tema ‘stock’ que ahora Europa produce más y aumentó stock.”(Entrevistado: Ing. Agr. Ernesto Agazzi)

Se considera que en general los Gabinetes estuvieron bien constituidos y en algunos casos lo que se hizo fue agregar algún ministerio en forma permanente o se le abrió un espacio de participación puntual para tratar alguna política específica. También se invitaban a organismos y entes públicos. En ese sentido la transversalidad estaba incorporada y los GM trataron de no reproducir “las chacras”; estaban abiertos y buscaban interactuar con otros estamentos públicos.

Los GM no elaboraron reglamentos internos de funcionamiento. Lo que sí fue importante y funcionó bien, es haber asignado un ministerio responsable de convocar, preparar reuniones y materiales.

Las resoluciones siempre se tomaban en base a acuerdos y consensos.

Contaron con importantes recursos humanos, tanto en los organismos operativos como en equipos de trabajo que se formaban con funcionarios de los ministerios.

FUNCIONAMIENTO DE LOS GABINETES MINISTERIALES

PRIMER PERÍODO. PRESIDENCIA DE TABARÉ VÁZQUEZ (2005-2010)

El funcionamiento de los GM tuvo matices. No todos funcionaron igual ni con la misma metodología y objetivos. Otras particularidades estuvieron dadas por los propios objetivos de su constitución y la impronta presidencial que influye mucho en la forma de trabajo. La visibilidad pública, la necesidad o no de comunicación de sus resoluciones y propuestas influye en cómo se perciben estos Gabinetes.

En el primer período 2005-2010, los objetivos eran más de elaboración de planes, lo que implicaba reuniones periódicas, un funcionamiento sistemático cada quince días, con elaboración de documentos que se iban discutiendo y perfeccionando en los ministerios y se volvían a colectivizar. Era necesario un desarrollo teórico y conceptual de los fundamentos como por ejemplo de las PPSS, de la globalización y la inserción internacional, de las posibilidades de avanzar en CTI, del cambio de la matriz productiva. Hubo mucho análisis de la coyuntura en la que se debían desarrollar los planes de los GM.

Con Tabaré Vázquez, una vez fijados los objetivos, se trabajaba en forma autónoma y se daba cuenta o se consultaba al Presidente sobre temas de fondo. Una vez que estaban aprobados los planes y contaban con aval del presidente se ponían a consideración y aprobación del Consejo de Ministros. Para Lanzaro, Vázquez fue protagonista de un liderazgo potente, por sus dotes de mando y al reunir una condición de jefe de gobierno y jefe unitario del partido de gobierno que no se repetirá en los períodos siguientes. El centro presidencial funcionó entonces con una combinatoria de delegación y coordinación política, dejó a los ministros márgenes de autonomía relativamente amplios. En ello incidió sin duda el estilo de liderazgo “delegativo” de Vázquez (Lanzaro, 2016). Al Consejo de Ministros se llegaba con las propuestas acordadas y avaladas por el presidente. Se trataban los asuntos, se intercambiaba, pero el trabajo ya estaba realizado.

GABINETE MINISTERIAL DE INNOVACIÓN

Según los entrevistados el GMI fue un buen planteo para desarrollar una política de CTI que necesitaba consensos y apoyos. Dos aspectos destacados por entrevistados fueron: en primer lugar, que las políticas de CTI necesitaban un rol más activo del Estado y un plan estratégico. En segundo lugar la necesidad de transversalizar y de incluir más actores era imprescindible para una articulación y coordinación de las políticas de CTI.

De todas formas, el órgano político funcionó muy poco. Había un plan de trabajo elaborado previamente por la comunidad científica (CIENTIS) que el FA incorpora a su programa y el gobierno lo implementó. El Ing. Jorge Brovetto antes como Rector de la Universidad de la República (UDELAR) y ahora como Ministro del MEC, facilitó la polea de transmisión de una política de CTI. Su ayudante Doctor en Ciencias, Amilcar Davyt, también participó en ambas instancias, ahora como responsable del Área de políticas de CTI del MEC.

Por lo tanto, el GMI fue una respuesta rápida a 45 días del gobierno, para su rápida implementación. No hubo necesidad de elaborar el plan estratégico sobre CTI, lo que llevó a un bajo funcionamiento del Gabinete.

El 22 de abril de 2005 se constituye el Gabinete y en la misma acta se crea el Gabinete Operativo (GO). Este grupo estaba integrado por Economista Fernando Lorenzo del MEF; Ingeniero Miguel Brechner Pte del LATU por MIEM; Ing. Agrónomo Pablo Chilibroste, Pte de INIA y por MGAP; Doctor en Ciencias Amílcar Davyt Director de CTI del MEC y Doctor Edgardo Rubianes por OPP. Se integra luego, el Ingeniero Carlos Paolino por Poder Ejecutivo. Este grupo también como en otros gabinetes, fue clave en el diseño y la implementación cotidiana de las políticas.

“Fue un grupo muy dinámico. Empujó, resolvió y tomó como base el CIENTIS que en el campo político lo lideró el Senador Enrique Rubio desde el Parlamento; en el académico el Sociólogo Luis Bértola junto a mucha gente. El informe final del CIENTIS era, como el programa que teníamos y tratamos en todo momento de reflejar lo que estaba ahí....” (Entrevistado: Ing. Agr. Pablo Chilibroste).

Mantuvo un régimen de trabajo intenso de dos reuniones semanales, trabajando en el 2006, en la ley que crea ANII, se presentó y se aprobó.

El GMI cumplió un rol en aquellos casos que hubo discrepancias en el GO. Las dos o tres veces que se reunió fue porque había algún conflicto y necesitaban que se laudara a nivel político. Fue importante el nivel de cercanía y confianza de los integrantes del GO con los ministros para acelerar esa toma de decisiones del GMI.

Con la nueva ley, los instrumentos, el programa y la agencia, los conflictos fueron esencialmente de desacuerdo dentro del FA. Uno de los conflictos más importantes fue la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) que dejaba sin efecto el Fondo Nacional de Investigadores donde la UDELAR cumplía un rol hegemónico. Ese fondo era un flujo financiero, no era un instrumento permanente, fueron impulsos, se conseguían recursos internacionales y algún apoyo puntual nacional, se distribuía y se cubría algún investigador y terminaba el apoyo; luego venía otro flujo y así sucesivamente. No tenía continuidad, pero la Universidad y el MEC reflejaban posiciones institucionales y veían con mucha desconfianza la ANII y el nuevo SNI. Si bien se hizo un esfuerzo de articulación a la interna del GMI y con el Rectorado, se terminó debatiendo en la comisión parlamentaria. En este caso no laudó el GMI sino el Parlamento.

La decisión de armar esta estructura a través del GMI, fue válida para los entrevistados y si no hubiera habido una herramienta de este tipo, difícil se podría haber avanzado tanto en políticas de CTI. Se trabajó políticamente, articulando intereses, promoviendo debates, había un clima propicio para ello. Se lograron productos y en tres años Uruguay cambió radicalmente su política en CTI.

A partir de 2007 con el cambio de ministros se debilita el GMI, y el Grupo Operativo es absorbido por ANII.

Algunos entrevistados sugieren que el GMI fue liderado por el MEC; porque había una dirección de CTI, pero que, en realidad, las necesidades más importantes venían por el lado del MIEM y el MGAP. Consideran que no fue acertado el liderazgo del MEC.

El rol de ANII fue tan importante, que terminó decidiendo “per se” los énfasis y la orientación práctica, el destino de fondos y la aplicación del plan. La tensión que atravesó este funcionamiento estuvo pautada por dos visiones: una más productivista que buscaba aplicar recursos y obtener resultados en el corto

plazo; y una visión más académica para el desarrollo de investigación a mediano y largo plazo. Ahí se esperaba un rol más activo del GMI en la conducción, que no se dio. El Grupo Operativo que le daba conducción política fue absorbido por la gestión y el gerenciamiento de ANII.

Hoy, el único requisito de aprobación de los planes de ANII es informar a la CONYCID -donde el gobierno está más diluido- para ejercer un rol de conducción política, en función de los objetivos de largo plazo.

GABINETE MINISTERIAL SOCIAL

En el caso del GMS, se crea un Grupo Operativo, el Consejo Coordinador de Políticas Sociales que era el que se reunía regularmente y tenía una fuerte representación política con los viceministros que fue determinante para que los ministros deleguen y funcionara muy poco el GMS. Además, este Consejo lo integraban los entes responsables de la ejecución de muchas políticas sociales de carácter más universal. Presidentes de INAU, ASSE, BPS, ANEP, y delegado del Congreso de Intendentes. Funcionaba muy bien y fue donde se elaboró la base teórica, los objetivos y acciones de las políticas sociales.

“El GMS tiene un carácter particular; la implementación de las políticas sociales no la hacen los ministerios, la hacen otros entes: INAU, ASSE, ANEP, BPS. Lo que ejecuta el Ministerio porcentualmente es muy poco. El MIDES algo ejecuta pero es mínimo. Por eso depende mucho de la participación y quién esté al frente de esos organismos. Es un Gabinete dependiente y coordinador de la ejecución; pero sí tiene un rol de decisor de la política social”. (Entrevistado: Econ. Daniel Olesker).

La tarea principal fue la implementación del Plan de Emergencia, el Plan de Equidad y la Estrategia Nacional sobre Infancia y Adolescencia (ENIA). Estos planes se acordaron en el CCPPSS y se aprobó luego por el Consejo de Ministros. Estas fueron las políticas sociales más relevantes del período de Tabaré Vázquez hacia los sectores más desprotegidos.

El MIDES era el responsable del funcionamiento y preparación de las reuniones. Siempre se sabía con antelación el orden del día, se distribuían materiales, se distribuían documentos e información para debatir y decidir.

Se logró el objetivo de tener una mirada multidimensional y transversal. Funcionó bien en la lucha contra la pobreza; en otros temas no tanto. En servicios sociales universales, por ejemplo, en salud mental no se lograron avances significativos como otras áreas.

Al final del período se reunió para temas específicos. Se trabajó mucho en proyectos concretos. Ejemplos: Ventanilla Única social, problemas sociales en Rosario, Baltasar Brum, o temas concretos en alguna seccional de Montevideo. Para desarrollar el programa Ventanilla Única se incorporó la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) que lo coordinó y presentó.

Fue muy importante también, el vínculo con UDELAR que colaboró en proveer la información y construcción de indicadores sociales. Fue la etapa creativa de las políticas sociales con mirada más larga.

GABINETE COMISIÓN INTERMINISTERIAL ASUNTOS COMERCIO EXTERIOR

La CIACEX por su constitución tuvo más características de Grupo Operativo que de Gabinete. Para algunos entrevistados cuando el funcionamiento colectivo no fue fácil, ponen como ejemplo la CIACEX.

Había dificultades de percibir que el comercio exterior atraviesa todo el gobierno. Comercio Exterior siempre funcionó lejos de los ministerios directamente interesados como Ganadería e Industria. Esto llevó a que el MGAP tuviera un Departamento de relaciones internacionales. Al principio se dio una puja que no era de personas; sino de una lógica de funcionamiento que había que intentar cambiar. Este fue un Gabinete donde no participaban asiduamente los ministros. Se había delegado en los subsecretarios y responsables del MMRREE de comercio exterior.

“Superada aquella etapa en que cada ministerio era ‘rancho aparte’ o hacer lo que le parecía y yendo a una visión más colectiva como la que tenía el Frente Amplio, esto empezó a cumplir un papel; tenía sentido. Ya no había ministros con la ‘pelota bajo el brazo’ y con protagonismo ministerial. La CIACEX la coordinaba RREE llamaba a reuniones, proponía el orden del día, preparaba materiales; iban los subsecretarios por definición” (Entrevistado: Ing Agr. Ernesto Agazzi).

Una particularidad de la CIACEX es que por tratar temas de comercio exterior en el marco del comercio internacional, sus resoluciones eran internas y proponía elementos que Cancillería luego debía utilizar en forma estratégica. No tenía visibilidad pública. Tenía como agencia de referencia a Uruguay XXI que aportaba información y se relacionaba con los privados.

“Además teníamos una herramienta para llevar las cosas que ahí se discutían, que era Uruguay XXI como agencia, donde además participaban actores privados y se les puede dar un qué hacer y recoger iniciativas” (Entrevistado: Ing Agr. Ernesto Agazzi).

EL GABINETE MINISTERIAL PRODUCTIVO

El Gabinete Ministerial Productivo funcionó muy bien y fue en el que participaron más los ministros directamente. El Ministerio de Industrias llevó adelante el mismo, con una secretaria muy eficiente. Se planifican bien las reuniones con orden del día y materiales, los ministerios llevaban los temas ya discutidos. Tuvo recursos, medios, gente para trabajar y un Gabinete Operativo potente; tanto técnica como políticamente. Se hicieron publicaciones sobre las cadenas productivas que dio la base del trabajo de más largo plazo.

Se puede afirmar en base a los testimonios recogidos, que tuvieron fuerte presencia ministerial. Las reuniones fueron muy productivas, los ministros llegaban con agenda clara, resolvían y concretaban.

Para la implementación de los planes, el GMP conformó un Gabinete Operativo que funcionó muy bien. Lo integraban, Roberto Kreimerman (Director de Industria), Fernando Lorenzo (Viceministro de Economía), Andrés Berterreche (Viceministro de MGAP) más algún Director de Área o Director General de ministerios que apoyan la operativa como Juan Manuel Rodríguez (OPP), Sebastián Torres (MIEM) Martín Buxedas (MGAP). Realizaban la preparación de los temas, búsqueda de información, gestión y el seguimiento operativo cotidiano.

“Cada Ministro designa un responsable para el Gabinete Operativo. Martín Buxedas de Ganadería, Juan Manuel Rodríguez de OPP, yo por Industria que organizó el estudio de las cadenas productivas con muy buena recepción por parte de los empresarios y trabajadores. Empezaron con cuatro primero y luego nos extendimos. Entonces llegaron a trabajar más de 50 personas en el G. Fue exitoso, se implementaron varias de las medidas de esa primera fase hasta 2010” (Entrevistado: Ing. Roberto Kreimerman).

El GMP no hizo un seguimiento y evaluación sistemática, pero se llevaba un documento con las propuestas, las acciones que se iban realizando y se iban evaluando. Para la implementación y desarrollo de las cadenas de valor del Plan de desarrollo Industrial, tenía entre cincuenta y sesenta personas trabajando.

“De ahí surge la propuesta que estaba en el Plan Estratégico de Desarrollo Industrial, avalado por Consejo de Ministros. Un conjunto de imperativos estratégicos que son las ideas fuerza que deben guiar acciones: diversificar productos, desarrollo tecnológico, agregar valor, mano de obra nacional, regulaciones modernas del trabajo, calificaciones laborales, buenas prácticas, medioambiente. No son estos imperativos solo de Industria; el Plan de Energía colabora con el desarrollo industrial, ambos se cruzan con temas de ambiente. Implica pensar el país en clave estratégica, visión global. No puede ir cada ministro por su lado. El GP fue una forma de ver, analizar, coordinar, colaborar y sumar objetivos comunes. Ese fue el nacimiento del GP.” (Entrevistado: Ing. Daniel Martínez)

SEGUNDO PERÍODO: PRESIDENCIA DE JOSÉ MUJICA. 2010-2015

Con el Presidente José Mujica hubo cambios de funcionamiento y objetivos tanto del Consejo de Ministros como de los GM. Estos últimos tuvieron un objetivo más político-instrumental para resolver problemas de coyuntura. Citaba el presidente a través de su Prosecretario y proponía el tema.

Por su parte, el Consejo de Ministros pierde importancia como instancia colegiada. Los Gabinetes sectoriales no funcionan y las decisiones pasan por tratos individuales con los ministros, en trazos de intervencionismo y centralización. El Prosecretario, ofició como Jefe de Gabinete.(Lanzaro 2015).

En cuanto al funcionamiento, se propuso una rutina de: un lunes el Consejo de Ministros y el lunes siguiente los GM uno tras otro. Pero luego esa rutina no se pudo sostenerse o dejó de tener sentido según los objetivos del Presidente, y se pasó a un régimen de reuniones puntuales para temas específicos. Tales son los casos de sequía, crisis lechera, crisis de la pesca, seguridad, temas impositivos, entre otros.

“Mujica cambia el estilo un poco... quería estar él en las reuniones. Él citaba, siempre estaba y se discutían temas importantes. Con Vázquez era más de lo Ministros. Se discutía, se elaboraba y pasaban conclusiones al Presidente. Pepe los citaba él. Utilizaba los Gabinetes para discutir problemas políticos. Ejemplo: el tema de ir para adelante con el ICIR o no. Lo utilizaba porque tenía más especialización que el Consejo de Ministros, que era muy amplio para temas específicos y un espacio más reservado. En esta etapa hay menos enlace con Gabinete Operativo. Los GM fue un ámbito donde se tomaban decisiones, definiciones políticas, luego los técnicos desarrollaban el trabajo y elevaban resultados. En esta segunda etapa los resultados fueron disímiles. Impacto fuerte al principio en 2011. Luego se fue diluyendo como todos. El último año casi no trabajaron.” (Entrevistado: Ing. Roberto Kreimerman)

“En el segundo período, Mujica planteó un esquema diferente de funcionamiento, un lunes el Consejo de Ministros y al siguiente los Gabinetes Sectoriales uno detrás del otro.” (Entrevistado: Econ. Daniel Olesker).

En este período los temas productivos fueron priorizados por el presidente y si bien el GMP descendió su nivel de funcionamiento, el MIEM tomó un fuerte liderazgo en la implementación de los Consejos Sectoriales (CS). En 2012-13 se integran al grupo operativo del GMP, Relaciones Exteriores y Salud Pública por tema: industria farmacéutica. Un elemento que pesó, fue la continuidad de personas ya que Roberto Kreimerman pasó de la Dirección de Industrias del primer período a Ministro de Industria y Energía junto con un equipo que venía trabajando los Consejos Sectoriales. Entre ellos, Sebastián Torres

que pasó a la Dirección de Industrias.

Esto tomó gran impulso, con nueva metodología de trabajo y con la publicación en la web de los documentos, lo que dio una apertura diferente y la posibilidad de recibir aportes. Generaron un proceso de innovación pública al poner en funcionamiento los Consejos Sectoriales dentro del MIEM y realmente funcionaron como un proceso de articulación: academia, sindicato, empresarios.

Ahora, de todos modos, lo que sí se había debilitado un poco, fue la conducción política del GMP que en realidad el Presidente lo tomó para discusiones de políticas concretas. Esa falta de trabajo colectivo del Gabinete, abonó los grandes límites que tenían los CS, para la implementación, ya que cuando planteaban temas concretos a implementar, se transformaba en un debate entre dos ministerios: MIEM vs MEF, que resolvían la aplicación de recursos. Esto no se debatía en el GMP que hubiera sido el ámbito adecuado de resolución.

Había un diseño más abierto del Grupo Operativo, sumado al buen funcionamiento de los Consejos Sectoriales, todos los documentos fueron publicados en la web, superando la situación del primer período donde los documentos de trabajo no eran públicos hasta su aprobación. La incorporación de técnicos con experiencia del programa Pacpymes y Clusters del MIEM también dinamizan el trabajo.

El vínculo con los sectores productivos a través de los Consejos Sectoriales por ramas fue muy positivo. La experiencia en este período fue de menos a más. Era un ámbito no reivindicativo ni de enfrentamiento, sino colaborativo. Sindicatos, empresas y gobierno para afrontar problemas estructurales: competitividad, calificar mano obra, invertir en tecnología, es decir fortalecer el sector. El primero que se instaló fue en la Rama Metalúrgica y el sindicato de trabajadores metalúrgicos (UNTMRA), fue un gran sostén y apoyo del plan de desarrollo industrial. No estuvo ausente el planteo reivindicativo de cada una de las partes, producto de una cultura de enfrentarse en lugar de colaborar, pero se encauzaron y funcionaron muy bien.

Hay sectores que aportaron mucho y otros no tanto; pero eso también tiene que ver con la información y el ‘expertise’ que tiene cada uno, que es desigual. Información de calidad de la coyuntura se tenía a través del gobierno y las cámaras empresariales. El PIT-CNT hizo buen aporte de ideas y se dieron cuenta que también ellos empezaron a tener más información y de mayor calidad.

Se siguen definiendo acciones para diversas cadenas de valor: 14 cadenas. Eso promovió el interés de los privados de participar fundamentalmente en algunas cadenas transversales como biotecnología o informática, TIC.

El trabajo da insumos importantes a sector naval y automotriz. Textil y vestimenta logró apoyo con la ley de vestimenta, producto concreto del Consejo, pero el sector siguió cayendo. En una segunda etapa solo se controla la aplicación de la ley de vestimenta. Se logra incorporar un “mix” de grupos creativos en biotecnológica que logra institucionalidad importante y se logra la ley marco de biotecnología y varios decretos.

También fue disímil la productividad de los Consejos Sectoriales, así como algunos pensaban cosas nuevas a futuro, otros Consejos estaban más enfocados en cuidar la situación actual, dado cómo se venía desarrollando.

Esta relación para el Estado fue fundamental, los privados conocen el área, manejan recursos, tienen la

obligación de conocer mercados mundiales, información al día para tomar decisiones; por otra parte el gobierno también debe conocer la realidad para fijar políticas activas, desarrollarlas para favorecer cada sector. El enraizamiento entre público y privado se dio positivamente como lo plantea Peter Evans.

“Como conclusión diría que las empresas tienen mejor información que el Estado, que ayudan al gobierno a definir políticas activas”. (Entrevistado: Ing. Roberto Kreimerman).

Dentro de los más activos estuvieron los sectores de informática y el farmacéutico. Este último logró mejorar el sistema de compras de medicamentos ASSE, que fue algo muy importante para el sector.

En el Polo tecnológico que desarrolló la Facultad de Química, algunas líneas de investigación surgen en parte de los Consejos. Tuvo apoyo económico del MIEM, y logró beneficios fiscales en la ley marco de biotecnología, creación de registros, entre otros. Es un buen ejemplo de interacción pública, científica y privada.

Gabinete Ministerial Social

En el segundo período junto con lo productivo, Mujica resuelve priorizar el Gabinete Ministerial Social y ahí sí funcionaba con los Ministros. Se trataba de rediseñar las políticas sociales para llegar a aquellos sectores que no estaban recibiendo los beneficios del crecimiento y las PPSS universales, dada la importante brecha educativa, cultural y social-territorial. Se creó un nuevo y complejo esquema de gobernanza para la implementación y ejecución de los nuevos planes.

“El GM Social se amplió al sumarse el Ministerio de Interior y Relaciones Exteriores que participa poco. OPP cumplió un rol más fuerte, 10 ministerios. Todos menos Industria, Ganadería, y Transporte. Era muy amplio y ahí deciden que funcionara el GMS y que el CCPSS fuera ejecutivo”. (Entrevistado: Econ. Daniel Olesker).

Mujica citaba. Se mantuvo un régimen bueno de sesiones, incluso sin citación del Presidente. Lo presidía el MIDES y cuando Daniel Olesker asume como Ministro convoca cada 15 días al GMS con fuerte presencia de Ministros. Se incorpora el Ministerio del Interior con Eduardo Bonomi y muchas veces Jorge Vázquez; por Economía el Economista Andrés Massoller, por OPP, Economista Gabriel Frugoni y Diego Cánepa Prosecretario de la Presidencia. Se transformó en un Gabinete representativo y a fines de 2011 se discutió en profundidad sobre la aplicación y coordinación de las PPSS pensadas hacia los sectores de mayor vulnerabilidad estructural.

En base a informe del MIDES sobre el 15% de la población más pobre, se detectó que algunas de las PPSS universales de salud, educación, vivienda social, que avanzaron mucho, no encajaban con la situación particular de esos sectores más vulnerables, incluso la política de redistribución a través del salario mínimo, dado que si bien la informalidad era un 24 % en general; en ese 15 % más pobre era el 66%, y en el 5% más pobre era del 89 %. Entonces, no le llegaba ni salario mínimo, ni formalidad para ser beneficiario de algunos servicios sociales.

El momento más activo fue en 2011-2012 donde se discutió a fondo y se toman las decisiones para llevar al Consejo de Ministros un nuevo paquete de políticas públicas sociales que además ya contaban con el aval del MEF. A partir de estas definiciones se reformularon partidas en la rendición de cuentas del 2012. Se decidió incrementar recursos en 140 millones, la mitad a PPSS duras y la otra mitad a salud, educación

y políticas sociales formales. El gran cambio o apuesta de este período en función del análisis realizado fue focalizar más la política en poblaciones con mayores problemas y los jóvenes. Fue muy grande el impacto social, de los llamados jóvenes ‘ni-ni’. Se implementan: Jóvenes en Red como programa nuevo; primera infancia se profundiza con Uruguay Crece Contigo y el programa Cercanías aborda la cuestión familiar. Estos últimos dos programas incipientes funcionaban, pero sin recursos.

Se promovió la conducción colectiva de los tres programas, para eso se creó un Comité Político integrado por MIDES, OPP y MSP, pero OPP no lo convocaba y no funcionó.

El GMS había designado a cada programa, una institución responsable. Jóvenes en Red coordinado por MIDES; Programa Cercanías coordinado por INAU y Uruguay Crece Contigo por OPP.

Lo que sí funcionó bien, fue la coordinación técnica de estos organismos en el territorio; los equipos trabajaron y empujaron hacia arriba la necesidad de articulación y de toma de decisiones políticas.

Hubo buena coordinación en territorio pero no a nivel directriz. Esto sucedió porque hubo una cierta apropiación de los programas. OPP hizo muy suyo UCC, MIDES hizo muy suyo Jóvenes en Red e INAU a Cercanía. Se sectorizó y fue en contra del funcionamiento del órgano máximo de conducción política.

El Plan Juntos y Uruguay Crece Contigo fueron programas prioritarios focalizados, destinados a encarar situaciones de emergencia social que, en vez de implementarse por los ministerios competentes, se alojaron en OPP o en unidades ad hoc de presidencia, en términos de centralización y by pass institucional. (Lanzaro 2015.)

Esto tuvo problemas de gobernanza y coordinación, pasaba todo el tiempo. Se bajaba la política a través de cada ministerio al territorio. Fue un ejemplo de materialización práctica de tres programas con conducción y liderazgo distintos, además de las dificultades de sumar recursos económicos.

El CCPPSS hizo otra cosa interesante para fortalecer las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, que no funcionaban muy bien en lo departamental. Algunos organismos públicos enviaban funcionarios de bajo rango con poco poder de decisión, se impuso por decreto que a la MIPS fuera la persona de mayor rango y ahí mejoró bastante.

Otra acción para jerarquizar las MIPS, fue que el GMS se reunió en el interior con presencia de los Ministros en el lugar. Al primero fueron ministros, luego fue decayendo rápidamente. Pero las MIPS sintieron presencia y respaldo en el lugar.

En las MIPS el problema volvió a ser también las sumatorias de estructuras y recursos. Se funcionó bien donde hubo proyectos locales. Las mesas lo sintieron como propio y no solamente coordinación. Fue un valor agregado que surgió de la mesa, con recursos de todas las instituciones. El financiamiento era complejo, los que más ponían en descentralización de políticas sociales fueron el MGAP, MIDES y MSP sus referentes eran más políticos, Vivienda era caótico dada la inabarcable demanda de viviendas, y los delegados del MTOP no contaron con respaldo fuerte del ministerio.

“Si miramos de arriba a abajo GMS- CCPPSS- MIPS- el balance es positivo se tomaron decisiones, hubo proyectos, coordinación, se ejecutaron pero se veía todavía preeminencia de lo sectorial en la interna, en esa dialéctica de lo sectorial vs lo global; y la principal dificultad, los recursos por tres cuestiones; porque había o no había, porque había pero no se coordinaba bien, o porque estaban desperdigados en los ministerios pero no había voluntad de emplearlos en políticas interministeriales y priorizaron las actividades propias” (Entrevistado: Econ. Daniel Olesker)

El Gabinete Ministerial de la Innovación

Este gabinete que no tuvo buen funcionamiento en primer período, continuó sin funcionar. Ni siquiera cuando se necesitaba designar delegados a ANII, o al SNI. En este caso se hacía circular el expediente por diferentes ministerios y se recogían las firmas ad hoc. No estaba en la agenda de los ministros el funcionamiento del Gabinete, se continuó debilitando en este periodo la conducción política de las políticas de CTI. En todo caso, queda librado a la relación personal entre el Ministro y su delegado, pero no en un trabajo colectivo.

El rol de la ANII se fortaleció, sus capacidades técnicas y gerenciales continuaron aumentando. Mantuvo un rol preponderante en la definición de prioridades, siendo el CONICYT su órgano de referencia a los efectos informativos de nuevos planes y llamados.

Conclusiones similares que reafirman esta visión de los entrevistados se pueden obtener de Bianchi, Carlos; Pittaluga, Lucía; Fuentes, Guillermo; en un trabajo realizado para el BID en 2016. ¿Qué capacidades requieren las nuevas políticas de innovación y cambio estructural en Uruguay?

Valoración en el primer y segundo período de los GM. Primera síntesis que surgen de las entrevistas.

En general los entrevistados tienen una buena valoración de los GM. Aunque reconocen que fue difícil y se debió mejorar. Tuvo resultados positivos en algunas áreas y en otras no tanto, por diferentes motivos. Lo consideran un espacio valioso para la gestión interna, la coordinación y la visión multidisciplinaria para la pensar la estrategia y resolver problemas concretos.

Se reconoce que el PENCTI y el Plan de Desarrollo Industrial y el de Energía fueron los que miraron más en largo plazo. Los GM fueron muy necesarios para elaborar planes, resolver problemas concretos y crisis importantes, esto interrumpió mucho el pensamiento más estratégico. Las crisis que debieron abordar los GM fueron la sequía del 2008 y 2013 y la crisis de 2008 de Lehman Brothers o burbuja financiera internacional.

Algunos destacan la experiencia del GMP dado que paradójicamente fue el que tuvo más problemas coyunturales que resolver. Arrancó 2008 con una sequía importante, luego se disparó la crisis financiera internacional, la sequía llevó a una crisis de la lechería y a un repunte inflacionario por precios de frutas y verduras y alimentos a principios 2009 que pautó los primeros meses de 2009 que era además año electoral.

En este caso el Centro del Gobierno se vio fortalecido para resolver temas acuciantes, ya que había un equipo político con grupos operativos que venían trabajando, con un entrenamiento, una rutina de trabajo, conocimiento personal y colectivo de sus capacidades y eso facilitó el análisis y las medidas que se tomaron.

“Ahí la reacción colectiva del GMP fue tremenda” (Entrevistado: Econ. A. García).

“También el Gabinete se dedicó a abordar temas de coyuntura complejos, como fue la situación de empresas complicadas. Estuvo el tema Agolan, Campomar. Para eso se invitó a Álvaro García que presidía la CND, quien luego, como Ministro de

Economía jerarquiza el GM y lo utilizó para el análisis y propuestas de la crisis del 2008. La considero una experiencia notable y muy colaborativa”. (Entrevistado: Ing. Daniel Martínez).

El GMS fue un gran instrumento para resolver una política pública compleja por su abordaje multidimensional como es la cuestión social. Acá no hubo pensamiento estratégico en sí mismo; pero sí apuestas de medio y largo plazo para resolver problemas sociales muy complejos. La población estaba afectada por temas educativos, de salud, convivencia, ingresos, laborales, expectativas de vida y territorialización de la pobreza. En ese sentido el GMS fue “la herramienta”; no había otra manera de unir, coordinar y articular políticas públicas para este abordaje multidisciplinario.

En el segundo período hubo una revalorización del gabinete político por sobre el consejo de políticas sociales, marcada por la prioridad presidencial de nuevas definiciones políticas para las políticas sociales y la necesidad de formar nuevas estructuras de gestión. La necesidad de ampliar las miradas y convocar nuevos actores llevó a la incorporación del Ministerio de Interior, para rediseñar en el segundo período nuevos planes más focalizados.

Otra forma de valoración positiva de los GM que surge de las entrevistas fue la imagen hacia la población. Muchas veces las medidas o resoluciones tomadas se comunicaban en formato de Gabinete dando hacia fuera una imagen de cohesión interna del gobierno, de preocupación y profundidad de las medidas y eso contribuía también a mantener al FA unido, ya que había ministros de diferentes sectores políticos y que, independiente de sus posiciones particulares, su ministro habían llegado a un consenso. Algunos GM se transformaron en un instrumento de gestión pública que fortaleció al CdG, a la interna política del gobierno y comunicó coherencia a la población.

Otro elemento que muestra la valoración positiva en la interna del gobierno de los GM, es la continuidad de los mismos en el segundo período y su reformulación en el tercer período, en la recientemente aprobada Ley de Transformación Productiva que crea un único Gabinete.

Otro indicador de que fueron valiosos, es que algunos ministerios solicitaron su incorporación, porque lo percibieron como un ámbito propicio donde impulsar temas de su cartera.

De todas formas, hay una mirada crítica sobre su funcionamiento y se reconoce que se puede haber logrado un mejor funcionamiento, mayor compromiso y mejores resultados.

“No se logró cumplir en función de las expectativas, fueron pocos años y a la vez interrumpido por estas emergencias que interrumpen el pensamiento de ‘largo plazo’. Se publicaron medidas por ejemplo en MIEM con el objetivo de asumir un compromiso público”. (Entrevistado: Ing. Roberto Kreimerman).

“Para mi esto era un ámbito nuevo, los temas los conversábamos antes en el ministerio y así hacían todos. No fueron centro de grandes decisiones; la figura central seguía siendo los ministerios. Esto era complementario” (Entrevistado: Ing. Agr. Ernesto Agazzi)

“Ahora la sensación que tenía ahí, (GMI) es que llegábamos como ministros con los temas que nos brindan nuestros asesores; pero no tomábamos y es una actitud más proactiva en el tema, quizás porque había infinidad de temas fuera, pero este.este era un tema suficientemente importante para utilizar mejor esta herramienta. Me quedé un poco en el debe” (Entrevistado: Econ. Álvaro. García)

Pablo Chilbroste hace una reflexión interesante más allá que el funcionamiento del GMI, no fue el que tuvo más continuidad.

Fue un período fermental; había apertura para trabajar transversalmente y luego se fue apagando, como que se desgastaron los instrumentos. Había necesidad en el punto de partida ya que la institucionalidad disponible no respondía a ese estado proactivo. “No era adecuada y había que pasarla por arriba...” y eso tenía su correlato interno en los ministerios. En MGAP Mujica hizo gran esfuerzo para transversalizar. Reuniones de hasta cincuenta personas donde estaban representados los institutos agropecuarios, un espacio interesante pero que le faltó conducción. Con esa estructura se hizo difícil sacar productos. Fue un espacio de buena discusión conceptual que a través de la formación de equipos de trabajo o grupos de estudio se lograban resolver casos concretos en forma rápida.

“Creo que el primer periodo fue rico en el planteo de cambio institucional y la implementación de cosas nuevas. Había también una subjetividad positiva porque había mucha necesidad transversalizar, empezar solo en un nuevo gobierno donde se desconocían muchas cosas era un riesgo. Sin duda había que juntar fuerza en los planteos y bajar posibilidad de error. Para eso no solo los Gabinetes sino otros espacios transversales incluso dentro mismo de los ministerios fueron muy útiles y fomentaron el trabajo transversal. Ahora veo que eso ha ido decayendo.” (Entrevistado: Ing. Agr. Pablo Chilibroste).

Otro aspecto a considerar es el impacto de los GM desde el punto de vista administrativo que tuvieron en el resto del Estado. Los GM fueron respetados y valorados porque además promovieron soluciones concretas que eran bien evaluadas por el gobierno. Eso impactó en las estructuras burocráticas de los ministerios, en los procesos administrativos, en la forma de acordar lo que cada uno aportaba para la solución, impactó en la forma que estaban armados los presupuestos, hubo que ser ingeniosos para gastar fondos en proyectos comunes que no eran estrictamente los del rubro presupuestal.

Hubo pujas presupuestales entre el plan aprobado y el compromiso real económico que cada ministerio aportaba. Se debieron realizar verdaderas ingenierías administrativas para destinar fondos.

“MIDES asume coordinación del CCPSS, como siempre pasa en estas experiencias interministeriales, el problema principal eran los recursos. Sumar recursos que eran la sumatoria de recursos quede los ministerios. Esto tuvo problemas de gobernanza y coordinación, pasaba todo el tiempo. Se bajaba la política a cada ministerio. Pero fue un ejemplo de materialización práctica de tres programas de conducción y liderazgo distintos” (Entrevistado: Econ. Daniel Olesker)

El caso del Sistema Nacional de Investigación tuvo un impacto en la propia UDELAR que modificó los criterios de evaluación de sus investigadores. Revisó procedimientos para ajustar criterios con el SNI. También INIA hizo lo mismo cuando vio que sus investigadores no calificaban al SNI. Ambas instituciones se integraron muy bien al sistema, unificando y mejorando la forma de evaluación de sus investigadores.

TERCER PERÍODO SEGUNDA PRESIDENCIA DE TABARÉ VÁZQUEZ. 2015-2020

Con el tercer período de gobierno se abre una nueva etapa en la vida de los GM en la estructura del Centro del Gobierno. Claramente comienza una etapa de declive en su funcionamiento. Los que ya venían con poco funcionamiento prácticamente dejan de funcionar caso GMI y CIACEX; de los que venían funcionando el GMS no se reúne y centra su acción nuevamente en el CCPPSS, y en el GMP, el MIEM que venía liderando las acciones de Política Industrial, se produce un cambio total de actores políticos, pierde los técnicos que venían liderando el proceso y como consecuencia los Consejos Sectoriales decaen en su funcionamiento.

Cabe destacar que el programa de gobierno 2015-2020 realiza una evaluación de lo actuado y realiza nuevas propuestas vinculadas a nuevas prioridades que tienen que ver con la innovación y la competitividad.

En realidad los GM son un diseño institucional pero lo que verdaderamente importa es lo que está detrás, la capacidad del centro de gobierno de pensar estratégicamente, actuar en forma coordinada, articulada y resolver problemas complejos con una mirada multidisciplinaria.

Otra cosa que importa también es la forma en que se realizan esos diseños institucionales, el proceso de elaboración, si es más o menos participativo, cuánto pesan las distintas miradas políticas a la interna y externa del gobierno, el peso de la trayectoria de las instituciones y la posibilidad de liderar y conducir.

“El rol de los ministerios y los gabinetes temáticos.

Un criterio fundamental es que las políticas serán definidas y diseñadas por el Poder Ejecutivo y llevadas adelante por los ministerios.

Un vital aporte de nuestra fuerza política ha sido la creación de los gabinetes temáticos, ya que en la complejidad de las cadenas de valor en el mundo actual, en donde conviven gran cantidad de sectores diferentes (primarios, industriales, de servicios, turísticos, etc.) y en relación con la estructura sectorial de ministerios que posee el país, hace imprescindible una instancia de coordinación ministerial para las políticas productivas”. (Programa de Gobierno FA. 4.1 2015-2020)

Se propone entonces una reestructura de los GM y se avanza también con el tema de las agencias.

Vimos en el marco teórico que algunos gobiernos fueron radicales en la aplicación del NPM. En Gran Bretaña la agencificación del gobierno, provocó la falta de coordinación y cohesión. Sobre este punto el documento de programa plantea:

“Los objetivos fundamentales perseguidos en este proceso de cambio han sido y continúan siendo, terminar con la atomización de programas, aplicar con eficacia los recursos públicos, maximizar las adicionalidades que genera la ejecución de los programas, aplicar criterios transparentes en la asignación de recursos, obtener una clara visualización por parte de los usuarios y evaluar los impactos. En este nuevo periodo es necesario consolidar esos cambios y avanzar fuertemente hacia una institucionalidad funcional a esta etapa histórica.”(Programa de Gobierno FA. 2015-2020)

El gobierno envía al Parlamento un proyecto de ley para la creación del Sistema Nacional de Competitividad y propone la institucionalización de un único gabinete ministerial que atienda este tema. Pone en el centro del gobierno, la competitividad como prioridad del tercer período de gobierno. El programa de gobierno en su página 33 indica:

“4. Institucionalidad para la competitividad y la transformación productiva: un Estado funcional a los objetivos del Uruguay Productivo e Innovador. El fomento de la transformación productiva y la aplicación de políticas activas requieren de un Estado preparado y funcional a ese desafío”. (Programa de Gobierno FA. 2015-2020)

Esto se funda en varias razones durante las entrevistas y en el programa. En primer lugar, un cambio de objetivos. En 2005 debido a la profundidad de la crisis, Uruguay debía recuperar su capacidad instalada ociosa, recomponer los tejidos productivos, generar inversión, ocupar la fuerza de trabajo, es decir, cuestiones básicas que hicieran posible un proceso de reactivación del aparato productivo.

Ahora después de 10 años de crecimiento ininterrumpido y al haber llegado en algún factor de producción como la mano de obra, a un desempleo estructural del 6%, es el momento de pensar en cosas nuevas y ahí juega la innovación.

Esto no significa que no se venía trabajando en un cambio estructural. La situación cambió y ahora es el momento de impulsar con fuerza los sectores dinámicos que necesitan conocimiento, innovación y competitividad.

“Se propiciará un enfoque centrado más en la definición de políticas de desarrollo industrial, en base a objetivos de mediano y largo plazo por sector (y cadenas de valor), que en la superación de restricciones de subsectores y/o fallas de mercado.”(Programa de Gobierno FA. 2015-2020)

También hubo razones de funcionamiento ya que los ministros estaban en dos o tres Gabinetes. Eso le quitaba tiempo y enviaba un subsecretario o director general. Lo que había que hacer de alguna manera era lograr mayor eficiencia en tratamiento de temas y con peso político.

“Tiene un poco de sentido (el Gabinete único) porque la reproducción de gabinetes no era sustentable, no se sostiene se van agotando. Pero además si lo hacen funcionar los grupos operativos y estos como te decía son personas cercanas al mismo y se cambia un ministro se cae el equipo. Habría que buscar un modelo mas sustentable, pero sin equipo operativo no funcionan. Un nivel bien político más estratégico y uno bien operativo. Los ministro no se salen de su rol y está bien ese es su rol. Hay que preveer una vez por trimestre para tomar definiciones grandes”. (Entrevistado: Ing. Agr. Pablo Chilibroste).

La propuesta que se envía al parlamento para crear en un solo GM, el Sistema Nacional de Competitividad, es motivo de debates internos y externos y en la primera cámara que se trata, en Cámara de Diputados le cambian el nombre por Ley de Transformación Productiva y Competitividad.

“Ahora, hoy en día, 12 años después, con un crecimiento económico importante en esta década con distribución del ingreso habiendo llegado el país hace 2 o 3 años a su propia frontera de producción, ejemplo: la desocupación debajo del 6% ya es estructural, bueno, las posibilidades de crecimiento pasan por desarrollar cosas nuevas y eso se vincula a la innovación, por desarrollar cosas nuevas, de hecho, los sectores más dinámicos están vinculados a la innovación. Esa es la concepción que está atrás, que yo insisto, destrucción creativa de Schumpeter, eliminación de tres Gabinetes y aprobada la ley, crear el GM de la Competitividad a lo cual en el Parlamento se le agregó MVOTMA por temas de medioambiente y MEC”. (Entrevistado: Econ. Álvaro García).

Este proyecto de ley propone ordenar algunas desviaciones del proceso de agencificación. Este proyecto incluye el reordenamiento de las agencias como órganos ejecutivos con un doble sentido. Alineamiento político a los objetivos del gobierno y uso eficiente de los recursos. Las agencias disponen de una masa importante de recursos que utilizan con independencia y en algunos casos no se aplican alineados a los objetivos del gobierno. El programa de gobierno aborda este tema, en el punto 4.2:

*“4.2 Un sistema de agencias para la ejecución de las políticas
Entonces, con la definición y diseño de las políticas establecido a nivel ministerial y con el nivel de coordinación en el Gabinete productivo y de innovación, se hace necesario contar con una respuesta ágil y transparente en materia de implementación y ejecución de esas políticas. Para ello se debe contar con agencias capacitadas, ágiles, transparentes y dotadas de recursos desde donde se ejecuten las políticas.*

El proceso de cambio y construcción institucional que se viene procesando en los últimos años, perfila la presencia de Agencias transversales directamente vinculadas con las políticas de mejora de competitividad en el país.”(Programa de Gobierno FA. 2015-2020).

Este proyecto las transforma en brazos operativos del GMC (Gabinete Ministerial de la Competitividad), que ejerce su control político y el alineamiento de planes y objetivos y recursos de las agencias.

Otra novedad es que las tres agencias vinculadas directamente al GI y CIACEX es decir, la ANDE la ANNI y UXXI pasan a comunicarse con el Poder Ejecutivo colectivamente a través del propio Gabinete, no de un ministerio. Que esas tres agencias son un poco el corazón, junto con INEFOP, INACOOOP, LATU, INIA, son un poco el corazón de la parte ejecutiva, el GMC será el definidor de políticas y las agencias son la parte ejecutiva, ejecutan. (Entrevistado: Econ. Álvaro García)

Esta nueva estructura será clave para definir las grandes carreteras del desarrollo. No será un Estado aislado y planificador que ignore la importancia de la capacidad creativa de la gente y el enorme bagaje de información, pero no dejará tampoco al Estado sin recursos para enfrentar las fuerzas del mercado, se lo dota de herramientas que le permitan hacer opciones.

“Pero cuando el Estado tiene políticas activas que a mi gusto tienen que tener políticas transversales, no hay ningún ‘gran hermano’ planificador que pueda decir desde el Estado qué hacer porque la gente es más creativa que cualquier Estado. Por lo tanto en ese rol del Estado trabajando fuerte en ese desarrollo productivo, el país primero que nada, lo primero, es saber adónde va. (Entrevistado: Econ. Álvaro García)

Otro aspecto que deberá procesar esta reestructura y estuvo presente en los periodos anteriores es la tensión entre la planificación y la demanda. Las agencias cuando aplican recursos hacen opciones y muchas veces a demanda y no con un norte estratégico. Por eso OPP está dando continuidad al pensamiento prospectivo que ahora se institucionaliza en una Dirección de Planificación que recoge la experiencia del UIIS y si vamos más atrás, de la propia CIDE al decir de Álvaro García. Entonces la idea es trabajar para identificar los grandes sectores a los que apuntar en los próximos 20, 30 años y poner a las agencias a trabajar ya en esa dirección. Hacer ahora para encontrar ese destino mañana.

*“Entonces tenés que tener definidas las grandes carreteras. Hay dos sectores que lo son en sí mismo pero son sectores transversales; uno tiene que ver con las TIC, inimaginable hoy que no se trabaje cualquier sector en coordinación con ellas y el otro sector tiene que ver con la bioeconomía. Desde que entramos la primera vaca en este país tenemos conocimiento consuetudinario y de usos y costumbres, pero si a eso le aplicamos como le venimos aplicando, conocimiento científico, por ejemplo con la trazabilidad que te ubica en determinados nichos de mercado a nivel mundial que es el camino como país pequeño. Entonces TIC y Bioeconomía, son los dos ejes transversales de varios sectores, complejo alimentario, complejo de energías renovables, petróleo y gas, como en minería, también el tema de las industrias creativas, turismo ni hablar, servicios globales de exportación, todos esos son complejos industriales, a priori forman parte de 10 complejos..... **que a priori deberían formar partes de las políticas de cada una de las agencias,** porque a la hora de asignar recursos, el Estado tiene que asignarlo en función o a favor de determinados fines. (Entrevistado: Econ. Álvaro García)*

Un ejemplo que pone Álvaro García es el del riego. El Gabinete único tiene que darle más potencia al Plan Nacional de Riego. Uruguay si quiere dar un salto cualitativo en competitividad tiene que pensar en regar más, mitigar el problema del Cambio Climático y para ello se requieren inversiones grandes, medianas y menores dentro de los predios, para lo cual hay que ir facilitando herramientas que posibiliten eso.

Otro tema muy importante es el financiamiento de las agencias; cómo se debería hacer para generar

incentivos adecuados. Son personas públicas no estatales, hay alrededor de cuarenta, relacionadas con los más diversos temas de distintos tipos. Pero este proyecto de ley busca un cierto ordenamiento y estandarización de las agencias.

Todas fueron naciendo de diferentes maneras, hay más ricas y más pobres. Las hay con cometidos más vigentes o no y que hoy siguen sobreviviendo, hay agencias que reciben un porcentaje de las exportaciones sin tener que rendir cuentas prácticamente de sus resultados, y muchas veces eso genera que las agencias, son más ricas que los ministerios, empiezan a generar y establecer políticas 'per se'. Adquieren cierta independencia que no es deseable como lo demuestra la práctica.

En el otro extremo, hay otras que no tienen presupuesto como la CND. Por la manera que fue creada, se le otorgó un pequeño presupuesto del cual la mitad se lo llevaba el director. Era muy difícil confiar en eso.

Otro tema preocupante es devolverles a las agencias la credibilidad de los agentes. Una concepción fuerte de los gobiernos del FA de una mayor presencia del Estado en políticas públicas, choca hasta con el propio sector privado que no creía en estas agencias en los años 90. Hay un camino a recorrer, hacer cada vez mejor política con las agencias; que la gente las conozca y confíe, que la gente no sea experta en siglas y experta en conocer toda gama de cosas. Mirarlo como sistema le puede permitir al Uruguay que este sistema de agencias sea el 'back office' y tener un 'front office' - lo que la gente ve- más sencillo. En ese sentido, con un concepto más territorial, la ANDE está instrumentando una idea de centro de desarrollo, un sistema de competitividad a nivel territorial que coordinado con el resto de agencias departamentales, pretende ayudar a esa traducción a nivel local de las políticas de nivel nacional, esto permite desarrollar política.

PROGRAMA FA. 3. Agencia Nacional de Desarrollo Económico (creada por ley en 2009 sin instrumentación, relacionada con el Gabinete Productivo),.....variadas formas jurídicas, contribuyendo a la redistribución de la riqueza. Un objetivo institucional a mediano plazo también deberá ser el fomento a la creación de una Red Nacional de Agencias de Desarrollo Local, que dialoguen de manera permanente con estas agencias nacionales.

El programa luego de una serie de propuestas concluye:

Con esta base, el Uruguay se encuentra en muy buenas condiciones de avanzar en el próximo período hacia un Sistema Nacional de Competitividad, del que formen parte los ministerios correspondientes y las agencias, intentando cubrir el universo de políticas activas del sector público relacionadas con el desarrollo productivo.

Para Álvaro García esto está directamente vinculado al concepto de descentralización y aprovechamiento de la gente de las políticas públicas y de eliminar aquella mediación política no transparente, que muchas veces contaba alguna cosa y no contaba otra, o cuando no, muchas veces contaba alguna cosa equivocada a alguna gente del pueblo. El caudillaje en detrimento de la calidad de vida gente. Hay una apuesta a que la gente a través de sus Municipios y Concejales comiencen a conocer más de las agencias. El Gobierno Nacional con sus Consejos de Ministros en cada lugar comienzan a difundir más las políticas que existen para cumplir con sus derechos, deja de haber aquella vieja mediación, aunque sigue existiendo, pero de esta forma hay que combatirla; se trata que la democracia sea cada vez más democracia para que el desarrollo sea cada vez más desarrollo integral y las capacidades de la gente, de hacer opciones y ser acompañadas su gran motor.

Esta Nueva Ley de Transformación productiva y competitividad fue promulgada el 23 de diciembre de 2016 después de más de un año de debate en un Parlamento con mayorías oficialistas lo que indica que

no fueron simples los acuerdos ni las miradas sobre este punto.

El Gabinete estará integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Industria, Energía y Minería, de Trabajo y Seguridad Social, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Turismo, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En su Artículo 5, fija las atribuciones.

El Gabinete será el órgano rector del Sistema y tendrá las siguientes atribuciones principales:

- A) Proponer al Poder Ejecutivo los objetivos, políticas y estrategias concernientes al Sistema.
- B) Definir los lineamientos, prioridades y metas del Sistema.
- C) Aprobar el Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, al que deberán ajustarse en forma consistente los planes de actividades de los integrantes del Sistema en las materias que corresponden al mismo.
- D) Dar el visto bueno a los planes de actividades anuales de los integrantes del Sistema en las materias que corresponden al mismo.
- E) Evaluar la eficacia y eficiencia del Sistema y aplicar o proponer los mecanismos correctivos que entienda necesario, según corresponda.
- F) Supervisar e instruir a la Secretaría, incluyendo la aprobación de sus planes de actividades anuales.
- G) Crear comisiones temáticas o grupos de trabajo cuando se justifique.

La Ley asigna al GMC una secretaría técnica que depende de OPP pero nombrada en consulta con los ministerios y crea también un grupo operativo con un integrante de cada ministerio.

Artículo 8. Apunta directamente a facilitar la coordinación y articulación de la gestión del Gabinete. El Gabinete designará un equipo de coordinación integrado por representantes de cada uno de los integrantes del Gabinete y el responsable de la Secretaría, con el objetivo de hacer más fluida la coordinación y articulación interinstitucional y más efectivas las actividades del Gabinete y del Sistema. Este grupo parece reflejar la experiencia de los Gabinetes Operativos anteriores. La representación referida corresponderá a los Subsecretarios de los Ministerios correspondientes y al Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, o a quienes estos designen. Esto asegurará el tratamiento expedito y las articulaciones y coordinaciones al interior de sus respectivas instituciones, en los temas relativos al Sistema.

Artículo 9. Promueve la participación de la sociedad en el funcionamiento del sistema. Los Consejos Consultivos de Transformación Productiva y Competitividad son instancias de articulación y consulta, especializadas en una o más materias del Sistema, con la finalidad de potenciar la efectividad en el cumplimiento de sus objetivos, a través de la participación social. Tendrán carácter honorario y una amplia representación de los actores interesados en la materia respectiva, incluyendo trabajadores, empresarios, emprendimientos de la economía social e instituciones educativas. En todos los casos se priorizará la utilización o adecuación de ámbitos preexistentes respecto de la creación de nuevos.

En síntesis esta ley que se encuentra en pleno período de implementación renueva el espíritu de coordinación y articulación del gobierno, fortalece el centro del gobierno con una nueva institucional, un nuevo diseño que pone en el foco en el desarrollo de la competitividad para un cambio de la matriz productiva, utiliza las agencias en su organigrama como la ANNI, UXXI, INIA y otras, y las transforma en brazos operativos del GMC.

CONCLUSIONES.

Realizaremos un conjunto de reflexiones finales en función de cinco dimensiones.

1. Los Gabinetes Ministeriales son una política innovadora.
2. Los GM han permitido la elaboración de planes estratégicos.
3. Su funcionamiento ha permitido desarrollar una gestión transversal y multidisciplinaria en el diseño y ejecución de las políticas públicas.
4. Su funcionamiento tuvo problemas de jerarquización del espacio y su productividad no fue acorde a su potencialidad.
5. Como innovación institucional fue positiva y deja un legado que puede ser mejorado para que se transforme en un espacio más potente y eficaz en sus cometidos.

1. Los Gabinetes Ministeriales son una política innovadora.

Una de las formas de evaluar una política pública es su carácter de innovación. Según Hogwood y Peters (1980) la innovación política es una forma de caracterizar el cambio de una política pública desde el enfoque procesal.

Si analizamos la experiencia de los últimos gobiernos nacionales pos-dictadura podemos afirmar que este diseño institucional a nivel del Centro del Gobierno no se encontró este tipo de Gabinetes Temáticos Ministeriales formalmente constituidos por decreto, con objetivos prefijados, una estructura mínima y con grupos operativos donde delegar la acción cotidiana del Gabinete.

Esta innovación fue posible por varios motivos. Motivos ideológicos, la concepción de un Estado actor y presente que necesitó fortalecer el Centro del Gobierno, porque la estructura vertical del Gobierno tenía limitaciones, no era adecuada a sus objetivos. También se encontraron condiciones subjetivas y objetivas para que esto sucediera. Un partido nuevo en el gobierno con un desconocimiento de la estructura del Estado, motivó que hubiera necesidad de compartir más los problemas de la gestión. De esta forma se abrió la posibilidad de conocer más del Estado, de compartir desafíos, comparar soluciones, construir juntos y bajar los márgenes de error.

Haciendo referencia al trabajo de Christensen y Laegreid (2007), si bien se terminaron formando varios Gabinetes en el Centro del Gobierno, no tuvo intención de formar una moda o darle un carácter 'mesiánico'. Sin embargo, sí se puede afirmar que hay una suerte de mito en el sentido de recomponer lo que se ha roto y que unir y darle coordinación al Gobierno es un objetivo que nadie estará en contra. Ideológicamente se construyen nuevos valores, símbolos, se busca legitimar y mostrar algo diferente. No solo ser sino parecer.

Si lo miramos por Gabinete, ¿cuáles fueron las distintas razones y coyunturas que llevaron a su formación?

El de la Innovación respondió a una propuesta que venía del CIENTIS, de la comunidad científica, anterior al gobierno del FA que tomó las propuestas. El Frente Amplio tejió una estrecha relación con el

mundo científico y eso influyó para que algunos actores que jugaron un papel como científicos, luego ingresan al gobierno. Había propuestas estratégicas en el CIENTIS, que incorporó el programa de Gobierno presentado por el FA en 2005, que fue un espejo de aquel. Este proceso íntimo entre ideas y personas cataliza en la formación del primer Gabinete temático a solo cuarenta y cinco días de la instalación del Gobierno.

El segundo Gabinete, el GMS abordó la necesidad de dar respuesta a una crisis social histórica y ‘buque insignia’ del Gobierno que debe afrontar el diseño del Plan de Emergencia. La integración del Gabinete Social fue un imperativo político y de gestión para poner su prioridad en el Centro del Gobierno.

Un problema complejo y multidisciplinario debía involucrar a varios ministerios. Pensar en políticas para la emergencia social ya, pero también en el mediano y largo plazo. El GMS fue ‘el instrumento’ y su CCPPSS el grupo operativo, que además se vinculó a institutos y a la UDELAR para el análisis y construcción de indicadores. En el segundo período una búsqueda de respuestas sociales a poblaciones más vulnerables y la necesidad de resolver problemas de seguridad llevaron a un funcionamiento al más alto nivel político del GMS, se realizaron propuestas innovadoras y replanteo de las políticas públicas para la lucha contra la pobreza más estructural. Fue un momento fermental del debate público sobre la congruencia de las políticas sociales implementadas y su vínculo con los temas de seguridad. Esto provocó reacciones y fricciones dentro del propio Gobierno.

La CIACEX si bien aparece formalmente como Gabinete Ministerial fue en los hechos más un grupo operativo que un Gabinete. En realidad el rol político de pensar y definir una estrategia de comercio exterior la realizó un grupo de trabajo durante el primer año de gobierno. La CIACEX estuvo integrada por subsecretarios y técnicos que operativizan los temas acordados. No tuvo presencia pública ni intervención como gabinete en los varios y profundos debates sobre la inserción internacional del Uruguay. La voz oficial del Gobierno estuvo siempre en el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores. Fueron varios y muy importantes los temas de agenda pública en el período, donde participaron múltiples actores políticos y sociales.

Camilo López en su trabajo “Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay” (2014), reafirma el rol de los partidos en el posicionamiento internacional del país y desmitifica en alguna medida la permanencia de una política de Estado, destacando el rol de los partidos en esta arena política. Demuestra que en este tema hay muchos incentivos para participar en los debates públicos. El rol de la CIACEX desde este punto de vista fue pasivo.

¿Se puede decir que hubo innovación en este caso? No. Más bien hubo un proceso más tradicional de crear un grupo de trabajo y asignarle una tarea de asesoramiento, seguimiento, monitoreo y respuestas a problemas concretos del MMRREE; pero no pensando estratégicamente las políticas comerciales. El Presidente y el MMRREE nunca perdieron la conducción ni el protagonismo público de la política exterior. Para Busquet – Bentacur (2016) la conducción de la política exterior durante la Administración Vázquez era disputado por distintos ministerios, a partir de 2010 fue propiedad del Presidente y de su Canciller.

El GMP cristalizó después de un trabajo interministerial para afrontar coyunturas críticas y elaborar el Plan estratégico Industrial y de Energía. Tuvo activa participación en las propuestas públicas para difundir las medidas para situaciones críticas. Cuando se constituye por decreto ya llevaba varios años de funcionamiento. Este Gabinete fue una innovación ya que la política industrial no era prioridad de gobiernos anteriores. El Plan estratégico de Energía terminó en un proyecto de ley aprobado por todos los partidos en el parlamento transformándose en una política de Estado.

2. Los GM han permitido la elaboración de planes estratégicos.

Desde este punto de vista los Gabinetes que más aportaron al pensamiento estratégico y de mediano y largo plazo fueron el Productivo y el Social. En ambos sectores estaba todo para hacer y era necesario implementar políticas. Si bien la política impulsada de CTI se reconoce importante como política estratégica, esta no fue un producto directo del GMI, sino de los antecedentes del CIENTIS. El PENCTI y la ANII y la reforma del Sistema Nacional de Investigadores fueron sus principales productos.

El GMP implementó dos políticas importantes además de un conjunto de leyes y decretos que promovieron políticas concretas. La política energética no tenía un plan ordenado de inversiones. En 2004-2005 se estuvo al borde de una crisis y amenazas de cortes por falta de energía. Esta amenaza era importante ante lo que luego sucedió: un aumento de la demanda de energía por un proceso de inversión y por un aumento del confort de las familias. Tanto el plan de inversiones de UTE que coordina con el MIEM, como la apuesta al cambio de la matriz energética son políticas de largo plazo que ordenaron el sector, y permitieron satisfacer la demanda creciente y avanzar en el cambio de la matriz energética.

La política industrial pasó de un escenario de mínima, en un Ministerio que nunca fue relevante, a jugar un rol activo, colocó al Gobierno en una actitud proactiva y se logró diseñar un programa de apoyo a sectores definidos previamente, priorizando y construyendo espacios de articulación pública-privada que dieron soporte a todo lo que se desarrolló en el segundo período con la puesta en marcha de los Consejos Sectoriales por Rama. Esta continuidad se quiebra en el tercer período no solo por una reestructura que va muy lenta del nuevo diseño institucional en el Centro del Gobierno, sino también por un factor de la integración política del tercer gobierno. Se cambian los actores y se desarticulan los equipos técnicos que venían sosteniendo el proceso. Varios de estos técnicos se incorporan a la novel Dirección de Planificación de la OPP. El MIEM toma nuevas decisiones para el período que cambian el funcionamiento de los Consejos Sectoriales. Estos enfrentan problemas de respaldo político, que ponen en cuestión la validez del espacio. (Bianchi-Pitaluga-Fuentes 2016)

El Gabinete Social realizó un gran esfuerzo para diseñar una política pública de mediano y largo plazo. El gasto social se encontraba en los niveles históricos más bajos de inversión, la gestión era realizada con una matriz de Nueva Gestión Pública, y sumamente focalizada. El 40% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza.

Este gabinete Social realizó un trabajo importante de relevamiento de indicadores y situación social a través de la Universidad de la República y en especial con la Facultad de Ciencias Sociales. Se debió armar una interinstitucionalidad pública y una compleja red de articulación para coordinar aspectos de salud, alimentación, ingresos, educación, algo de vivienda y para implementar el PANES. El foco estuvo en infancia y mujer que se definieron como prioritarios dentro de los sectores más afectados.

La ENIA fue un producto muy importante, que marcó incluso los abordajes educativos y cambiando el concepto de los 90, de una educación de calidad a una educación inclusiva, aspecto que es destacado por los trabajos de Bentancur. (Nicolás Bentancur 2013).

El segundo período revitalizó la participación de los Ministros en el Gabinete y fue muy creativo en el rediseño de nuevos programas para atender los sectores más vulnerables. Se incorporó OPP a través del Prosecretario de Presidencia y el Ministerio del Interior, fue más representativo, respondió esta integración a la prioridad y liderazgo del Presidente. Jugó un rol fuerte en la comunicación pública y los debates públicos sobre la pertinencia de las políticas sociales implementadas por el gobierno.

3. Su funcionamiento ha permitido desarrollar una gestión transversal y multidisciplinaria en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

En este punto podemos decir que existieron matices según el Gabinete.

Fue muy importante la estructura multidisciplinaria del Gabinete en las políticas de CTI, que se encontraban en 'indigencia' según informe elaborado por Luis Bértola como resultado del CIENTIS.

Esa transversalidad permitió debatir temas y consensuar nuevas estructuras que significaron cambios importantes a pesar de la resistencia de algunas instituciones. A partir de esta estructura y fundamentalmente de su Grupo Operativo se logró construir nuevas herramientas como el PENCTI y la ANII, que marcaron un nuevo rumbo para el país. El Parlamento jugó un rol importante a la hora de catalizar intereses y fue un espacio importante de articulación política y síntesis para aprobar la ley que creó la ANII y la reforma del Sistema Nacional de Investigadores.

La política industrial también fue factor catalizador de transversalidad y aportes de distintos sectores, donde jugaron en el segundo período un rol importante los sectores privados en los Consejos Sectoriales. El sector público articuló el trabajo de muchos técnicos de distintos ministerios que coordinaron y transversalizaron las propuestas. La política energética fue muy innovadora por su apuesta a las energías renovables, pero también por la forma de financiamiento que se implementó. Los sistemas de financiamiento permitieron un rápido proceso de materialización de la política incorporando capitales del sistema financiero privado.

El GMS fue el más prolífico en crear interinstitucionalidad y transversalizar para desarrollar las políticas sociales. Abordajes multidisciplinarios y la necesidad de sí o sí territorializar la política, produjeron un entramado de organismos en todos los niveles. No sin complejidades y con dificultades de articulación fue el Gabinete que recurrió al organigrama más complejo.

Más allá de los Gabinetes se debe destacar el esfuerzo, en proceso, de una nueva forma de construir el Presupuesto Nacional que fue visto por los entrevistados como un problema estructural a corregir.

“OPP procuró cumplir con el mandato constitucional y hacer honor a su nombre, ligando el presupuesto con la planificación, que en este período se postuló como prioritaria (OPP 2014). AGEV tuvo una participación decisiva en tal empeño, ya que promovió mejoras para el diseño de presupuestos por programa y elaboró indicadores para monitorear su cumplimiento, mediante proyectos transversales, que comprometen a más de una unidad ejecutora. Estos pasos tienden a que la planificación plasme efectivamente en los presupuestos quinquenales y aportan instrumentos para avanzar en la coordinación y el seguimiento de las políticas públicas”. (Lanzaro 2016).

De todas maneras tanto en el GMS como en el GMP ha quedado claro las dificultades de acceso a recursos económicos para la implementación de planes, salvo en aquellos casos que hubo decisiones políticas para otorgarlos. Cuando los planes dependían de lo que podía asignar cada ministerio, la articulación presupuestal se hacía muy complicada.

La Mesa de Entes fue otro espacio que se creó en el período 2005-2010 para la coordinación de las Empresas Públicas que es mencionado como un espacio a rescatar. En el segundo período no funcionó con la misma jerarquización y hoy se trata de coordinar a través de la Dirección de Planificación.

4. Su funcionamiento tuvo problemas de jerarquización del espacio y su productividad no fue acorde a su potencialidad.

Si bien la evaluación general de los entrevistados es positiva podemos afirmar que el funcionamiento fue interrumpido por distintos motivos. Ya vimos que en primer período estuvieron más activos pero interrumpidos para atender crisis de coyuntura. En el segundo período tuvieron un rol más político-instrumental y en el tercer período se produce un freno a su funcionamiento, producto del desgaste de la herramienta y de nuevos planes de reorganización del Centro del Gobierno que en estos meses se han logrado poner en marcha.

En lo que hace al funcionamiento debemos destacar el rol de los grupos operativos que fueron fundamentales para tener resultados concretos. Tanto el grupo operativo de los Gabinetes de Innovación y Productivo como el Consejo de Políticas Sociales del Gabinete Social, tuvieron una destacada valoración de los entrevistados. Estos grupos fueron integrados por personas de mucha cercanía y confianza política de los Ministros. Su tarea más importante era aportar información a los Gabinetes para poder tomar decisiones y luego la implementación y ejecución. Queda claro que los Ministros están abocados a múltiples tareas de conducción de los Ministerios y estos grupos eran los que estaban trabajando más de cerca los temas. Estos Grupos Operativos crearon equipos técnicos de trabajo, proponían planes concretos, instalaron nuevas estructuras para la ejecución, coordinaron y fueron custodios de los lineamientos políticos del Gabinete.

La importancia de estos GO la podemos ver en el caso de GMI, cuando dejó de funcionar.

Este grupo operativo una vez concretada la ANII se integró en pleno, menos uno, al directorio representando a cada uno de los ministerios del gabinete.

En los hechos lo que sucedió fue que el Grupo Operativo dejó de funcionar, como además, el Gabinete casi no se reunía, la ANII quedó sin conducción política, sin correa de transmisión directa con el Gobierno.

Pasado el tiempo la ANII se fortalece más con una gerencia y un equipo técnico, los delegados políticos del gabinete terminan siendo delegados directos de los Ministros, no de un funcionamiento colectivo como tenían en el Grupo Operativo. La ANII pasa a ser una agencia que solo informa al CONICYT desapareciendo prácticamente en el segundo y tercer período la estructura original. Se elaboran planes que son elevados al CONICYT donde el Gobierno está más diluido.

La conclusión es que se debilitó la conducción política de las políticas de CTI al desaparecer el GMI y el GO generando un “vacío programático”. (Bianchi-Pitaluga-Fuentes 2016).

5. Deja un legado que puede ser mejorado para que se transforme en un espacio más potente y eficaz en sus cometidos.

Hogwood y Peters también proponen analizar el cambio de una política pública desde la perspectiva de su mantenimiento o sucesión.

Desde este punto de vista podemos ver que si comparamos el primer período con el segundo los GM tuvieron cierta continuidad y se creó incluso uno nuevo. En cambio en el tercer período se produce una sucesión ya que se eliminan gabinetes (en los hechos dejan de funcionar) y se crea uno nuevo con otros cometidos.

Si los analizamos observando su funcionamiento, podemos afirmar que los Gabinetes fueron decreciendo en importancia y en la continuidad de su funcionamiento en el caso de la CIACEX, GMI y el GMP. En el segundo período la CIACEX que vimos, que más que un gabinete ministerial era un grupo operativo prácticamente deja de funcionar. El GMI no se reúne, funciona ad-hoc, un ejemplo de ello es que para

nombrar sus representantes en la ANII, circulaba un expediente por los diferentes ministerios. El GMP ya había elaborado un conjunto de planes de medio alcance y el foco estaba puesto en la ejecución que lideró el MIEM. El GMP tuvo un rol más de asesoramiento al Presidente para tratar temas relevantes y de importancia política y coyuntural, tal como análisis de impuestos, sequía, entre otros. El GMS fue el único que se revitalizó, dada la prioridad del Presidente de abordar nuevos planes de trabajo para tratar la pobreza más dura.

En el tercer período se produce un desgaste de la herramienta y un freno general ante la propuesta de reestructura en el centro del gobierno. Este período tiene una diferencia con los dos anteriores que es la posibilidad política real de ejercer el liderazgo que requieren estos procesos. Tanto Tabaré Vázquez como José Mujica tienen capacidad de liderazgo que fueron ejercidos en los dos primeros períodos.

Tabaré contó con el respaldo de líderes históricos en el Gabinete de Ministros y luego consiguió lealtades con un equipo renovado de jóvenes ministros. La integración del gobierno se realiza con un reparto equilibrado de los sectores políticos.

José Mujica en el segundo período contó con el respaldo de su sector que tenía la mitad de los votos del FA lo que garantiza el respaldo desde el Ejecutivo y el Parlamento.

El tercer período es más complejo. Tabaré Vázquez juega su liderazgo en base a su respaldo electoral y un grupo de ministros de su confianza personal, que no fueron propuestos directamente por un sector político.

Por otro lado el ex presidente José Mujica asume en el Senado, su sector mantiene una fuerte primacía electoral con un 40% de los votos y el Ministro de Economía por tercera vez consolida su equipo económico que conduce la economía del país.

Aunque su liderazgo sigue siendo enérgico (se refiere a Tabaré Vázquez) debe hacerlo valer en un ruedo partidario menos favorable, en cotejo con Mujica y ante una representación parlamentaria en la que predominan los legisladores del ala izquierda y las fracciones moderadas pierden peso. (Lanzaro 2016)

La conformación del gobierno fue más dificultosa y el liderazgo del Presidente está más condicionado. Hay una mayor fragmentación del gobierno y las fricciones ministeriales limitan su articulación. Esto se percibe claramente en las dificultades de implementación que viene teniendo la reestructura en el CdG. Este análisis sobre el liderazgo presidencial en los tres períodos de gobierno del FA, es realizado también por el Politólogo Oscar Bottinelli en una entrevista en el semanario “Voces”. (Setiembre 2017)

La propuesta de reestructura en un nuevo gabinete de competitividad en el Centro del Gobierno, provoca una difícil negociación política tanto en Diputados como en Senadores. La propuesta en sí misma además se impulsa desde el Ejecutivo. Según se recoge de las actas parlamentarias no fue realizada en forma participativa tanto a la interna del gobierno como a las múltiples instituciones que involucra. De esta manera el debate fue largo ya que se manifestaron las diferentes visiones en las Comisiones Parlamentarias. También se producen superposiciones con la ley anterior; el rol de la CONICYT, la secretaría de CTI que se crea en OPP y se reinstaló de alguna manera el debate entre la ciencia aplicada y las ciencias básicas. Todo esto produce una larga discusión parlamentaria, que llevó dos años para la aprobación de la ley.

Otro problema que subyace en este proceso es el rol de los ministerios y sus agencias. Si bien el diagnóstico sobre la agencificación es correcto, también es verdad que las agencias son estructuras renovadas, con funcionarios con capacidad técnica y contratos con fondos de proyectos internacionales mejor pagos que los funcionarios públicos.

Eso tiene también algunas debilidades. Los funcionarios no se sienten parte del Estado ni tienen en su

horizonte permanecer indefinidamente en el mismo. Por otra parte las capacidades adquiridas se van con ellos y no quedan en los ministerios. De todas maneras los ministerios ven que, si se trasladan las agencias a una estructura supraministerial, pierden capacidades técnicas y control político.

Esto no es menor. Diría que es la parte del éxito del proyecto, porque estas pujas entre diseño, aspectos técnicos y tensiones políticas, absolutamente lógicas, están en la base y en el sustento de este proyecto. El nuevo Gabinete es la punta del iceberg, lo que vemos; pero todo lo anterior es lo que lo sustenta o lo puede hacer fracasar.

Otra de las observaciones a la Ley de Transformación Productiva y Competitividad, que surge de las actas parlamentarias, es el riesgo de burocratización y la probable falta de ejecutividad por la complejidad de la estructura. Seguramente la designación de una Secretaría Ejecutiva y el Grupo Operativo recoge la buena experiencia de los GM, e intentará superar este punto crítico.

Si miramos experiencias internacionales y los ejemplos que ponen Christensen y Laegreid vemos que hay diferentes intentos de ir hacia un enfoque de Totalidad de Gobierno. Otros trabajos también plantean que se ha evolucionado a modelos más sencillos. Por ejemplo, un Ministerio lidera un área o un problema a resolver, se asigna un presupuesto y se crea una secretaría de coordinación interministerial.

Como resultado de este trabajo y pensando justamente en el legado que esta experiencia puede dejar, surgen preguntas que se deben intentar responder y profundizar su estudio.

¿Cuál es el rol de los Ministros en sus ministerios, que sigue siendo la estructura primordial para la ejecución de políticas?

¿Cuánto se debe trabajar en la coordinación interna de los ministerios para que puedan coordinar hacia fuera?

¿Qué posibilidades de funcionamiento tiene la Ley de Transformación Productiva y Competitividad ante la forma de elaboración y problemas de articulación política?

¿Cuál es el rol de la dimensión político-técnica en estos procesos de construcción de institucionalidad, diseño, implementación y consolidación?

¿Qué liderazgo presidencial es necesario para el éxito de estas estructuras en el Centro del Gobierno?

¿Cómo construir una nueva institucionalidad pública para el desarrollo que contemple no solo lo económico sino lo social y lo ambiental?

¿Cuál es el vínculo entre los espacios prospectivos y los debates políticos?

¿Cuál es la agenda y el para qué, de la nueva institucionalidad que crea la ley de Transformación productiva y competitividad?

Al decir de Bianchi et al ¿Qué capacidades.....? (2016): ¿cuáles serán las coaliciones que permitan articular mejor la política pública principalmente al interior del propio Estado?

Ya vimos que ni siquiera con un mismo partido en el Gobierno, hay garantías de continuidad y persistencia de las políticas

¿Qué posibilidades de permanecer como política de Estado tiene este nuevo Gabinete, más allá de partidos y gobiernos?

REFLEXIONES FINALES.

En estos primeros doce años de un gobierno de izquierda ha habido un esfuerzo con impulsos y frenos de mejorar el pensamiento estratégico y la coordinación de políticas a nivel del Centro del Gobierno. Los GM han sido un aporte importante en esa línea.

Ese esfuerzo continúa en este tercer período con el nuevo Gabinete del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad se pretende poner el tema del cambio estructural en la economía en el Centro del Gobierno.

Que podrá capitalizar lo hecho en estos años tanto por el GMI como el GMP, así como la institucionalización de la prospectiva en la nueva Dirección de Planificación, y seguir acumulando para lograr un país con un norte estratégico en políticas de desarrollo productivo. Los procesos de cambio estructural de la economía son procesos acumulativos de largo plazo, perder la menor cantidad de tiempo en errores y planes incorrectos, no solo ahorra tiempos sino también recursos humanos y materiales.

Lo que sí aparece hoy, como cambio importante para esta etapa, es que hemos dejado atrás el mirarnos en espejos como el de Nueva Zelanda, como lo investiga Jorge Álvarez en su tesis de doctorado, “Un análisis comparado del desempeño económico de Nueva Zelanda y Uruguay en el siglo XX”. Hay un mayor convencimiento que los desafíos de crecimiento vienen por hacer el ‘catch-all’ a través de sectores que incorporan conocimiento e innovación.

El Gabinete Ministerial de la Innovación y el Productivo quedaron de hecho absorbidos por el nuevo Gabinete de Transformación Productiva y Competitividad, cuando ya se debería estar evaluando y corrigiendo el PENCTI, para repotenciar sus políticas y no seguir haciendo más de lo mismo.

El Gabinete Ministerial Social se encuentra paralizado en momentos que se debería realizar una evaluación a fondo de lo actuado. Hay un estancamiento en el descenso de la pobreza en estos últimos años que requiere un gabinete político activo, conduciendo una reflexión colectiva tanto a la interna del Gobierno como en la sociedad misma.

El Centro del Gobierno es un área clave para la planificación y el pensamiento estratégico, pero se encuentra cruzada por tendencias de la trayectoria de las instituciones, tanto internas al Gobierno como a las instituciones externas del comportamiento social. Este no es un juego neutro.

“Hay una complejidad institucional generada por la multiplicación de organismos y de veto players a nivel nacional, subnacional y supranacional, que está atravesada por la complejidad política; sobre todo por la dinámica del sistema de partidos y de los partidos de gobierno, que puede fomentar o acaso frenar la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo y la Presidencia” (Lanzaro 2016).

La ideología importa, los partidos políticos pesan, y los diferentes intereses sociales juegan.

En función de que el número de entrevistas fue limitado para la cantidad de funcionarios que participaron de estos Gabinetes, este trabajo es una aproximación al mismo.

En algunos casos las afirmaciones realizadas tanto por los entrevistados como por el autor, cuentan con soporte de otros trabajos que le dan mayor sustento. En otros casos, serán motivo de profundización o de buscar otras interpretaciones, para entender estos procesos político-técnicos donde muchas veces se define el rumbo de un gobierno y del país.

REFERENTE ACADÉMICO.

Cristina Zurbriggen. Dra. en Ciencias Políticas por la Universidad de Eberhard. Licenciada en Sociología, FCS, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso C. (2013). El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. IDB-TN-591
- Álvarez, Jorge. Tesis de doctorado, “Un análisis comparado del desempeño económico de Nueva Zelanda y Uruguay en el siglo XX” (2010)
- Bentancur, Nicolás. Aporte para una topografía de las políticas educativas en Uruguay: instituciones, ideas y actores. Revista Uruguaya de Ciencia Política. (2012).
- Bentancur/Busquet. Una mirada de conjunto a las políticas públicas del decenio progresista. (2016).
- Bianchi, Carlos; Pittaluga, Lucia; Fuentes, Guillermo. ¿Qué capacidades requieren las nuevas políticas de innovación y cambio estructural en Uruguay? (2016).
- Bottinelli, Oscar. Semanario Voces. Entrevista. (2017)
- Busquet/Schenk. La política de seguridad social en el gobierno de Mujica. (2016)
- Cruz-Rubio, César Nicandro. La taxonomía del cambio: Enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. (2012)
- Cadenas de Valor (I). Gabinete Productivo. (2009).
- Cadenas de Valor (II). Gabinete Productivo. (2010).
- Christensen Tom, Laegrid Per. Reformas post nueva gestión pública. (2007)
- Garcé, Adolfo. Regímenes políticos de conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambios seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez. (Uruguay, 2005-2009). Revista de ciencia política/volumen 24/Nº2/2014/ pág. 439-458.
- Lanzaro, Jorge El centro presidencial en Uruguay. 2005-2015. Revista Uruguaya de Ciencia Política - Vol. 25 N°2 - ICP - Montevideo. (2016)
- Lopez, Camilo. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay. (2014)
- Medidas para el desarrollo de la Cadenas de valor. (2010)
- Osborne, David y Ted, Gaebler (1992), Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Barcelona, España: Paidós
- Zurbriggen, Cristina. (2011). Las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo globalizado. Lecciones para la política y el papel del Estado en América Latina. pág. 93 a 112. América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado. Secretaría General Iberoamericana, FLACSO, AECID. San José, Costa Rica. (2007)

PROGRAMAS Frente Amplio.

- file:///C:/Users/jpintos/Downloads/IV_Congreso_Extraordinario_Hector_Rodriguez_doc_final.pdf
- file:///C:/Users/jpintos/Downloads/Programa_2010_2015_1_0.pdf
- <https://frenteamplio.uy/nuestra-voz/programa-de-gobierno-2015-2019>

GLOSARIO

| | |
|---------|--|
| ADUANAS | Dirección Nacional de Aduanas. |
| AFE | Administración de Ferrocarriles del Estado. |
| AGESIC | Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento. |
| AGEV | Gestión y Evaluación. Área de asesoramiento de la OPP. |
| A.L. | América Latina. |
| ANCAP | Administración Nacional de Alcoholes, Combustibles y Portland. |
| ANDE | Agencia Nacional de Desarrollo Económico. |
| ANEP | Administración Nacional de Educación Pública. |
| ANII | Agencia Nacional de Investigación e Innovación. |
| ANP | Administración Nacional de Puertos. |
| ASSE | Administración de los Servicios de Salud del Estado. |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo. |
| BM | Banco Mundial |
| BPS | Banco de Previsión Social. |
| CDG | Centro del Gobierno. |
| CEPAL | Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. |
| CIASEX | Comisión Internacional para Asuntos del Comercio Exterior. |
| CIDE | Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. |
| CLUSTER | Grupo de empresas interrelacionadas que trabajan en un mismo sector Industrial y que colaboran estratégicamente para obtener beneficios comunes. |
| CND | Corporación Nacional para el Desarrollo. |
| CONICYT | Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. |
| CCPPSS | Consejo Nacional de Políticas Sociales. |
| CS | Consejos Sectoriales. |
| CTI | Ciencia Tecnología e Innovación. |
| CUTI | Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información. |
| DINAMA | Dirección Nacional de Medio Ambiente. |
| ENIA | Estrategia Nacional sobre Infancia y Adolescencia. |
| FA | Frente Amplio. |
| FCS | Facultad de Ciencias Sociales. |
| FE | Facultad de Economía. |
| FI | Facultad de Ingeniería. |
| GGDD | Gobiernos Departamentales |
| GM | Gabinetes Ministeriales |
| GMC | Gabinete Ministerial de la Competitividad. |
| GMD | Gabinete Ministerial de Defensa. |
| GMI | Gabinete Ministerial de Innovación |
| GMS | Gabinete Ministerial Social. |
| GO | Grupo Operativo. |
| GMP | Gabinete Ministerial Productivo. |
| ICIR | Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales. |

| | |
|----------|--|
| INACOOOP | Instituto Nacional de Cooperativismo. |
| INAU | Instituto Nacional del Niño y del Adolescente. |
| INE | Instituto Nacional de Estadísticas. |
| INEFOP | Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. |
| INIA | Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria. |
| ISI | Industrialización por Sustitución Importaciones |
| LATU | Laboratorio Tecnológico del Uruguay. |
| MDN | Ministerio de Defensa Nacional. |
| MEC | Ministerio de Educación y Cultura. |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas. |
| MGAP | Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. |
| MI | Ministerio del Interior. |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social. |
| MIEM | Ministerio de Industria, Energía y Minería. |
| MINTUR | Ministerio de Turismo y Deportes. |
| MIPS | Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales. |
| MTOP | Ministerio de Transporte y Obras Públicas. |
| MMRREE | Ministerio de Relaciones Exteriores. |
| MSP | Ministerio de Salud Pública. |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. |
| MVOTMA | Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. |
| NGP | Nueva Gestión Pública. (En idioma español NPM) |
| NPM | New Public Management. (En idioma inglés NGP) |
| OPP | Oficina de Planeamiento y Presupuesto. |
| OSE | Obras Sanitarias del Estado. |
| OPYPA | Oficina de Programación y Políticas Agropecuarias. |
| PANES | Plan de Asistencia Nacional para la Emergencia Social. |
| PACPYMES | Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea y. Uruguay. |
| PEDE | Plan Estratégico de Energía. |
| PEDI | Plan Estratégico de Industria. |
| PENCTI | Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. |
| PIT-CNT | Plenario Intersindical de Trabajadores. Convención Nacional de Trabajadores. |
| PNdeD | Plan Nacional de Desarrollo. |
| PPSS | Políticas Sociales. |
| PYMES | Pequeñas Y Medianas Empresas. |
| SIN | Sistema Nacional de Investigadores. |
| TG | Totalidad del Gobierno. |
| TIC | Tecnologías de la Información y la Comunicación. |
| UCC | Programa: Uruguay Crece Contigo. |
| UDELAR | Universidad de la República. |
| UNTMRA | Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos. |
| UTE | Administración de Usinas y Transmisiones Eléctricas. |
| UXXI | Uruguay XXI. |

ENTREVISTAS REALIZADAS.

Ingeniero Roberto Kreimerman.

Participó como Director de Industria en el periodo 2005-2010. Asumió la secretaría del GMP que lideraba el MIEM y preparaba las reuniones. En el período 2010-2015 participó como Ministro de Industria y Energía.

Ingeniero Daniel Martínez.

Participó como Ministro de Industria y Energía en el GMP en el período 2005-2010. También se recogió su aporte como Presidente de ANCAP donde elaboró su plan estratégico.

Ingeniero Agrónomo Ernesto Agazzi.

Participó como Subsecretario y como Ministro de Ganadería agricultura y Pesca, en el período 2005-2010 en el GMP y en la CIACEX.

Economista Daniel Olesker.

Participó en el GMS como Ministro de Salud en el período 2005-2010, y como Ministro del Ministerio de Desarrollo Social en el período 2010-2015.

Economista Álvaro García.

Participó desde la Corporación Nacional de Desarrollo en el GMP, y en la CIACEX y en el GMP como Ministro del Ministerio de Economía y Finanzas en el período 2005-2010. En el segundo período no estuvo en cargos de gobierno, en este tercer período 2015-2020 como Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP, ha realizado una propuesta de reformulación de los GM.

Ingeniero Jorge Brovetto. Ministro de Educación y Cultura en 2005. Participó en la implementación y comienzos GMI en el período 2005-2007

Ingeniero Agrónomo Pablo Chilibroste.

Participó en el equipo operativo del GMI. Fué designado por el Ministro de Ganadería, José Mujica, ocupaba en ese momento la Presidencia de INIA. Actualmente participa en el Sistema Nacional de Investigadores.

Ec. Martín Buxedas. Consulta.

Representó al MGAP como director de OPYPA