

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Think tanks partidarios en Uruguay: el caso del  
Instituto Manuel Oribe (1985-2019)**

**María Alexandra Torres Gómez**  
Tutor: Adolfo Garcé

**2019**

## Índice

1. Introducción.....	3
2. Marco teórico.....	5
2.1. El vínculo entre conocimiento y política: regímenes políticos de conocimiento .....	5
2.2. ¿Qué es un TT?.....	6
2.3. Relacionamiento entre TT y partidos.....	7
2.4. Clasificación .....	7
2.5. TT partidarios .....	8
2.5.1. Sistema de partidos.....	8
2.5.2. Funciones .....	9
2.5.3. Autonomía estratégica .....	9
2.5.4. Sustentabilidad .....	10
2.6. ¿Por qué surgen los TT partidarios?.....	10
3. El Instituto Manuel Oribe.....	16
3.1. Antecedentes.....	16
3.2. Primeros años (1985-1995) .....	18
3.2.1. El surgimiento.....	18
3.2.2. La campaña electoral de 1989.....	21
3.2.3. La llegada al gobierno .....	28
3.3. Después del gobierno (1995-2014).....	30
3.4. El Instituto en la actualidad (2014-2019) .....	33
4. Volviendo a la teoría: dinámica institucional del IMO .....	35
4.1. ¿Por qué surge?.....	35
4.2. Características y evolución del IMO .....	40
4.3. Conclusiones .....	44
5. Bibliografía.....	47
6. Anexos.....	50
6.1. Entrevistas .....	51
6.2. Participación en el Gobierno de algunos integrantes del IMO .....	145
6.3. Conferencias, seminarios y talleres organizados por el IMO 1997-2019 .....	146
6.4. Integración de las últimas comisiones directivas y fiscales del IMO .....	148

## 1. Introducción

El gobierno de Luis Alberto Lacalle Herrera (1990-1995), primer presidente del Partido Nacional (PN) electo directamente por la ciudadanía, fue un gobierno innovador que se orientó a la apertura de la economía, a la reforma del Estado y a un vasto plan de desregulaciones (Rilla, 2012). Una de las características del liderazgo de Lacalle durante el ejercicio de la presidencia fue su conducción programática (Lanzaro, 2001). En su despacho del Edificio Libertad tenía un ejemplar del programa de gobierno (*La Respuesta Nacional*) en el que iba subrayando cada uno de los objetivos que lograba cumplir. Ese programa fue la hoja de ruta y su elaboración fue producto del trabajo realizado por el *think tank* (TT) que años antes él mismo había impulsado: el Instituto Manuel Oribe (IMO).

El mencionado instituto no solo tuvo influencia directa en la elaboración del programa que posteriormente sería implementado por el gobierno de Lacalle, sino que la mayoría de sus integrantes fueron convocados para ocupar diversos cargos de responsabilidad, incluyendo varios ministerios. Nunca se volvió a repetir en el Uruguay una experiencia similar. El presente trabajo buscará comprender el surgimiento del IMO y reconstruir su evolución, enmarcándose en los estudios relacionados con el vínculo entre política y conocimiento a través de la forma de los TT partidarios: instituciones que se caracterizan por dedicarse a la generación de ideas sobre políticas públicas y al asesoramiento técnico dirigido a los intereses de un partido al cual adhieren explícitamente y con el cual colaboran de forma directa (Echt, 2019).

En un país como Uruguay, donde el régimen político de conocimiento ha producido principalmente un uso instrumental del conocimiento en las disputas por el poder (Garcé 2014), los TT partidarios pueden desempeñar un rol clave para acercar a políticos y técnicos. Para entender por qué, para qué y cómo surgen y se desempeñan este tipo de TT, es necesario comenzar a reconstruir sus historias para posteriormente poder realizar estudios que permitan comparar las diferentes trayectorias. Aquí se intentará explicar qué motivó el surgimiento del IMO tomando como base a cuatro institucionalismos: elección racional (IER), sociológico (IS), histórico (IH) y discursivo (ID). Se propondrá una visión ecléctica que tenga en cuenta aportes de los cuatro institucionalismos, considerando que es el mejor camino para intentar comprender el surgimiento del Instituto.

El IER ayudará a observar que el IMO surgió como parte de la estrategia de Lacalle para alcanzar el gobierno, buscando legitimar las reformas que quería impulsar y

para posicionarse frente la opinión pública y a la interna del PN; mientras que el ID servirá para considerar a sus ideas como forma de explicar por qué específicamente decidió crear un TT partidario, basándose en su convencimiento acerca de la importancia de contar con un espacio de generación de pensamiento para ordenar el trabajo político del sector y en ese marco crear un instituto para producir, diseminar y promover discursos representativos de sus ideas. A su vez, el IS ayudará a observar que el Instituto surge en un momento en el cual la participación de expertos en la elaboración de los programas había pasado a considerarse como lo apropiado. Y, finalmente, el IH mostrará que el IMO llega para incorporarse como una nueva capa del Herrerismo, agregando su estructura y sus funciones a las ya existentes.

Además de la aproximación explicativa de por qué surge el Instituto, se realizará un recorrido descriptivo por su historia y evolución para poder conocer sus principales funciones, sus diferentes etapas, quiénes han participado en él y cuáles han sido sus principales obstáculos.

A los efectos de recabar la información necesaria para la elaboración de este trabajo se realizaron diez entrevistas<sup>1,2</sup> entre el 24 de mayo y el 6 de agosto de 2019 a integrantes o exintegrantes del IMO: Luis Alberto Lacalle, Juan Gabito, Ricardo Gorosito, Ignacio Posadas, Raúl Iturria, Augusto Durán Martínez, Eduardo Mezzera, Juan Andrés Ramírez, Rodolfo González Rissotto, y un exintegrante que prefirió no ser citado. El criterio para la selección de los entrevistados se basó en las recomendaciones que cada uno de ellos fue realizando. A su vez, se ha recurrido a algunas entrevistas realizadas en el mismo período de tiempo para la redacción de otro documento vinculado a los diferentes centros de estudios del PN que se citarán oportunamente.

El trabajo se estructura en seis partes: 1- Introducción; 2- Marco teórico; 3- El Instituto Manuel Oribe; 4-Volviendo a la teoría: dinámica institucional del IMO; 5- Bibliografía; y 6- Anexos.

---

<sup>1</sup> Ver: 6. Anexos: 6.1. Entrevistas.

<sup>2</sup> Hago explícito mi agradecimiento a cada una de las personas que colaboraron para que pudiese realizar este trabajo brindándome su tiempo y su paciencia, su calidez y su alegría, pero sobre todo por los aprendizajes que me dejaron. Agradezco también a la Esc. María de los Ángeles Remedios (secretaria del IMO) y de forma especial al Dr. Juan Gabito, quien me recibió más de una vez y guio mis primeros pasos.

## 2. Marco teórico

### 2.1. El vínculo entre conocimiento y política: regímenes políticos de conocimiento

El caso del IMO se inscribe dentro de los estudios sobre relacionamiento entre política y conocimiento. Para explicar las diferentes características que ese vínculo puede asumir se recurrirá a al concepto de régimen político de conocimiento elaborado por Garcé (2014). Basándose en la tipología propuesta por Campbell y Pedersen (2011) de régimen de conocimiento, Garcé toma la variable elaboración de políticas públicas y sustituye la del tipo de capitalismo por la valoración de la ciencia en el sistema político, incorporando la demanda de investigación y sus protagonistas (gobernantes y partidos políticos). El proceso de elaboración de políticas y la valoración social de la ciencia influyen en la oferta y en la demanda de investigación. El pluralismo favorece a la formación de un mercado de ideas abierto y una fuerte competencia entre saberes diferentes; a su vez, la valoración social de la ciencia influye fuertemente tanto en la oferta como en la demanda de investigación. En los países en los que la cultura predominante es racionalista, la demanda de investigación y la percepción de neutralidad de la ciencia serán mayores. En aquellos lugares donde predomina la sospecha sobre el saber especializado, la demanda de investigación será menor y el uso de la ciencia tenderá a ser instrumental. En función de las diferentes combinaciones de las variables mencionadas, el autor propone cuatro tipos: tecnocracia, pluralismo tecnocrático, mayoritarismo plebeyo y pluralismo plebeyo<sup>3</sup>. Uruguay correspondería a este último tipo, con un régimen de elaboración de políticas pluralista, pero con una cultura predominantemente antiintelectual donde la política prevalece sobre la racionalidad técnica y el conocimiento es un instrumento para la lucha por el poder. Lo dicho afecta incluso a la estructura estatal donde el continuo uso de su maquinaria como forma de negociación entre partidos ha privilegiado la lógica

---

<sup>3</sup> **Tecnocracia:** Régimen de elaboración de políticas centralizado y cultura predominantemente racionalista. Intenso uso de la investigación: los partidos recurren frecuentemente a los expertos y delegan responsabilidades en la definición de políticas. El conocimiento es una condición necesaria para ocupar cargos de gobierno. Ej.: Chile. **Pluralismo tecnocrático:** Régimen de elaboración de políticas descentralizado y cultura racionalista. Mercado de ideas abierto y competitivo, importante desarrollo de las ciencias sociales y del uso de la investigación. La formación académica es importante para acceder a puestos de gobiernos. Ej.: Brasil. **Mayoritarismo plebeyo:** Proceso de elaboración de políticas centralizado y cultura predominantemente antiintelectual. Impacto negativo en la conformación de un mercado de ideas competitivo. El uso de investigación puede ser elevado, pero está subordinado a estrategias políticas de actores influyentes que buscan legitimar decisiones para mantener su predominancia. Ej.: Argentina. **Pluralismo plebeyo:** Régimen de elaboración de políticas pluralista y cultura predominantemente antiintelectual. Escaso e instrumental uso del conocimiento especializado en las políticas. El pluralismo incentiva un mercado de ideas abierto y competitivo, pero la política prevalece sobre la racionalidad técnica. Ej.: Uruguay.

política sobre la racionalidad técnica en el diseño e implementación de las políticas (Ramos y Milanesi, 2016).

## 2.2. ¿Qué es un TT?

La definición de TT es esquivada y se transforma a medida que nuevos casos son estudiados, encontrándose importantes diferencias institucionales y de articulación entre TT, Estado y corporaciones. Stone (2005) identifica la existencia de diferentes tradiciones, entre las cuales destaca: la anglo-americana, en la que los TT son organizaciones relativamente autónomas y que se involucran en la investigación de políticas públicas independientemente de los gobiernos, partidos y grupos de presión; y la de los países asiáticos, que generalmente son financiadas por corporaciones y que frecuentemente trabajan para los líderes políticos. Considerando la multiplicidad existente, Stone argumenta que la caracterización de los TT debe hacerse a partir de la función desempeñada y no de las características institucionales, ya que la concepción de que los TT deben ser independientes es una noción anglo-americana que no se puede trasladar a otras culturas políticas. En ese sentido, señala que la función que deben cumplir las organizaciones para definirse como TT es la de especializarse en la generación y difusión de ideas sobre asuntos de gobierno y políticas públicas. Stone identifica diferentes tipos de TT: organizaciones no gubernamentales, centros de investigación universitarios, gubernamentales o financiados por el gobierno, relacionados con corporaciones o con el sector empresarial y generados por los políticos o partidos.

Garcé y Uña (2006) explican que en Estados Unidos suele identificarse a los TT como organizaciones privadas y generalmente financiadas por empresas, que se especializan en el análisis de políticas públicas; sin embargo, en otros países la búsqueda por mejorar la calidad de las políticas públicas a partir de la investigación tiende a ser realizada por instituciones estatales o por universidades. La expansión de los TT se manifiesta de diferentes formas según los distintos contextos locales. Coincidiendo con Stone los autores destacan que en los estudios de caso y en las investigaciones comparativas se observa que existen tradiciones nacionales y regionales distintas que moldean de diferentes formas a este tipo de organizaciones.

### **2.3. Relacionamiento entre TT y partidos**

Siguiendo a Baier y Bakvis (2006), la vinculación entre los partidos y los TT adopta diversas formas, yendo de un menor a un mayor nivel de intercambio: de cooperación, cuando los TT se vinculan fuertemente con los partidos y les proveen conocimiento para mejorar las políticas públicas, como los casos de Alemania e Inglaterra; o de competencia, cuando la vinculación con los partidos es muy débil y buscan influir en la agenda a través de la opinión pública para generar la reacción de los partidos como respuesta a las nuevas demandas de la ciudadanía provocadas por el impacto de su actividad, como es el caso de Canadá. También hay casos que podrían ubicarse en una especie de situación intermedia, en la cual los TT se construyen en torno a líderes particulares o fracciones (*vanity model*). Estos TT se orientan a rearmar sus paquetes ideológicos, fortalecer liderazgos políticos, comunicar mensajes de campaña e incluso ser un mecanismo para saltar las leyes de financiamiento de campaña.

### **2.4. Clasificación**

A los TT se los puede clasificar en dos grandes categorías: 1- internos: incluyéndose a los centros de formación política partidarios y a las estructuras que promueven el debate y la elaboración de alternativas de políticas públicas independientes de los partidos pero que son fundadas por líderes políticos (Garcé, 2009); y 2- externos: donde se incluye a los generados por otras instituciones, como ser las universidades, centros académicos, organizaciones de la sociedad civil, corporaciones y empresas. Los TT internos pueden desempeñar un papel importante como forma de incentivar la participación de expertos que de otra manera no se involucrarían con los partidos políticos y también pueden ser útiles para que los políticos puedan discutir ideas nuevas con un menor riesgo político. En su estudio sobre el caso de Argentina Uña (2006) identifica cuatro tipos de TT, de los cuales tres (los centros de investigación privados, los centros académicos y los grupos de *advocacy*) se pueden considerar externos y uno (las fundaciones políticas) interno. De esos cuatro tipos, las fundaciones políticas son las organizaciones con mayor participación en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas, vinculándose directamente con actores políticos y partidarios que suelen involucrarse en su gestión. Por lo general están dirigidas por una figura protagónica y definen sus áreas de interés y trabajo en función de las coyunturas políticas y la opinión pública.

## **2.5. TT partidarios**

En su investigación sobre el caso de la Fundación Pensar del partido Propuesta Republicana (PRO) de Argentina y considerando las diferencias que pueden existir en el relacionamiento entre partidos y TT, Echt (2019) propone definir a los TT partidarios como organizaciones dedicadas a la generación de ideas sobre políticas públicas y al asesoramiento técnico dirigido a los intereses de un partido al cual adhieren explícitamente y con el cual establecen estrategias de colaboración directa<sup>4</sup>. A su vez, como forma de abordar el estudio de este tipo de TT propone considerar cuatro dimensiones: el sistema de partidos, las funciones, la autonomía estratégica y la sustentabilidad.

### **2.5.1. Sistema de partidos**

Las características del sistema de partidos ayudan a comprender el tipo de TT que prevalece en una sociedad. El grado de institucionalización es una de las variables que afecta la forma en la que se puede incorporar la investigación en las políticas públicas, ya que repercute en los diferentes usos que hacen los partidos de la investigación (Garcé 2011). Un ejemplo de ello son las densas estructuras burocráticas que presentan los partidos institucionalizados y que sirven para garantizar la participación de sus militantes en las decisiones, pero restringen la influencia de otros actores como los expertos. Por su parte, el bipartidismo incentiva la existencia de TT estables y partidistas (Riorda, 2013<sup>5</sup>). Además los sistemas más competitivos aumentan la demanda por ideas e impactan positivamente en la proliferación de TT internos (Brown, Knox y Tolmie, 2014<sup>6</sup>). Otros factores que incentivan el uso de investigación en la formulación de políticas son la existencia de partidos programáticos y de importantes niveles de consensos ideológicos y en los programas (Garcé, 2011).

---

<sup>4</sup> De esta definición quedan excluidos los centros de investigación que coinciden ideológicamente con determinados partidos o con quienes construyen alianzas circunstanciales, pero que se definen como independientes.

<sup>5</sup> Citado por Echt, 2019.

<sup>6</sup> Ibidem.

### 2.5.2. Funciones

Para su estudio sobre los TT en Argentina, Uña (2007) adapta las funciones propuestas por Baier y Bakvis (2006)<sup>7</sup>. Las funciones reflejan distintos grados de participación y vinculación con los actores políticos, permitiendo observar cierta tensión entre participación y estabilidad, ya que los beneficios que los TT obtienen por su participación directa en el proceso de formulación de políticas públicas significan a su vez riesgos para su estabilidad en el tiempo. Las funciones que los TT pueden cumplir descriptas por Uña son:

- a) Funcionan como ámbitos de difusión. Realizan actividades de difusión y debate a través de la organización de eventos y seminarios.
- b) Legitiman políticas. Proveen sustento científico a las políticas y pueden brindar soporte a posiciones ideológicas para las que los políticos no encuentran en sus partidos.
- c) Construyen redes de conocimiento. Pueden proporcionar a los políticos redes de contactos entre personas que cuentan con conocimiento especializado sobre diversas áreas de interés, contribuyendo al desarrollo de una base de apoyo a posiciones partidarias e incentivar la participación de expertos que de otra forma no lo harían.
- d) Brindan soporte a la actividad política. Incluye la función de ser conductos financieros<sup>8</sup> identificada por Baier y Bakvis e incorpora la de ser una herramienta para un sector político o un candidato en la elaboración, difusión y adaptación de propuestas ante la ausencia de una estructura en el interior del partido que permita cumplir tales cometidos. A estas funciones se pueden sumar las de capacitación y formación de cuadros políticos mencionada por Ducoté (2007), a los cuales los partidos podrán recurrir para cubrir cargos en eventuales gobiernos.

### 2.5.3. Autonomía estratégica

Para Acuña (2009) los TT deben ser capaces de identificar sus propios intereses, definir sus objetivos y contar con una elevada autonomía que les permita implementar el curso de acción que consideren más conducente para su concreción, independientemente

---

<sup>7</sup> Baier y Bakvis identifican cuatro funciones principales que los TT vinculados a los partidos pueden desempeñar: legitimadores de políticas públicas, espacios de retiro y cajas de resonancia, conductos financieros y red de políticas.

<sup>8</sup> En los países donde los TT se ven exentos de impuestos y no deben rendir cuentas de sus gastos, el elenco político puede utilizarlos como forma de encauzar las donaciones hacia sus campañas políticas

de que estén insertos en otras instituciones (como puede ser un partido político). Si no cuentan con esa autonomía estratégica, no serían actores sino agentes: recursos organizacionales en favor de los intereses de alguien más. Para Echt (2019) lo interesante de esta diferenciación entre actores y agentes para la comprensión de los TT partidarios es observar cómo interactúan ambos atributos en el funcionamiento del TT. Observando el caso de Pensar concluye que el camino recorrido hacia el reconocimiento y la aceptación como grupo de expertos del PRO requirió de un acuerdo mutuo y una gestión equilibrada y estratégica de los dos atributos: ser un agente, pero también un actor. Si el principal objetivo de un TT interno es ser funcional al partido al cual responde, el autor considera más útil analizar a la autonomía como un continuo que va desde un menor a un mayor grado de autonomía en relación al partido y que varía en función de las necesidades y circunstancias del TT, en lugar de exigirle la misma autonomía que los TT externos.

#### **2.5.4. Sustentabilidad**

Las campañas electorales y las eventuales victorias y derrotas del partido al cual el TT pertenece impactan directamente en su permanencia y en el trabajo que puede desarrollar (Echt, 2019). Durante las campañas la estructura organizacional de los TT suele aumentar, así como también aumenta la demanda de ideas y proyectos por parte de los partidos, favoreciendo el trabajo desarrollado por los TT. Las victorias, por su parte, suelen significar un vaciamiento, ya que los especialistas que integran el TT generalmente pasan a desempeñarse en el gobierno, impactando negativamente en las capacidades del TT (Echt, 2019). A su vez, el acceso a la información y a los recursos del Estado, hace que las funciones desempeñadas por el TT se vuelvan menos necesarias para el partido, o incluso del todo innecesarias. También las derrotas pueden tener un impacto negativo en la viabilidad de los TT partidarios, ya que muchos de ellos son creados con el objetivo de ganar las elecciones; cuando continúan existiendo, el costo de mantenerlos aumenta como consecuencia de una disminución en las contribuciones privadas (Echt, 2019). La trayectoria de los TT partidarios está directamente vinculada con la trayectoria del partido, y tanto las victorias como las derrotas tienen un costo asociado que impacta negativamente en su funcionamiento.

#### **2.6. ¿Por qué surgen los TT partidarios?**

Las motivaciones de los partidos o de sus líderes para crear TT pueden ser diversas y responder a diferentes causas. En la ciencia política contemporánea existe consenso en

la importancia que tienen las instituciones<sup>9</sup> para explicar los diferentes procesos políticos y sociales, así como también existen diferentes formas de aproximarse a cómo afectan las instituciones a esos procesos. Por su parte, Weber (2002) sostiene que la acción social (entendida como la conducta humana en la cual el sentido que le otorga el sujeto que la desarrolla se refiere a la conducta de otros) es frecuentemente una mezcla de distintos tipos (racional con arreglo a fines o con arreglo a valores, afectiva o tradicional). Considerando la vigencia de las teorías institucionalistas y la multiplicidad de factores que pueden intervenir para explicar los fenómenos políticos y sociales, se propone trabajar con cuatro hipótesis vinculadas a los diferentes postulados de cuatro neoinstitucionalismos (Tabla 1) que oficiarán como guía para entender por qué surge el IMO.

En la perspectiva del IER los actores buscan maximizar sus beneficios. Las ideas son funcionales a sus intereses (considerados objetivos) y su comportamiento se ajustará a lo que consideren más conveniente para la obtención de sus fines en el marco de los incentivos y constreñimientos delimitados por las instituciones en las que se desenvuelven. La creación de un TT sería entonces consecuencia del cálculo estratégico que realizan los actores. Si se considera que los políticos buscan ganar elecciones, los TT serían percibidos como una forma de aumentar su poder político y su caudal electoral. Se pueden incluir aquí a las explicaciones que refieren a la creación de los TT como parte de la estrategia de un líder político para posicionarse en la interna partidaria y para legitimar políticas a través del intercambio con expertos que brinden credibilidad y una supuesta objetividad a las propuestas buscando un impacto positivo en la opinión pública que mejore su rendimiento electoral, incluso podrían incluirse las que refieren a la utilización de los TT como herramientas para la obtención de financiamiento. Desde esta perspectiva los cambios institucionales responden a cambios en la distribución del poder de los diferentes actores intervinientes.

Desde el IS, se puede interpretar que lo que motiva a la creación de un TT partidario es la costumbre o la moda. La costumbre refiere a cumplir con un mandato cultural, con aquello que la sociedad espera que se haga, basándose en un patrón cultural predominante y que no responde a la eficacia o eficiencia sino a la costumbre. La estabilidad

---

<sup>9</sup> Siguiendo a Acuña y Chudnovsky (2013), las instituciones pueden ser entendidas como un conjunto de reglas orientadas a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad; distribuyen poder y recursos y son producto de la lucha entre actores desiguales, quienes también desempeñan un rol preponderante, ya que no solo las instituciones intervienen en sus comportamientos, sino que también ellos influyen en las instituciones. Reconocer la importancia de los actores, implica reconocer la importancia de sus intereses, sus recursos y sus ideas, en torno a los cuales moldearán sus estrategias.

de la costumbre se basa en que las conductas que no se orientan por ella se consideran inapropiadas (Weber, 2002). Por su parte, la moda es entendida como una conducta novedosa o considerada innovadora (en contraposición a la costumbre) y valorada por la sociedad. Aquí se pueden incluir las explicaciones relacionadas a la difusión institucional, específicamente a la emulación, identificada por Meseguer y Gilardi (2008) como un proceso de difusión fundamentado en la valoración social que una política posee, más allá de las funciones que pueda desempeñar. Si ese arreglo pasa de ser una innovación a algo habitual, la moda pasaría a ser una costumbre. Los TT partidarios serían entonces creados porque es lo que la sociedad considera apropiado con base en las costumbres o porque son una innovación socialmente valorada. En esta visión, el cambio institucional se produce persiguiendo la legitimación social en función de la adecuación a lo que se considera apropiado, lo cual tiende a ser estable en el tiempo pero que puede incorporar nuevas percepciones a las ya existentes sobre qué es lo apropiado a través de las modas difundidas por emulación.

La mirada desde el IH se fundamenta en la estabilidad institucional tras una coyuntura crítica, momento en el cual cambian las relaciones de poder y se genera el espacio para la elección ente alternativas (Trigo, 2015) permitiendo el surgimiento de nuevos arreglos institucionales. Cada acontecimiento posterior estará influido por esos eventos anteriores (*path dependence*) y el costo de innovar será elevado. Las instituciones son percibidas como un legado de los procesos históricos concretos. Lo dicho, vuelve difícil explicar el cambio institucional sin la existencia de coyunturas críticas, por lo cual Mahoney y Thelen (2010) incorporan la posibilidad de la existencia de un cambio institucional gradual<sup>10</sup>. El cambio gradual de las instituciones es una alternativa a las explicaciones que se basarían en el arraigo en la estructura del partido (lo que implicaría una vasta trayectoria temporal de los TT en el partido) o a la existencia de una coyuntura crítica que diera lugar al surgimiento de nuevas instituciones. Aquí se puede fundamentar la creación de un TT como una nueva capa en el orden institucional, ya que se produce una innovación institucional que se viene a sumar a la estructura ya existente sin alterar las funciones desempeñadas en el marco de un cambio gradual.

---

<sup>10</sup> Este cambio gradual puede darse por: 1- un cambio en las reglas (desplazamiento); 2- por la introducción de nuevas reglas manteniendo a su vez las que existían con anterioridad, no se elimina la institucionalidad anterior, sino que se incorporan enmiendas, revisiones o nuevas reglas (capas); 3- se producen transformaciones en el efecto de las reglas por cambios en el entorno (drift); y 4- se redefinen los lineamientos estratégicos, cambian los objetivos institucionales (conversión).

Para el ID importan las ideas<sup>11</sup> e importan los discursos, lo cual según Schmidt (2008) implica considerar: 1- la forma en la cual los actores representan sus ideas, es decir, cómo expresan lo que están pensando hacer; y 2- las interacciones discursivas mediante las cuales los actores generan y comunican ideas (a quiénes se dirigen) en contextos institucionales específicos (dónde y cuándo lo hacen). La autora señala además que el discurso no solo sirve para representar esas ideas de los actores, sino que también para intercambiarlas a través de diferentes procesos discursivos: ya sean de coordinación con diferentes actores que participan en la elaboración de políticas y programas o sobre concepciones filosóficas más generales; o de comunicación entre los actores políticos y el público en la presentación, deliberación y legitimación de esas ideas. El peso de uno u otro tipo de proceso discursivo varía según la configuración institucional. Los actores hablan, piensan y se comunican en un contexto institucional específico, en el cual, además de estar insertos, son capaces de promover cambios o continuidades a través de sus discursos.

Incluir a las ideas como variable explicativa, implica comprender el comportamiento de los actores en relación a su mapa cognitivo y de lo que consideran aceptable y deseable (Acuña y Chudvnosky, 2013). Esas ideas ordenan sus prioridades y promueven la elección de ciertos cursos de acción sobre otros. Béland y Cox (2011) señalan que las ideas motivan la acción política: allí donde hay ambigüedad e incoherencia en las ideas surge el espacio para la política, ya que las personas buscan que las decisiones políticas reflejen sus preferencias. Siguiendo a Rich (2011), para que las ideas logren posicionarse no solamente se necesitan personas que crean en ellas, sino que también se necesitan promotores organizados: una infraestructura para posicionarse en el discurso político y en la toma de decisiones. Los TT pueden proveer parte importante de esa infraestructura. De acuerdo a lo mencionado, aquí podrían incluirse explicaciones en la cuales los políticos crean TT como una forma de generar espacios de producción de discursos (proceso discursivo de coordinación) considerando sus posicionamientos en relación a lo que perciben como estratégicamente más conveniente en el marco de lo que consideran correcto

---

<sup>11</sup> Las ideas pueden pertenecer a diferentes niveles: pueden referirse al nivel de las políticas públicas, al de los programas o al de las concepciones filosóficas públicas; y, a su vez, pueden pertenecer al plano cognitivo (cómo las políticas ofrecen soluciones a los problemas, cómo los programas definen los problemas e identifican métodos para solucionarlos y cómo los anteriores interactúan con los principios y normas de las disciplinas científicas o prácticas técnicas relevantes; son guías de acción que se justifican en la importancia y necesidad de los asuntos en cuestión) o normativo (referido a la incorporación de valores a la acción política y que sirve para legitimar las políticas contenidas en un programa en función de considerarlas como deseables en función de valores y normas). Schmidt, 2008.

y deseable, para la elaboración de políticas y programas con base en ciertos postulados filosóficos; y, a su vez, para diseminar y promover esos discursos en la sociedad (proceso discursivo de comunicación).

**Tabla 1 - Neonstitucionalismos y creación de TT partidarios**

	<b>Principales postulados</b>	<b>Hipótesis</b>
<b>Elección racional</b>	La variable clave es el cálculo estratégico. Los actores tienen intereses objetivos reflejados en sus preferencias y las ideas son funcionales a esos intereses. Las instituciones derivan de conflictos de intereses y solucionan problemas de acción colectiva. Los actores elaboran sus estrategias considerando los incentivos existentes.	El TT es creado como una estrategia de supervivencia política.
<b>Sociológico</b>	La variable clave es la cultura. Los intereses son interpretados a partir de los «mapas cognitivos» de cada organización. Las instituciones no se orientan a la eficacia ni la eficiencia, sino que reflejan patrones culturales predominantes. Los marcos culturales y las normas juegan un papel clave. Los criterios de legitimación social y las normas de la organización cambian lentamente.	El TT es creado respondiendo a expectativas culturales de comportamiento, a lo que se considera apropiado.
<b>Histórico</b>	La variable clave es el pasado. El entorno institucional moldea los intereses y las preferencias. Las instituciones son construidas por los actores a partir de las asimetrías de poder durante las coyunturas críticas. Las ideas persisten y se vuelven influyentes cuando arraigan en las instituciones. El costo de innovar es más alto que el de seguir por el mismo camino, por lo cual hay una retroalimentación y dependencia con el camino.	El TT es creado como una nueva «capa».
<b>Discursivo</b>	Las variables claves son las ideas y los discursos de los actores. Se admite una noción materialista, así como una visión constructivista de los intereses. Las instituciones son el marco en el que los actores piensan y se comunican con otros. Los principios, los valores y las creencias son paradigmas transportados por el discurso. La influencia de las ideas y de los discursos permite explicar cambios y continuidades.	El TT es creado a partir de ideas de actores clave como mecanismos de producción y disseminación de discursos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Cuadro 1 de Garcé (2015, p. 213).

### **3. El Instituto Manuel Oribe**

#### **3.1. Antecedentes**

La aparición del IMO no puede separarse del contexto regional en el que se inserta, donde los primeros TT aparecen desde la Segunda Guerra Mundial hasta la década del sesenta (Garcé, 2009). En ese período surgieron centros de investigación a la interna de facultades de ciencias sociales y económicas, así como también emergieron agencias de planificación en las estructuras estatales. En Uruguay, en las décadas de los cuarenta y cincuenta, los partidos políticos mostraban una gran debilidad programática, los gobiernos de la época no contaban con ningún programa claramente definido y la política económica no se apoyaba en soportes técnicos firmes como consecuencia del desarrollo tardío<sup>12</sup> de las ciencias sociales en el país (Garcé, 2000). En 1960, tras la llegada del PN al gobierno, se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), impulsada por el Cr. Juan Eduardo Azzini (ministro de Hacienda en aquel entonces) y el Ec. Enrique Iglesias con el fuerte apoyo político de Wilson Ferreira. La CIDE se nutrió con profesionales de la economía provenientes de la Universidad de la República (Udelar) y de diferentes partidos, con el objetivo de realizar un diagnóstico de la realidad del país y elaborar planes de desarrollo económico y social. Basándose en esa experiencia los partidos realizaron un proceso de aprendizaje en el cual estuvo incluido el aspecto programático y técnico; dándose un pasaje desde el empirismo y la improvisación hacia la obsesión programática y el uso intensivo del conocimiento especializado (Garcé, 2000).

Una segunda etapa en el surgimiento de los TT se corresponde con lo señalado por Botto (2011) cuando se refiere a aquellos que surgen previamente a la democratización con el objetivo no de colaborar con la gestión gubernamental, sino de oponerse a ella por sus regímenes dictatoriales y autoritarios, en pos de la defensa de la libertad y los derechos humanos. Con el advenimiento de la dictadura la CIDE dejó de funcionar y, a su vez, la acumulación que se venía dando en la Udelar se vio interrumpida. Al igual que lo sucedido en otros países de la región, tras la expulsión de muchos investigadores de sus cátedras, las ciencias sociales fortalecieron su desarrollo en centros privados que rápidamente comenzaron a fundarse. En ese marco, comienzan a aparecer en América Latina los actores internacionales para financiar la creación de centros y generar espacios de debate e intercambio, como por ejemplo las fundaciones alemanas, que han tenido

---

<sup>12</sup> En el caso de las ciencias económicas, si bien el Instituto de Ciencias Económicas se funda el 1951, recién en 1958 comenzará a realizar investigaciones.

gran incidencia en la formación y actividad de TT en los países latinoamericanos. De acuerdo a Dakowska (2005) estas fundaciones facilitaron la cooperación partidaria entre los países que estaban realizando la transición de regímenes autoritarios a democráticos, construyendo redes, involucrando a los partidos políticos y sus organizaciones, a asociaciones profesionales y organizaciones no gubernamentales. La mayoría de estas fundaciones nacieron en los años de posguerra y sus principales esfuerzos en la región se dirigieron a proyectos de educación política y a incentivar la participación ciudadana. Dentro de las fundaciones alemanas pueden destacarse a la Friedrich Ebert (Partido Social Demócrata), la Konrad Adenauer (Unión Democrática Cristiana) y la Friedrich Naumann (Partido Demócrata Liberal).

En Uruguay, tras el plebiscito de 1980 y las elecciones internas de 1982, los partidos comenzaron a reactivarse y reorganizarse (Bucheli y Harriet, 2012). En un clima de creciente politización y efervescencia social en pos de la restauración democrática, comenzaron a emerger diferentes organizaciones partidarias orientadas a la promoción de valores democráticos, elaboración de diagnósticos, difusión de ideas, y generación de propuestas. En 1982 se crea bajo la conducción de Claudio Williman el Centro de Estudios Nacionales (CEN), vinculado a los movimientos Por la Patria y Nacional de Rocha. Poco después, impulsado por Wilson Ferreira y con un importante apoyo de la Friedrich Naumann, se crea en 1984 el Centro de Estudios para la Democracia Uruguay (CELADU). Finalmente, impulsado por Luis Alberto Lacalle, en 1985 se funda el IMO.

Con la llegada de la década de los noventa se observa una tercera etapa en la aparición de TT en la región, donde la influencia en la transformación ideológica y socioeconómica de los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) irá en aumento desde la crisis de la deuda y del colapso de la credibilidad en la mayoría de los gobiernos, jugando un papel fundamental en la promoción de economías más abiertas y orientadas al mercado (Van Dijk, 1998). El conocimiento especializado comenzó a ser fuertemente demandado para realizar análisis sectoriales y por países para sustentar el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas. En esta etapa primó la creación de TT empresariales y partidarios vinculados a las ideas neoliberales y las reformas estructurales promovidas por los organismos multilaterales, que tenían como principales objetivos el crecimiento, la baja de la inflación, el equilibrio de la balanza de pagos y la reducción de la intervención del Estado en la economía.

## 3.2. Primeros años (1985-1995)

### 3.2.1. El surgimiento

El 1.º de marzo de 1985, en un pequeño acto frente al monumento a Manuel Oribe ubicado en 18 de Julio y Fernández Crespo y bajo el eslogan de «Conocer, amar y servir a la patria», se funda el IMO. El mismo día en que Julio María Sanguinetti asumía la Presidencia de la República y que se cumplían los 150 años de la investidura de Manuel Oribe en el mismo cargo, Luis Alberto Lacalle de Herrera, nieto del emblemático líder Luis Alberto de Herrera, recientemente electo senador por el Consejo Nacional Herrerista y con una promisorio carrera política en el horizonte, materializa la idea que había comenzado a delinear en sus pensamientos hacía ya unos seis o cinco años, cuando se avizoraba una inminente restauración democrática (Garrido, 2001: p. 317): crear el IMO.

Antes de la fundación del Instituto, y con el impulso de Wilson Ferreira, ya se venía procesando la participación de jóvenes universitarios en el PN. El CELADU, que había comenzado a conformarse un par de años antes, fue un centro de estudios que se nutrió principalmente de jóvenes profesionales que venían acompañando a Wilson desde 1971<sup>13</sup> y que habían militado además en el Movimiento Universitario Nacionalista (MUN). Aun cuando el IMO también destaca por la juventud de sus integrantes, la mayoría (a diferencia del CELADU) no habían sido militantes del partido ni habían tenido ninguna actividad política, sino que provenían (principalmente) de la actividad privada y del desempeño liberal de sus profesiones.

A su vez, el CELADU es considerado por los entrevistados como orientado a discusiones de más largo plazo, mientras que el IMO se dedicaba expresamente a la formulación de propuestas específicas<sup>14,15</sup> para la gestión de un eventual gobierno. Si bien estas instituciones no trabajaron juntas ni solían tener instancias de intercambio, cuando Lacalle resultó electo presidente el CELADU inició un proceso de apertura que se materializó en la elección de representantes del sector mayoritario del partido para presidirlo, llegando incluso a ocupar la Presidencia del Centro la hermana de Lacalle: la Sra. Inés

---

<sup>13</sup> «Nosotros veníamos de la militancia permanente como militantes del MUN. [...] [Lacalle] pone personalidades, es eso, no era como éste [el CELADU] una cosa de jóvenes militantes». Entrevista realizada al Cr. Carlos Luppí, quien fuera integrante del CELADU, el 23 de julio de 2019.

<sup>14</sup> «[el CELADU] no tuvo para mí el mismo rol que tuvo el IMO que era declaradamente funcional a la candidatura». Juan Gabito, entrevista realizada el 11 de junio de 2019.

<sup>15</sup> «Su sentido [el de Lacalle] de la política era la acción [...] él armó un instituto que era para eso, por eso nunca vio al CELADU como un competidor o un rival, simplemente no estaba en su radar». Mariano Berro, integrante del CELADU, entrevista realizada el 1.º de agosto de 2019.

Lacalle. Además, algunas personas que lo integraron, pasaron después a integrar el IMO, por ejemplo, el Prof. González Rissotto.

Para Lacalle, el hecho de que el PN hubiese estado tanto años fuera del poder, las luchas internas y la prominencia de la figura de Saravia, influían negativamente para que el partido lograra concebirse a sí mismo como un partido que podía hacerse cargo del gobierno<sup>16</sup>. Obsesionado por «devolverle al Partido Nacional la vocación de poder», Lacalle consideraba que debía sumarse a la cultura del partido la reivindicación de Juan Manuel Oribe<sup>17,18</sup> como símbolo y ejemplo de hombre de Estado, de ejercicio del poder y de una gestión eficiente de la administración. Seguiría así la senda trazada por su abuelo Luis Alberto de Herrera, quien con su investigación histórica contribuyó a rescatar la figura de Oribe y llegó incluso a donar la mitad de su sueldo como integrante del Consejo Nacional de Gobierno para financiar el monumento en su honor (Lacalle, 2012) frente al cual, años después, su nieto fundaría el IMO. Explica Lacalle:

¿Por qué Oribe? Por presidente. Si queríamos recuperar la vocación de poder, el primer presidente y el primer hombre de Estado del Uruguay, el que tuvo la visión —muy española, por cierto, como era un personaje muy español— del Estado, de lo que había que hacer, del orden de las cuentas, de la política exterior. Es decir, un concepto de hombre de Estado, que en el Uruguay no ha habido muchos.<sup>19</sup>

Tras los resultados de las elecciones de 1984, en la cual el Consejo Nacional Herrerista obtuvo dos senadores y cinco diputados, Lacalle consideró que había llegado el momento de embarcarse en el desafío de alcanzar la Presidencia de la República<sup>20</sup>. Comenzó entonces a planear su estrategia para llegar un día a ser presidente, una idea que desde que se inició en la actividad política hizo mella en sus pensamientos. Uno de los

---

<sup>16</sup> «[...] yo he sido siempre muy partidario de gobernar y me dolía el partido que por las luchas internas y por la desesperanza de llegar era magnífico, heroico, romántico, querible, pero seguíamos con Masoller, y dale con Masoller, y dale con Masoller, y nunca íbamos a Tres Árboles donde ganamos. Puro festejar muertos». Luis Alberto Lacalle, entrevista realizada el 24 de mayo de 2019.

<sup>17</sup> «El presidente Lacalle solía distinguir entre ser Blanco y ser Nacionalista y se inclinaba por esto último: Saravia versus Oribe. Algo así. Son distinguibles, no hay duda. Pero no contrapuestos y menos excluyentes. Oribe fue la defensa de la Nación ante quienes amenazaban sus raíces, todavía insuficientemente profundas. Saravia la defensa de la Democracia y de la sociedad civil frente al gobierno mandón y a su aparato estatal». Columna de opinión de Ignacio de Posadas en *El País*, 28 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.el-pais.com.uy/opinion/columnistas/ignacio-de-posadas/blanco.html>

<sup>18</sup> «[...] reivindicación de Oribe como buen administrador y gobernante, por contraposición a la idea predominante en la opinión pública, de un Partido Nacional muy “saravista”, corajudo pero desorganizado». Juan Gabito, respuesta a consultas por correo electrónico, 4 de mayo de 2019.

<sup>19</sup> Entrevista realizada el 24 de mayo de 2019.

<sup>20</sup> «Esa madrugada del lunes de la derrota, evaluando todo lo realizado, se convenció de que había llegado el momento de intentar luchar por el objetivo que tenía definido. —Tengo opción presidencial... ¡Quiero jugarle a eso!» Citado por Garrido (2001), p. 310.

eslabones de ese plan fue el IMO<sup>21</sup>, pensado como un espacio de generación de pensamiento para dirigir la acción política, fiel a lo que Lacalle identifica como su formación filosófica herrerista:

Gobernar es hacer, es transformar la realidad mediante los instrumentos que tiene el poder político: la ley, el decreto; pero no la acción sin pensamiento previo y sin un orden intelectual que la dirija, la instrumente, y en el Partido Nacional hacía mucho tiempo que no se pensaba en política. Por eso fue tan importante el legado del primer gobierno blanco que fue la creación de la CIDE [...] la acción humana tiene que estar nutrida de un pensamiento que la dirija.<sup>22</sup>

Como centro de generación de pensamiento el Instituto cumpliría con dos objetivos principales: la formación de cuadros partidarios que eventualmente pudiesen desempeñarse en el gobierno y la elaboración de un programa de gobierno<sup>23</sup>. Después de lo que significó *Nuestro Compromiso con Usted*, el programa de gobierno promovido por Wilson Ferreira en las elecciones de 1971 y considerado por Lacalle «de una tendencia notoriamente de izquierda, muy alejada del centro donde se conduce el Partido Nacional», buscaría reposicionar el pensamiento más clásico del partido y el del Herrerismo en particular<sup>24</sup>. Esa búsqueda se daba en el marco del ascenso del liberalismo a nivel mundial impulsado desde los Estados Unidos y el Reino Unido<sup>25</sup>. No obstante, Lacalle sabía que las reformas que buscaría promover en su gobierno podrían encontrar su mayor obstáculo en el aspecto cultural<sup>26</sup>: sus propuestas se orientarían a la retracción del Estado, lo cual en un país fuertemente estatista como el Uruguay sin dudas encontraría resistencias.

---

<sup>21</sup> «Lacalle creó el Instituto pensando en diez años por delante, era un hombre muy joven, pensó el escenario que mucha gente se hacía: “Si hay una rotación puede ser después de Sanguinetti y Wilson Ferreira, y yo me preparo para la siguiente”». Rodolfo González Rissotto, entrevista realizada el 6 de agosto de 2019.

<sup>22</sup> Entrevista realizada el 24 de mayo de 2019.

<sup>23</sup> «Lacalle tenía la visión muy moderna y además tenía una visión de Estado. Era un hombre muy inquieto, muy inteligente y con una especie de destino manifiesto. Era su vida la Presidencia de la República y la gestión como presidente de la República y vivía y dormía con ese tema en la cabeza. Entonces, él lo que quería era levantar el nivel del sector y enfocarlo a una tarea de gobierno». Ignacio de Posadas, entrevista realizada el 1.º de julio de 2019.

<sup>24</sup> «Lacalle una cosa que ha tenido siempre clara es la estrategia de izquierda del bloque cultural y de la dominación cultural, que hay un campo de debate, de confrontación, que no se solventa con la militancia tradicional y que era necesario apuntar a una participación activa en la generación de conocimiento y de estar presente en los debates intelectuales de nuestro tiempo». Ricardo Gorosito, entrevista realizada el 24 de junio de 2019.

<sup>25</sup> «[...] el liberalismo ha estado siempre a la defensiva, frente a lo que es el embate de las ideas socialistas bajo diversas versiones, salvo en aquel periodo en que, de alguna manera, la dupla Reagan-Thatcher y con el apoyo de Gorbachov, generaron ese mundo de los 90 en que apareció como triunfante desde el punto de vista de la lucha ideológica». *Ibidem*.

<sup>26</sup> «Lacalle se daba cuenta de que era necesario para quien iba a proponer un programa liberal dentro de una tradición nacionalista, que si bien tenía una gran *proclividad* liberal venía a romper ciertos moldes, y entonces necesitó acumular capacidad intelectual para solventar, no solamente en el terreno pragmático, sino también en el plano intelectual, esas propuestas liberales [...]». *Ibidem*.

Probablemente influido por el funcionamiento de los partidos europeos e incluso los norteamericanos, se daba cuenta de que era necesario modernizar al partido y específicamente a su sector, buscando fortalecer el trabajo que estaba realizando con otros políticos jóvenes como Luis Alberto Heber, Martín Sturla, Carlos Rossi, Jaime Trobo, Héctor Barón y Alberto Buela. Al trabajo político tradicional se le sumaría el del armado de un programa de gobierno a cargo de un equipo capaz de elaborar propuestas sustentadas por el conocimiento y de defender el posicionamiento ideológico del sector. Todos los entrevistados coinciden en que la creación de Instituto es un mérito atribuible únicamente a Lacalle<sup>27</sup> y que su liderazgo y dedicación fueron el principal motor del Instituto. De las primeras reuniones del IMO Lacalle recuerda a Daniel Hugo Martins y a Juan Eduardo Azzini, quienes habían sido impulsores e integrantes de la CIDE. Tras su fundación, dado que Lacalle no tenía tiempo para dedicarle, el Instituto entró en un estado de latencia (Garrido, 2001). Si bien su origen data de 1985, no será hasta 1988 que se constituirá formalmente. En 1986 se intentó promover las actividades del IMO y comenzó a funcionar en las inmediaciones de la Plaza Independencia de la mano del Dr. Mateo Magariños, pero la experiencia no tuvo el impulso suficiente (Garrido, 2001).

### **3.2.2. La campaña electoral de 1989**

A fines de 1987 se hacía pública la enfermedad de Wilson Ferreira y los pronósticos eran críticos: el liderazgo del PN comenzaba a rodearse de incertidumbres. Lacalle supo que los tiempos se adelantarían y redobló sus esfuerzos. En noviembre de 1987 se relanzan las actividades del IMO, instalándose en la sede del Herrerismo en Mercedes 940. Se presenta el plan de trabajo del Instituto para 1988, cuyo objetivo era realizar un análisis y diagnóstico de la realidad del país y el Estado para elaborar la propuesta de gobierno del período 1990-1995 (Garrido, 2001: p. 346). El fallecimiento de Ferreira el 15 de marzo de 1988, cambió el escenario político: la figura de Lacalle, que ya se venía perfilando, tuvo un vertiginoso crecimiento<sup>28</sup> y el 31 de julio del mencionado año, en el

---

<sup>27</sup>«[...] estas cosas siempre son ideas de Luis Alberto, que es un generador, es, como decimos nosotros, una usina de ideas, porque el día que viene Luis Alberto nos vamos con diez o doce deberes». Eduardo Mezzera, entrevista realizada el 31 de julio de 2019.

<sup>28</sup>«Lacalle tuvo un crecimiento muy rápido en la opinión pública y una necesidad de reclutamiento de gente ante la expectativa de ganar». Juan Andrés Ramírez, entrevista realizada el 1.º de agosto de 2019.

mes aniversario del nacimiento de su abuelo Luis Alberto de Herrera<sup>29</sup>, oficializó su candidatura a la Presidencia. La necesidad de contar con un equipo de trabajo para elaborar propuestas y hacerse cargo de un eventual gobierno, se volvió urgente.

En setiembre de 1988 se sellará la alianza con el Movimiento Renovación y Victoria (escindido del Movimiento Nacional de Rocha) del Dr. Gonzalo Aguirre, quedando así conformada la fórmula presidencial y ampliando el espacio para la captación de votos afines al wilsonismo que se sentirían convocados por la figura de Aguirre. Este acuerdo fue a nivel político y los técnicos del Instituto no tuvieron ninguna participación. Los entrevistados principalmente coinciden en que, si bien el relacionamiento entre especialistas de las diferentes áreas suele ser muy bueno, los consensos que se alcanzan tienen que ver más con negociaciones políticas que con acuerdos entre técnicos<sup>30</sup>.

El 14 de noviembre de 1988 se constituye formalmente el IMO como una asociación civil sin fines de lucro. De acuerdo al Acta N.º 1 de la mencionada fecha, sus fines serían: la realización de investigaciones en el área de las ciencias sociales, la difusión de sus estudios y de instituciones o personas a las que representara, la formación de nuevos investigadores y público en general en el área de las ciencias sociales, la realización de cursos de capacitación, el asesoramiento y la asistencia técnica, económica y social, así como también toda clase de actividades de divulgación sus fines. La dirección y administración de la asociación quedaba a cargo de una Comisión Directiva que debería sesionar por lo menos una vez al mes y estaría compuesta por quince miembros que serían electos por los socios y permanecerían dos años en sus cargos y podrían ser reelectos hasta por dos períodos más.

La integración de la primera Comisión Directiva quedaba conformada por: Dr. Luis A. Lacalle (presidente), Agustín de Urtubey (director), Prof. Washington Neme (subdirector), Ec. Javier de Haedo, Ing. Carlos Malcuori, Dr. Juan Andrés Ramírez, Ruben Loza, Dr. Juan Oribe, Dr. Ignacio Posadas, Dr. Héctor Gros Espiell, Atilio Garrido, C/N (R.) Álvaro Musso, Ing. Julio Preve, Odel Abisab y Esc. Gladys Paiva. La Comisión

---

<sup>29</sup> «Para homenajear a Herrera al cumplirse otro aniversario de su nacimiento, Lacalle entendió que la mejor manera de hacerlo era proyectándose hacia el futuro sobre la imagen enorme que surgía del pasado. Por ese motivo, sin tener aún la fórmula cerrada, el Herrerismo organizó la proclamación de Luis Alberto Lacalle a la Presidencia de la República para el domingo 31 de julio de 1988 en el Platense Patín Club». Garrido, Atilio (2001), p. 349.

<sup>30</sup> «En general la academia tiene una cierta resistencia. [...] Pero hay que establecer un puente, sirve como puente para acercar gente. [...] Podrás lograr un consenso científico en determinadas áreas, pero no son la parte más importante de un gobierno. Además, tampoco las áreas académicas de distintas ciencias son muy transadoras, son más dogmáticas que otra cosa». Juan Andrés Ramírez, entrevista realizada el 1.º de agosto de 2019.

Fiscal se integraba con: Dr. Jorge Otero, Prof. Miguel Penengo, Arq. G. Gómez Platero, Dr. José Luis Bellani y Dr. Raúl Iturria. En cuanto a lo que refiere al patrimonio de la institución, se constituiría en función de lo que la ley prevé para este tipo de asociaciones: aportes de los socios, contribuciones de origen público o privado y donaciones y legados a su favor.

Entre quienes han presidido el Instituto, además del propio Lacalle, se encuentran: Cnel. (R.) Álvaro Musso, Prof. Beatriz Macedo, Odel Abisab, Dr. Ricardo Gorosito, Dr. Augusto Durán Martínez (quien lo preside actualmente), Dr. Fernando Motta, Dr. Jorge Egozcue y Dr. Juan Gabito Zoboli; y entre quienes lo integraron o colaboraron en sus actividades: Dr. Antonio Mercader, Cr. Enrique Braga, Dr. Ángel María Gianola, Cr. Conrado Hughes, Dr. Pablo García Pintos, Prof. Rodolfo González Rissotto, Ing. Eduardo Álvarez Massa, Ing. Carlos Cat, Atilio Garrido, Ing. Juan Peyrou, Prof. Washington Martínez D'alessandro, Prof. Aurora Saroba, Eduardo Balcarcel, entre otros. Además, tras la alianza electoral con Renovación y Victoria, se integraron al Instituto los Dres. Sergio Abreu, Eduardo Mezzera y Carlos Moreira.

El IMO se nutrió principalmente de técnicos, la mayoría jóvenes, que provenían principalmente de la actividad privada y que contaban con experiencia en sus áreas de desempeño pero que también tenían afinidad política con el sector y el partido. No existió una ruptura entre los técnicos jóvenes y los más veteranos, sino que se relacionaron exitosamente en el trabajo y siempre bajo el influjo de Lacalle. El reclutamiento de técnicos y expertos en las actividades del Instituto era principalmente a través de la convocatoria de Lacalle, aunque también se producían incorporaciones tras la participación en alguna conferencia en la que se invitaba a personas con idoneidad en su materia para formar parte del Instituto.

El hecho de que muchas de esas personas (que no provenían directamente de la actividad política) comenzaran a tomar visibilidad por su participación en el Oribe generó resistencias entre aquellos políticos que estaban acostumbrados a las prácticas clientelísticas, ya que comenzaron a temer que la integración de estos nuevos cuadros les impidiera valerse de ellas<sup>31</sup>. A su vez, existía cierta desconfianza hacía los técnicos por parte de

---

<sup>31</sup> «A ese tipo de gente creo que le costó mucho aceptar la inserción en el gobierno de cuadros que no habían participado en ese esquema, que eran simplemente tipos que venían de la industria, de las profesiones liberales». Juan Gabito, entrevista realizada el 11 de junio de 2019.

algunos políticos que temían ser desplazados del ejercicio de funciones gubernamentales<sup>32</sup> a pesar de su trabajo y del desempeño electoral de sus sectores. El liderazgo de Lacalle fue fundamental para articular las diferencias que podían surgir entre unos y otros<sup>33</sup>, asegurando que los técnicos se comprometieran políticamente y que los políticos se dieran cuenta de la utilidad y la ventaja que significaba contar con conocimiento especializado para la formulación de programas y la gestión de gobierno, así como también para generar confianza en la ciudadanía. El Instituto sirvió entonces como un espacio de encuentro entre unos y otros, de forma que los políticos podían nutrirse y beneficiarse del conocimiento de los técnicos, y los técnicos acercarse a los políticos y adquirir herramientas para entender la actividad política.

Tanto los técnicos como los políticos que trabajaban en el IMO lo hacían de forma honoraria (como sigue siendo hasta la actualidad). Recuerda Lacalle que: «Cuando se funda el Oribe no tenía gastos, ni tenía empleados, ni nada, era un grupo de trabajo». El único cargo rentado en el Instituto ha sido y es el de secretaria. Cuando el Instituto se consolida como una asociación, las actividades comienzan a financiarse con los aportes de los socios y algunas donaciones, entre ellas las del propio Lacalle que, cuando recibía contribuciones para la candidatura presidencial, destinaba un porcentaje al Oribe. El Instituto no contó con el apoyo financiero de ninguna fundación o TT del exterior ni del sector empresarial<sup>34</sup>. No obstante, en sus inicios mantuvo un fuerte intercambio con la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales<sup>35</sup> (FAES) (vinculada al Partido Popular de España) basado en el buen relacionamiento de Lacalle con José María Aznar y con Mariano Rajoy. La Fundación invitaba a integrantes del Instituto a su sede en España para que realizaran cursos de formación política y adquirieran herramientas para el desempeño de sus actividades, por ejemplo, las apariciones en televisión.

El desempeño honorario de las funciones es identificado por buena parte de los entrevistados como una de las dificultades que ha debido afrontar el IMO para contar con

---

<sup>32</sup> «Siempre había como un resquemor de algunos políticos respecto de los institutos de que fueran a ser preferidos para determinadas tareas y labores para la preparación técnica: cargos, eventuales contratos, eventuales tareas». Rodolfo González Rissotto, entrevista realizada el 6 de agosto de 2019.

<sup>33</sup> «Había fundamentalistas de los dos lados, no quiero decir tecnócratas, pero técnicos que se las daban de autónomos totales y políticos que querían político puro, nada de técnico. Pero en general se encontró el camino del medio y yo te diría que el 85% de los cuadros reunían las dos condiciones». Juan Gabito, entrevista realizada el 11 de junio de 2019.

<sup>34</sup> Es muy difícil que un organismo privado o extranjero venga a una cosa que está tan definida como llamarse Manuel Oribe [...] En Uruguay no hay costumbre. En Argentina, los empresarios [...] financian. Luis Alberto Lacalle, entrevista realizada el 24 de mayo de 2019.

<sup>35</sup> <https://fundacionfaes.org/es>

la dedicación de técnicos que puedan realizar investigaciones<sup>36</sup>. Lo que se ha hecho es recurrir al aporte individual<sup>37</sup> de especialistas de las diferentes áreas de interés. Trabajos de investigación como institución (si efectivamente se realizaron) fueron pocos, pero se apoyaba o publicitaba el trabajo que realizaban personas de forma particular. Cada participante generaba insumos a partir de la información que iban recopilando para generar un diagnóstico y dar respuesta a los problemas relativos al área en la que se desempeñaba y después ese aporte se sumaba al de los demás.

Para las elecciones de 1989, el IMO priorizó la necesidad de conocer la realidad del país con el objetivo de diseñar propuestas y soluciones acordes<sup>38</sup>. Se continuaba de esta forma con la línea de pensamiento trazada por Herrera, para quien el conocimiento de la realidad implicaba traspasar los lineamientos meramente doctrinarios y teóricos de forma de optar por la elocuencia de los hechos y adaptarse a ellos, distinguiendo lo ideal de lo posible (Lacalle, 2012). Decía Lacalle: «Serán ministros que vengan de la realidad y no de la teoría para ver cómo es la realidad. En cualquiera de las carteras preferimos a los que vengan desde la lucha real [...] ¡Nada de gente del país de papel!» (Garrido, 2001: p. 360).

El trabajo del Instituto se organizó en función de las temáticas de los diferentes ministerios, preparándose para el ejercicio del poder en función de la estructura de la Administración Central y buscando promover en sus integrantes la convicción de que ellos serían los ministros y ejercerían el poder<sup>39</sup>. Cada área temática tenía un grupo de trabajo (economía, defensa, interior, medio ambiente, industria, educación, etc.) y un coordinador que lo organizaba. Los coordinadores de los diferentes grupos eran técnicos, así como también lo eran sus integrantes. Podía haber también algún integrante que no tuviera un título profesional, pero que fuera idóneo en su área de desempeño, que tuviese una experiencia que lo avalara. Las reuniones de los diferentes grupos se llevaban a cabo

---

<sup>36</sup> «Es bastante difícil con gente que no es rentada, que no es paga, que le dedique tiempo [...] Yo no recuerdo que se hubiera puesto énfasis fuerte en la investigación, sí en la formación». Juan Gabito, entrevista realizada el 11 de junio de 2019.

<sup>37</sup> «Cada uno va trabajando en lo suyo y aportan como integrantes». Ibidem.

<sup>38</sup> «La circunstancia de aportar ideas fue fundamental para generar el programa de gobierno, pero también esas visitas que se hacían a los departamentos, a todos lados —al interior y a los barrios de Montevideo por supuesto que también— buscando cuáles eran los problemas que afligían a la gente». Raúl Iturria, entrevista realizada el 4 de julio de 2019.

<sup>39</sup> «[...] yo les dije: “Vamos a trabajar en función de ministerios, porque así nos vamos acostumbrando a que vamos a ejercer el poder a través de los ministerios” [...] hasta para ya ir creando la sensación de “ustedes van a ser los ministros y vamos a ejercer el poder”.» Luis Alberto Lacalle, entrevista realizada el 24 de mayo de 2019.

en la sede del IMO, pero cuando se realizaban actividades que implicaban la asistencia numerosa de personas se solía recurrir a locales prestados o alquilados, como el anfiteatro del Banco Central y clubes particulares. Los políticos generalmente no participaban de esos grupos y los asesores de gran peso político<sup>40</sup>, si bien podían ser parte del Instituto y tener excelentes desempeños en sus profesiones, raramente participaban en las actividades diarias ya que su rol les exigía una intensa dedicación a la actividad política. Tal fue el caso de Ignacio Posadas que, junto a Conrado Hughes, Pablo García Pintos, Juan Carlos Raffo, Juan Andrés Ramírez y Antonio Mercader, integró el equipo de asesores de campaña de Lacalle (Garrido, 2001: p. 355).

El principal rival del PN en la contienda electoral era el Partido Colorado (PC). Jorge Batlle era un líder político de vasta trayectoria mientras que el liderazgo de Lacalle, si bien tenía una carrera política que lo avalaba, era muy nuevo. Lacalle debía convencer a la opinión pública de que era capaz de gobernar. Rodearse de equipos integrados por personas con reconocida solvencia técnica y el trabajo desarrollado en el IMO contribuirían a brindar esas certezas al electorado. Durante su campaña Lacalle enfatizó el rol de los equipos<sup>41</sup> y se preocupó por mostrarse acompañado por especialistas de los diversos temas. Además, se trabajó intensamente con los gobiernos del interior del país; los equipos técnicos recorrieron todo el territorio nacional recabando información para lograr un diagnóstico que fuera la base para la formulación programa de gobierno. En todos los departamentos se hacían reuniones en las que se convocaba a referentes en las distintas áreas de interés, independientemente de su filiación política, para intercambiar sobre los desafíos que debía enfrentar cada territorio. Las recorridas que los integrantes del Instituto hacían tanto en Montevideo como en el interior del país, sirvieron además para dar a conocer el trabajo que estaban realizando y difundir el pensamiento político del sector<sup>42</sup>. En esas salidas al interior los integrantes del Instituto se reunían con diferentes organizaciones y realizaban disertaciones en diferentes localidades, buscando recabar información

---

<sup>40</sup> «[...]dentro del IMO, como gran bolsa tenés la estructura formal y los roles informales de los asesores, de los superasesores o de la gente a veces muy próxima [al líder]». Juan Gabito, entrevista realizada el 11 de junio de 2019.

<sup>41</sup> «[...] hacía hincapié en los equipos y mostraba gente. [...] me acuerdo de haber ido a algunos programas de televisión donde él se hacía rodear por algunas personas para que se viera que tenía gente de valer desde el punto de vista de la capacitación y demás». Ignacio de Posadas, entrevista realizada el 1.º de julio de 2019.

<sup>42</sup>«Era una manera de expandir el pensamiento del grupo político, una manera sana de que la gente supiera que había un grupo político que se preocupaba de saber qué necesidades había y cómo tratarlas. Eso generaba también una acción política sin duda eficaz, era favorable». Raúl Iturria, entrevista realizada el 4 de julio de 2019.

sobre la realidad local, pero también promocionando su trabajo y afianzando lazos con los líderes locales.

En el caso particular de Montevideo se realizó un intenso trabajo orientado a conocer el funcionamiento y la situación en la cual se encontraba la Intendencia de cara a las elecciones de 1989. Se diagramó un estudio por áreas, incluyendo planeamiento urbano, saneamiento, edificación, patentes, tránsito, entre otras. Una vez definidas las áreas, se solicitó la colaboración de aquellas personas que tuvieran conocimiento del tema por haber participado en la gestión municipal, la mayoría de los cuales habían acompañado al exintendente colorado Oscar Víctor Rachetti. A través de la relación que tenía Juan Andrés Ramírez (encargado del grupo de Montevideo) con el diario *El País*, se consiguió prestado el Teatro del Centro para la organización de diferentes conferencias. En dichas actividades se contaba con la participación de personas que habían formado parte de la gestión municipal, principalmente durante el gobierno de Rachetti. Los técnicos del IMO tuvieron la oportunidad de capacitarse y conocer los desafíos que debía enfrentar la Intendencia<sup>43</sup>. Como producto de todas esas conferencias se redactó un documento y se realizó un diagnóstico acompañado de proyectos para en un eventual gobierno. Tras la designación del Ing. Carlos Cat como candidato a intendente del Herrerismo (integrante del Instituto y quien había participado de algunas de las actividades realizadas por el grupo de trabajo de Montevideo), las actividades del grupo se orientaron al apoyo de su candidatura y le facilitaron todo el material producido.

Otro factor de importancia resaltado por el propio Lacalle, siguiendo los aprendizajes adquiridos con Herrera, será la terminología empleada. Recuerda Lacalle que era muy típico de su abuelo «usar el lenguaje y ponerlo al servicio de la causa». Orientado por esa máxima insistía en que la propuesta de gobierno, cuya elaboración se estaba trabajando en el IMO, debía ser «justa y posible»:

Justa porque tenemos el deber de ser instrumentos de justicia en la vida, como cristianos, como seres humanos, tenemos que ser instrumentos de justicia. San Francisco dice: «Señor, haz de mí un instrumento de tu paz», una manera de interpretarlo es «haz de mí un instrumento de justicia». Y lo posible es lo más justo, porque lo imposible es mentira.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> «La verdad que el trabajo fue espectacular, nunca pensé que íbamos a tener tanto apoyo, tanto éxito, con la documentación... Porque además no era una charlita: era pizarrón, pantalla, cifras, ingresos». Juan Andrés Ramírez, entrevista realizada el 1.º de agosto de 2019.

<sup>44</sup> Entrevista realizada el 24 de mayo de 2019.

Lacalle enfatizaba además en la necesidad de «ser cortos en la promesa para ser largos en el cumplimiento». El diagnóstico que realizó el Instituto permitió conocer la realidad e identificar los problemas y las soluciones posibles. Surgió así el programa de gobierno para el período 1990-1995 elaborado por el IMO bajo el liderazgo permanente de Lacalle: «La Respuesta Nacional se llamaba [...] Porque preguntas sobran, la gente espera del político respuestas»<sup>45</sup>. Cada grupo de trabajo del Instituto realizó sus aportes y después esos aportes se unificaron en un solo documento que constaba de no más de 16 páginas y que fue presentado el 28 de setiembre de 1989 en un acto en Kibón (Garrido, 2001: p.358). Ese documento fue la guía del gobierno encabezado por Lacalle<sup>46</sup> y el IMO fue una cantera a la cual recurrir para cubrir puestos de gobierno con personas que contaban con conocimiento especializado y que también tenían compromiso político.

Además de canalizar las inquietudes de especialistas que querían contribuir con su conocimiento pero que no tenían perfil político, el IMO brindó un espacio de participación a personas afines al partido que se desempeñaban en la función pública y que no habían tenido un lugar para compartir sus inquietudes sobre las problemáticas que debían enfrentar los organismos públicos en los que trabajaban. Las profesiones que intervenían en el IMO eran diversas: en su mayoría eran abogados, pero también había economistas, contadores, ingenieros, médicos y profesores, entre otros. El trabajo en el Instituto ayudó a identificar quiénes estaban aptos<sup>47</sup> para asumir posiciones de responsabilidad, a conformar equipos<sup>48</sup> y prepararlos para las tareas de gobierno.

### **3.2.3. La llegada al gobierno**

En las elecciones celebradas el 26 de noviembre de 1989, el PN se erigió victorioso con un 38,87% de los votos, resultando electo presidente Luis Alberto Lacalle: primer presidente del partido elegido directamente por la ciudadanía (Rilla, 2012). En el mismo día en que Lacalle asumía como presidente, asistió en la mañana a la inauguración

---

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> «Preparamos un documento [...] [que] fue la guía de viaje, fue la brújula de todo el gobierno [...]. Esa fue la primera obra del Instituto Manuel Oribe. Concomitantemente a preparar el programa, se fue formando un grupo de gente, y de allí salieron prácticamente todos los integrantes de ministerios». Luis Alberto Lacalle, entrevista realizada el 24 de mayo de 2019.

<sup>47</sup> «Si ganas el gobierno, de entrada tenés un gran problema: de dónde recluto. Y si hiciste ese trabajo tenés de donde reclutar, porque además ya los mediste». Juan Andrés Ramírez, entrevista realizada el 1.º de agosto de 2019.

<sup>48</sup> «Antes del IMO era acudir al amigo o a mi médico: «Este es buen tipo, lo voy a poner en Salud Pública». Y acá no, acá había grupos, que por eso el IMO se organizó inicialmente por sectores a espejo de lo que ocurría en la administración pública». Juan Gabito, entrevista realizada el 11 de junio de 2019.

de la nueva sede del IMO en la calle Dante (actualmente Eduardo V. Haedo). El Instituto cumplió un rol fundamental para cubrir diferentes cargos de responsabilidad en el gobierno<sup>49</sup>, especialmente porque el PN había quedado relegado en las funciones de la administración pública por la histórica supremacía del PC y no contaba con un gran caudal de funcionarios del Estado con experiencia de gobierno al cual acudir. El gobierno absorbería entonces a la mayoría de los técnicos que integraban el IMO, generando algunas resistencias en el elenco político más tradicional. Frente a lo dicho, Lacalle brindó su total respaldo al equipo proveniente del Oribe<sup>50</sup>. No todos los técnicos o nuevos rostros que aparecían para incorporarse a las tareas del gobierno habían formado parte del Instituto, pero casi todos se destacaban por su experiencia en la actividad pública o privada y por su formación en áreas de interés. Además de los tradicionales acuerdos políticos, el conocimiento y la experiencia pasaron también a ser considerados a la hora de realizar las designaciones.

La llegada al gobierno significó para el IMO un vaciamiento de sus equipos técnicos y el corrimiento de sus actividades a las estructuras burocráticas del Estado, ya que se podía acceder directamente a los datos y a la experiencia de los funcionarios públicos<sup>51</sup>. No obstante, siguió funcionando e incluso crecieron sus adhesiones. El éxito de su experiencia lo había vuelto visible y atractivo ante diferentes especialistas y técnicos que querían participar aportando su conocimiento y también para aquellos que lo comenzaban a ver como una puerta de entrada para acceder a cargos de gobierno. De hecho, tras el éxito del IMO<sup>52</sup>, comenzaron a fundarse nuevos centros tanto en la interna del PN como en otros partidos, destacándose además una fuerte presencia de las fundaciones alemanas que promovían el trabajo y la creación de instituciones similares.

Acceder al gobierno significó además la posibilidad de llevar a la realidad las propuestas promovidas desde el Instituto y sintetizadas en *La Respuesta Nacional*. Dado que PN no tenía mayorías parlamentarias, debió conformar una coalición con el PC que

---

<sup>49</sup> Ver: 6. Anexos: 6.2. Participación en el Gobierno de algunos integrantes del IMO.

<sup>50</sup> «Que se haya apoyado a los técnicos cuando hubo chirrido o chisporroteo entre político y técnico, eso significa un real esfuerzo de cambio en la política uruguaya tradicional». Ricardo Gorosito, entrevista realizada el 24 de junio de 2019.

<sup>51</sup> «Ya no era “se junta el Manuel Oribe como una especie de gabinete en las sombras”, no, había un gabinete al sol y eran los que tenían que dar la cara. [...] Después que entraste, tenés a todos los funcionarios con todos los datos, no vas a seguir con los datos que habías reclutado con gran sacrificio y esfuerzo mientras estabas afuera y mirabas a través del vidrio». Entrevista a Juan Andrés Ramírez, 1.º de agosto de 2019.

<sup>52</sup> «El IMO demostró ser exitoso e impulsó a los otros sectores del Partido Nacional, e incluso del Partido Colorado, a generar asociaciones civiles o fundaciones de este tipo». Juan Gabito, entrevista realizada el 11 de junio de 2019.

fue perdiendo consistencia y dejó al gobierno en los últimos dos años de su período sin mayorías (Rilla, 2012). Entre las principales medidas propuestas por el gobierno de Lacalle se incluían: abatimiento de la inflación, reducción del déficit fiscal, promoción de la apertura de la economía, reforma del Estado<sup>53</sup> y un vasto plan de desregulaciones (Rilla, 2012). En su despacho del Edificio Libertad, Lacalle tenía un ejemplar del programa de gobierno al que iba subrayando a medida que cumplía alguno de los objetivos trazados. A finales del período, en febrero de 1995, un equipo de *El Observador* (integrado por Álvaro J. Amoretti y José Pedro Díaz) realizó un relevamiento pormenorizado de las ochenta promesas electorales consideradas como las más importantes contenidas en *La Respuesta Nacional*. El resultado fue publicado el 25 de febrero de 1995 en la sección *Fin de Semana*: el 63,75% de las propuestas se había cumplido total (43,75%) o parcialmente (20%) y el 36,25% no se había logrado concretar.

### 3.3. Después del gobierno (1995-2014)

En 1994, antes de que la candidatura del Herrerismo para las elecciones de 1995 estuviese definida y antes de culminar su período en la Presidencia, Lacalle comienza a darle un nuevo impulso al Instituto. Nuevamente trabajará en la elaboración de propuestas y el documento se llamará *El programa de gobierno*<sup>54</sup>. Finalmente, tras la polémica en torno a las posibles candidaturas y el fallecimiento de Martín Sturla, quien aparecía como uno de los posibles candidatos, Lacalle brindó su apoyo a Juan Andrés Ramírez. El nuevo candidato por el Herrerismo no se apoyó en el IMO, sino que prefirió recurrir de forma directa a las personas que habían integrado el gobierno. Le bastaba con recurrir a los principales referentes del gobierno en cada tema para conocer en qué estado se encontraba el país<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> En la ley de empresas públicas y desmonopolizaciones (seguros, alcoholes y puertos) trabajaron Posadas, Martín Sturla, Jorge Egozcue y Eduardo Álvarez Massa, entre otros; en lo que se refirió a la función pública y al Programa Nacional de Desburocratización, trabajó intensamente Durán Martínez.

<sup>54</sup> «Los técnicos se reunieron, trabajaron y prepararon el material que en mayo estaba pronto. [...] Eduardo Balcárcel fue encargado de compendiar los proyectos en un documento que en agosto entregó al candidato y al Ministro Posadas para su lectura y corrección. A fines de octubre se anunció públicamente que el 1.º de noviembre el Herrerismo, en un gran acto, presentaba “El programa de gobierno”». Garrido, 2001: pp. 450-451.

<sup>55</sup> «En la campaña del 94 éramos gobierno [...] yo recuerdo mis preparaciones técnicas en materia económica y ahí fueron [...] Ignacio Posadas, Connie [Conrado] Hughes, Manino [Antonio] Mercader, yo —que era el candidato a quien tenían que preparar—, Javier de Haedo, y se trataba de hacer un curso intensivo en materia económica. No era el Manuel Oribe. [...] El Manuel Oribe servía en otra época». Juan Andrés Ramírez, entrevista realizada el 1.º de agosto de 2019.

Tras las acusaciones por corrupción, los desencuentros con Ramírez, su decisión de no postularse para ningún cargo, el nuevo liderazgo de Alberto Volonté en el PN, la victoria del PC y el final de su período de gobierno, Lacalle se dedicó decididamente al trabajo en el IMO y volvió a ser su presidente<sup>56</sup>, dándole un nuevo impulso y promoviendo la realización de diferentes cursos y actividades de formación. Recuerda al respecto:

[...] le dimos un gran empujón en años muy feos, muy difíciles, cuando los ataques contra nosotros, cuando la embestida y la corrupción [en alusión a las acusaciones] [...] Hicimos muchos cursos, a mí me encantaba la gente joven. Novecientos chicos pasaron por nuestras aulas.

Los cursos que impartía el Oribe tenían como objetivo brindar herramientas a los jóvenes para la discusión política, trabajando sobre la historia, valores, postulados y logros del PN; así como también el PC, la izquierda en el Uruguay, comunismo, fascismo, capitalismo, libre mercado. Se brindaron cursos permanentes en Montevideo y también se realizaron instancias en el interior del país. Los cursos eran dirigidos principalmente a jóvenes, pero ante el interés que mostraban las personas de otras edades, también se admitieron adultos. Entre los cursos de historia que se dictaron en esos años (1995 a 1997 aprox.), participaban como docentes Marcos Gutierrez, Héctor Baliño, Eduardo Silveira Zavala y Rodolfo González Rissotto<sup>57</sup>. Los cursos en el interior eran de carácter intensivo y acotados en el tiempo, se impartían en una doble jornada, generalmente sábado y domingo.

Otras de las actividades que comenzó a realizarse tras la salida del gobierno, y pensando en las elecciones de 1999, era el seguimiento de temas vinculados a los diferentes ministerios a través de grupos de trabajo en los que participaban, entre otros, quienes habían ocupado su titularidad durante la gestión de gobierno. Esta tarea continuó después de las elecciones<sup>58</sup> y se brindaba apoyo e información a aquellos legisladores que así lo solicitaran. Se realizaban además instancias de capacitación a legisladores en técnica legislativa y convocatorias a miembros de las Juntas Electorales para brindarles información y asesoramiento. También se realizaron talleres de comunicación personal y

---

<sup>56</sup>«[...] era un ámbito de actuación política y de permanencia, de vigencia personal». Juan Gabito, entrevista realizada el 11 de junio de 2019.

<sup>57</sup> «Inicialmente era un grupo muy variado, estaba el que le habla, estaba [Marcos Gutiérrez] el hijo del Toba [Héctor] Gutiérrez, que era profesor de historia [...] estaba Héctor Baliño, un abogado que daba clases, que era abogado de la OSE, estaba también el profesor Eduardo Silveira Zabala. Consistió en un curso anual que se daba martes y jueves, de historia nacional, que arrancaba básicamente en el artiguismo y terminaba en nuestros días». Rodolfo González Rissotto, entrevista realizada el 6 de agosto de 2019.

<sup>58</sup> «Yo diría que se debe haber hecho hasta cerca del 2002-2003.» *Ibidem*.

liderazgo dirigidos principalmente a jóvenes y varias actividades de carácter cultural, así como también la celebración de varios homenajes. Se trabajó fuertemente en la publicación de diversos documentos, referidos a distintos temas: la ley de empresa públicas<sup>59</sup>, la política exterior<sup>60</sup>, la reforma electoral de 1997<sup>61</sup>, las realizaciones del gobierno de Lacalle<sup>62</sup>, el liberalismo<sup>63</sup>, reedición de libros de Herrera<sup>64</sup>, publicación de revistas<sup>65</sup> difundiendo los contenidos de los temas tratados en diversos seminarios organizados, etc. De la campaña electoral de 1994, habían quedado unos 200 000 dólares estadounidenses que Lacalle hizo donar al Oribe y sirvieron para financiar buena parte de las actividades desempeñadas. Alrededor de 1995 Lacalle les solicitó a algunos de los integrantes de IMO, entre ellos Ricardo Gorosito, que realizaran un relevamiento territorial en Montevideo para saber qué organizaciones existían en las diferentes áreas y quienes eran las personas a cargo de la toma de decisiones. Posteriormente la idea era expandirlo a nivel nacional, pero por falta de financiamiento no se pudo concretar.

En 1999 otra vez Lacalle es candidato a la Presidencia y es elegido como presidente del Directorio del PN. Nuevamente el IMO trabajó en la redacción de su plan de gobierno, esta vez denominado *Respuesta segura*. Se organizó en áreas de trabajo coordinadas por referentes técnicos que luego volcarían sus productos para unificarlos y redactar (siempre bajo el liderazgo de Lacalle) el programa de gobierno que propondría el sector y que posteriormente negociaría con el resto del partido. Así lo volvería a hacer en la contienda electoral de 2004 (donde finalmente resultó electo precandidato Jorge Larrañaga), cuando los técnicos del IMO trabajaron en la redacción del programa del Herre-rismo denominado *Una propuesta justa y posible*, presentado el 3 de mayo del mencionado año<sup>66</sup>. Por su parte, en marzo de 2009<sup>67</sup> y sobre la base de la alianza tejida por

---

<sup>59</sup> Barros Lêmes, Álvaro (1996): *Las joyas de la abuela. Crónica de una asignatura pendiente*. Montevideo: Cal y Canto.

<sup>60</sup> Mezzera, Eduardo (1998): *El Partido Nacional y la Política Exterior del Uruguay 1990-1995*. Instituto Manuel Oribe. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

<sup>61</sup> Gorosito Zuluaga, Ricardo (1999): *La letra y el espíritu. Historia y futuro en la reforma de 1997*. Instituto Manuel Oribe. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

<sup>62</sup> Balcarcel, Eduardo; Loza Aguerrebere, Rúben; Mercader, Antonio (2004): *60 meses que cambiaron al país*. Montevideo: Instituto Manuel Oribe.

<sup>63</sup> Bonilla, Hernán (2008): *¿Cómo llegamos a este Estado? Estado, instituciones, cultura y desempeño económico en el Uruguay 1830-2007*. Montevideo: Instituto Manuel Oribe.

<sup>64</sup> Herrera, Luis Alberto (2009): *La Revolución Francesa y Sudamérica*. Prólogo: Luis A. Lacalle. Montevideo: Instituto Manuel Oribe - Arca.

<sup>65</sup> *Los folletos del Instituto Manuel Oribe* comienzan a imprimirse en 2006.

<sup>66</sup> Folleto conmemorativo (2005): Instituto Manuel Oribe, 1985-2005, 20 años de pensamiento y acción.

<sup>67</sup> «[El Instituto] siempre [tuvo participación]. Ha sido un poco el centro de la redacción de las propuestas, en donde por supuesto siempre intervino el Dr. Lacalle». Augusto Durán Martínez, entrevista realizada el 22 de julio de 2019.

Lacalle con Francisco Gallinal, se presentaron las propuestas programáticas elaboradas a partir de los informes entregados por los técnicos del IMO y del Instituto Propuestas (Co-rrentada Wilsonista) en diciembre de 2008 (Cardarello y Yaffé, 2010).

Las campañas electorales han afectado el funcionamiento del Instituto de dos formas: por un lado, la participación y el apoyo al Oribe aumenta durante las campañas, pero después vuelve a disminuir; por otro lado, las actividades que se desarrollan en el Instituto en épocas de campaña se concentran principalmente en la formulación de propuestas para la redacción del programa, y pasado el período electoral las actividades se orientan principalmente a la formación, a la discusión de temas de más largo plazo, la realización de conferencias y a la publicación de documentos<sup>68</sup>.

### **3.4. El Instituto en la actualidad (2014-2019)**

Tras el alejamiento de Lacalle de la actividad partidaria cuando decidió no ser candidato en las elecciones de 2014 y dar un paso al costado respetando la estrategia política definida por su hijo (actual líder del PN) Luis Lacalle Pou, el IMO perdió a su principal figura y la participación que había tenido en la elaboración de las propuestas programáticas.

Lacalle Pou recurre directamente a los técnicos del sector Todos o al Centro de estudios del Partido Nacional (CEPN), al que decidió relanzar en 2015 luego de la derrota electoral del PN en 2014. La creación del Centro (al igual que la del IMO) había sido impulsada por su padre<sup>69</sup>, pero en este caso con la intención de que fuera un espacio de encuentro para todo el partido, buscando combatir (al decir de Lacalle) las “tendencias fraticidas” y que los distintos sectores se integraran a su trabajo. Tanto Lacalle como Gonzalo Aguirre presidieron al CEPN, pero no fue hasta su relanzamiento en 2015 que comenzó a desempeñar un rol protagónico, buscando generar lo que Pablo da Silveira (actual coordinador y asesor de primera línea de Lacalle Pou) define como «una cultura

---

<sup>68</sup>«Las actividades [...] son diferentes según el período que corresponde, porque si entramos en el período electoral, lo electoral prima ese año, porque entonces las actividades del Instituto están en apoyo a esa campaña electoral. Fuera de esos períodos, entonces, ya es cuando enfocamos actividades a más largo plazo, de conocimiento, de investigación y de formación, y eso se traducía en libros o en actividades académicas». Ibidem.

<sup>69</sup> <http://www.cepn.partidonacional.org.uy>

de cohabitación en lugar de la cultura del exterminio que a veces practicaron los blancos»<sup>70</sup>, promoviendo la unidad del partido y del conocimiento como sostén de la acción política<sup>71</sup>.

Las funciones de este centro son las definidas por la Carta Orgánica del partido: asesoramiento, formación y publicación de la *Revista Blanca*. La integración de su Consejo Directivo es definida por el Directorio, reflejando la pluralidad de su composición. En cuanto a la elaboración del programa, de acuerdo a lo informado por su coordinador, este centro no desempeña ningún rol, ya que ese proceso depende de los sectores del partido y, en el caso de Todos, del trabajo de sus propios equipos técnicos. Su actividad se ha orientado a promover el acceso y el uso del conocimiento como base para las propuestas y a facilitar la discusión entre los sectores.

Además del CEPN, en la actualidad también funcionan en el PN el Centro de Estudios y Formación Josefa Oribe (2007) y la Fundación para la Democracia Wilson Ferreira Aldunate (2008). Reflexiona Juan Gabito, expresidente del IMO:

Por un lado, el IMO ha dejado de ser la usina generadora del programa de un candidato en particular y la cantera de técnicos para conformar el elenco de un eventual gobierno nacionalista. Por otro lado, han surgido otros institutos con perfiles análogos vinculados al Partido Nacional, y éste mismo tiene su propio Centro de Estudios, que pasó a cumplir en buena medida aquel rol, incluyendo las actividades formativas.<sup>72</sup>

El IMO ya no participa en las discusiones programáticas, ha perdido el protagonismo que tuvo en períodos anteriores y tiene un escaso reclutamiento de jóvenes que afecta negativamente a su planilla de socios. A pesar de las dificultades, ha mantenido una actividad continua realizando diversos seminarios y conferencias<sup>73</sup> en diferentes áreas de interés y con la participación de referentes de distintas áreas de especialización y de distintos partidos. Su actual sede, al igual que la de los demás centros del PN, ha pasado a ser en la Casa del Partido, donde cuenta con una oficina en la que funcionan la Secretaría y la Presidencia y tiene acceso a las instalaciones para la realización de actividades. En cuanto a su financiación, continúa solventándose con el aporte de los socios y desde 2018 cuenta con el apoyo de la KAS para la organización de algunas actividades.

---

<sup>70</sup> Entrevista realizada el 16 de julio de 2019 en el marco de la redacción de un artículo sobre el PN y los centros de estudios.

<sup>71</sup> «Un poco la idea era: “Nuestro objetivo es ser gobierno dentro de cinco años, ser gobierno requiere de una cultura de cooperación y de trabajo conjunto por encima de los límites sectoriales, vamos a hacer del Centro de Estudios un lugar donde eso se viva”». Pablo da Silveira, 16 de julio de 2019.

<sup>72</sup> Carta publicada en la web del IMO, marzo de 2019. Disponible en: <https://www.institutomanueloribe.com/>

<sup>73</sup> Ver: 6. Anexos: 6.3. Conferencias, seminarios y talleres organizados por el IMO 1997-2019

Es miembro pleno de la Red Liberal de América Latina (Relial)<sup>74</sup> desde 2014 y ha participado en diferentes actividades organizadas por la Fundación Libertad<sup>75</sup> de Argentina. Su última publicación es una edición en homenaje al Dr. Jorge Egozcue que recoge las disertaciones de la conferencia realizada el 31 de julio de 2018 sobre el rol del Tribunal de Cuentas<sup>76</sup>. Además, tiene en funcionamiento un portal web<sup>77</sup> donde se puede acceder a información institucional, realización de eventos y diversos artículos, aunque la actualización no se realiza de forma periódica.

La Comisión Directiva sesiona quincenalmente, las asambleas ordinarias de socios se celebran anualmente y las elecciones son bianuales y con lista consensuada. La Comisión para el período 2017-2019<sup>78</sup> fue presidida por el Dr. Jorge Egozcue y tras su fallecimiento el 31 de julio de 2018 la presidencia fue ocupada por el Dr. Juan Gabito, quien hasta ese momento ocupaba la vicepresidencia. Entre los integrantes de la Comisión estuvieron: Dra. Alicia Martínez, Ing. Agr. Jorge Cibils, Sr. Ernesto Berro, Dr. Eduardo Mezzera, Dr. José Pedro Pollak, Sra. Mabel Vázquez, Dr. Rodrigo Ferrés (este último se ha desempeñado a su vez como integrante del Consejo Directivo de CEPN); en la Comisión Fiscal se desempeñaron los Dres. José Luis Vera, Augusto Durán Martínez y Bartolomé Grillo. El 24 de setiembre de 2019 se realizaron nuevas elecciones de autoridades, resultando electo como presidente el Dr. Augusto Durán Martínez quien asumió su cargo el día 15 de octubre, así como también lo hicieron los nuevos integrantes de las comisiones Directiva y Fiscal, las cuales quedaron integradas por varios de los titulares y suplentes que ya se venían desempeñando en dichos cargos<sup>79</sup>.

#### **4. Volviendo a la teoría: dinámica institucional del IMO**

##### **4.1. ¿Por qué surge?**

Cuando Lacalle funda el Instituto su principal objetivo era alcanzar la Presidencia de la República. Él consideraba que haber estado tanto tiempo fuera del poder, las luchas internas y la predominancia del culto a Saravia (marcada por el romanticismo de las revoluciones y la lucha contra un gobierno considerado opresor, pero también por estar en

---

<sup>74</sup> <https://relial.org>

<sup>75</sup> <https://libertad.org.ar/web/>

<sup>76</sup> Long, Ruperto et al. (2019): *Combate a la corrupción. Revalorizar la labor del Tribunal de Cuentas*. Montevideo: Instituto Manuel Oribe.

<sup>77</sup> <https://www.institutomanueloribe.com>

<sup>78</sup> Ver: 6. Anexos: 6.4. Integración de las últimas comisiones directivas y fiscales del IMO.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

la oposición y las derrotas) habían erosionado la vocación de poder del PN. Decide entonces reivindicar a Oribe como ejemplo de hombre de Estado y de un partido que es capaz de estar en el gobierno y ejercer el poder. Esta reivindicación de la figura de Oribe no es casual, sino que viene a seguir la senda trazada por su abuelo L.A. de Herrera, precursor del revisionismo histórico en torno a este caudillo. En cuanto a la generación de pensamiento, también influido por lo que identifica como su “formación filosófica de Herrera”, Lacalle consideraba necesario promover la acción política basada en el pensamiento y en un orden intelectual que la guiara, eliminando el espacio para la improvisación.

Con la creación del Instituto Lacalle buscará cumplir los siguientes objetivos: 1- la promoción de una visión de gestión eficiente del Estado y del ejercicio del poder (representadas por la figura de Oribe); 2- el reposicionamiento de la visión política del Herrerismo en la interna nacionalista; 3- la formulación y promoción de un programa de gobierno respaldado por el saber experto de los integrantes del Instituto y por el conocimiento de la realidad del país para que las propuestas se ajustaran a las necesidades existentes; y 4- la formación de cuadros que fueran capaces de desempeñarse en cargos de gobierno y que defendieran y aplicaran las propuestas contenidas en el programa.

Para tratar de entender por qué surge el IMO se recurrirá a las cuatro hipótesis planteadas con anterioridad en la Tabla 1 de forma de observar qué puede decir cada uno de los institucionalismos al respecto. A continuación, se detallan las hipótesis correspondientes a cada institucionalismo y se presenta un resumen en la Tabla 2.

*El TT es creado como una estrategia de supervivencia política.* El IER ayuda a entender la creación del Instituto como parte de la estrategia racional definida por Lacalle para llegar ser presidente de la República. No es casualidad que el IMO se constituyera formalmente en noviembre de 1988, sino que responde a la inminencia de las elecciones de 1989. En esta etapa el Instituto centró su actividad en el apoyo a la candidatura de Lacalle, formulando el programa de gobierno y formando cuadros para asumir responsabilidades en un eventual gobierno. Los técnicos del IMO respaldaron y legitimaron las reformas que se querían impulsar y sirvieron además para fortalecer el liderazgo de Lacalle ante la opinión pública y en la interna del partido y del sector herrerista. Sin embargo, el IER no explica por qué de las estrategias posibles Lacalle eligió la de crear un TT partidario ni por qué el funcionamiento del IMO no fue meramente instrumental. En los períodos interelectorales continuó funcionando, centrando su trabajo en la formación y en la organización de actividades de intercambio sobre diversos temas. Lacalle realizó

un real esfuerzo por sostenerlo y a pesar de su alejamiento de la actividad político-partidaria el IMO continúa funcionando. Por lo explicado, no parece acertado pensar que su creación se debió meramente a un cálculo electoral, sino que debieron existir otras motivaciones vinculadas con las convicciones políticas de su fundador.

*El TT es creado respondiendo a expectativas culturales de comportamiento, a lo que se considera apropiado.* El IS también contribuye a entender el surgimiento del Instituto. En Uruguay, desde mediados de los sesenta y luego de la experiencia de la CIDE, se empezó a considerar apropiado que los expertos participaran activamente en los procesos de elaboración programática. Lo dicho explicaría la necesidad de contar con equipos técnicos como forma de legitimación social cumpliendo con lo que se consideraba apropiado. Sin embargo, la existencia de TT partidarios no era la norma, por lo que no había ninguna expectativa que volviera necesaria la creación de una institución de ese tipo en particular. De hecho, en Uruguay los TT partidarios comienzan a propagarse en la década de los noventa con posterioridad al surgimiento del IMO, cuando probablemente su éxito influyó en la creación de nuevos TT.

*El TT es creado como una nueva “capa”.* El IH ayuda a comprender la creación del IMO como una nueva capa institucional del Herrerismo, específicamente de la fracción liderada por Lacalle. Esta nueva capa viene a integrarse a la institucionalidad ya existente, incorporando nuevas reglas sin eliminar las anteriores. A la estructura, funciones y prácticas que ya existían en el Herrerismo, se les incorpora el trabajo de los equipos técnicos del IMO para la elaboración del programa y la formación de cuadros para cubrir puestos de gobierno con personas que además de su lealtad partidaria contaran con conocimiento especializado y experiencia en su área de desempeño. Sin embargo, este institucionalismo no dice nada acerca del porqué de la aparición de esa nueva capa. Para ello hay que recurrir a otras explicaciones.

*El TT es creado a partir de actores clave como mecanismos de producción y diseminación de discursos políticos.* El ID permite poner de manifiesto que son las ideas (principios, valores, creencias) de Lacalle (recreando su propia tradición política) las que explican la creación del IMO. Aquí las ideas de los actores importan y son quienes promueven la elección de ciertos cursos de acción sobre otros. La preocupación por estar cerca de realidad (en contraposición a los intelectualismos), la reivindicación de Oribe y la importancia del pensamiento que oriente a la acción política, responden a la tradición familiar y política de Lacalle. Además, considerando la cultura fuertemente estatista del Uruguay y que las políticas que Lacalle buscaría promover en un eventual gobierno se

orientarían por reformas liberales y de retracción del Estado, sería necesario disputar el espacio para esas ideas. El IMO viene a desempeñarse como un promotor organizado de ideas, siendo un espacio de producción de discursos (proceso discursivo coordinación), pero también de diseminación y promoción de esos discursos en la sociedad (proceso discursivo de comunicación). Sin embargo, no puede desconocerse que el objetivo central era alcanzar el poder (IER), ni que el reclutamiento de expertos después de la experiencia de la CIDE había pasado a considerarse apropiado (IS), ni que el IMO es una nueva capa institucional (IH).

De lo explicado, puede concluirse que el IMO surge como parte de la estrategia diseñada por Lacalle para alcanzar el gobierno, buscando legitimar las reformas que quería impulsar y para posicionarse frente la opinión pública y a la interna del PN (IER). Cuando surge el Instituto lo hace en un momento en el cual la participación de expertos en la elaboración de los programas había pasado a considerarse como lo apropiado (IS). A su vez, el IMO llega para incorporarse como una nueva capa del Herrerismo, agregando su estructura y sus funciones a las ya existentes (IH). Finalmente, son las ideas de Lacalle las que explican por qué específicamente decidió crear un TT partidario. Él estaba convencido de la importancia de contar con un espacio de generación de pensamiento para ordenar el trabajo político del sector y es en ese marco que crea un instituto para producir, diseminar y promover discursos representativos de sus ideas (ID).

**Tabla 2 - ¿Por qué surge el IMO?**

	<b>Hipótesis</b>	<b>Análisis</b>
<b>Elección racional</b>	El TT es creado como una estrategia de supervivencia política.	<p>El IER ayuda a entender la creación del IMO como parte de una estrategia racional para alcanzar la Presidencia de la República.</p> <p>Sin embargo, no explica por qué Lacalle eligió la creación de un TT partidario como parte de su estrategia ni por qué el uso que hizo del IMO no fue meramente instrumental.</p>
<b>Sociológico</b>	El TT es creado respondiendo a expectativas culturales de comportamiento, a lo que se considera apropiado.	<p>El IS permite considerar que, tras la experiencia de la CIDE, desde mediados de los sesenta se empezó a considerar apropiado que los expertos participaran activamente en los procesos de elaboración programática.</p> <p>Sin embargo, la creación de TT partidarios no era la norma, por lo que no explica el motivo por el cual se eligió esta forma en particular.</p>
<b>Histórico</b>	El TT es creado como una nueva «capa».	<p>El IMO puede ser visto como una nueva capa institucional del Herrerismo y, específicamente, de la fracción liderada por Lacalle. Su estructura y sus funciones se incorporan a las ya existentes.</p> <p>Sin embargo, el IH no da respuesta a por qué surge esta nueva capa. No explica qué motiva este cambio gradual.</p>
<b>Discursivo</b>	El TT es creado a partir de ideas de actores clave como mecanismos de producción y diseminación de discursos políticos.	<p>Las ideas (principios, valores, creencias) de Lacalle son las que explican la creación del IMO. El Instituto es creado para producir, diseminar y promover discursos que representen esas ideas.</p> <p>Sin embargo, no puede desconocerse que el objetivo central era llegar a la Presidencia de la República, ni que el reclutamiento de expertos había pasado a considerarse apropiado, ni tampoco que el Instituto se integró como una nueva capa del Herrerismo.</p>

Fuente: Elaboración propia.

## 4.2. Características y evolución del IMO

En Uruguay los partidos han sido los actores políticos dominantes desde el surgimiento del Estado hasta la actualidad (Caetano, Rilla y Pérez, 1987). Para lograr alguna incidencia en las políticas públicas los técnicos debieron acercarse a ellos, pero una vez en el gobierno los políticos escasamente han solicitado su participación para la elaboración de políticas (Garcé, 2006). El sistema de partidos siempre ha estado marcado por una fuerte fraccionalización, por lo que es difícil que un TT sea partidario en puridad, sino que generalmente se corresponden a una fracción o sector. A su vez, las diferencias entre las fracciones obstaculizan la conformación de espacios técnicos de alta jerarquía política, ya que implicaría que las decisiones más importantes en la formulación de programas y las políticas fuesen adoptadas con base en criterios de carácter técnico y no de negociación política (Garcé, 2006).

En ese contexto, el IMO surgió como un TT interno, partidario, pero también sectorial, sin dejar de ser funcional a los intereses del partido y cooperando con él, pero bajo la égida del Herrerismo. Si bien a simple vista el IMO podría identificarse como un TT del *vanity model*, ya que nace por el impulso de un líder de una fracción, esa visión encuadra más en lo que es la tradición norteamericana que en la de Uruguay. Los partidos uruguayos generalmente se organizan en fracciones que surgen en torno a los líderes políticos, por lo que lo habitual es que los TT surjan promovidos por fracciones cuya dinámica es inseparable de la trayectoria de sus líderes. Los TT del *vanity model* representarían más a aquellos casos en los que son creados para ser la caja de resonancia de un líder como forma de catapultarlo y brindarle una plataforma de difusión sin un interés real por establecer un espacio de generación y promoción de pensamiento. En el caso del IMO su actividad no fue meramente instrumental a una candidatura, sino que el programa de gobierno elaborado por sus técnicos fue la guía del gobierno de Lacalle. Además, cuando su fundador no fue el candidato del Herrerismo, el equipo de técnicos y especialistas del Instituto trabajó para apoyar a la candidatura del sector y elaboró las propuestas para el programa de gobierno. Incluso hoy, sin la presencia de Lacalle, el Instituto continúa funcionando.

El IMO ha desempeñado la mayoría de las funciones identificadas por Uña (2007) para los TT partidarios: ha sido un ámbito de difusión y debate a través de la realización de diversos seminarios y conferencias y la publicación de diferentes documentos; ha elaborado y legitimado las medidas promovidas por Lacalle y por el Herrerismo desde el

89 y una vez en el gobierno los técnicos del Instituto las implementaron y respaldaron; ha incentivado la participación de especialistas y técnicos que nunca habían tenido actividad política y que de otra forma quizás no se hubiesen acercado al partido a pesar de su afinidad ideológica, y ha permitido a los miembros del Instituto vincularse con otras instituciones; y ha brindado soporte a la actividad de los candidatos del Herrerismo recopilando información y realizando diagnósticos sobre los cuales elaborar el programa de gobierno (principalmente en la campaña del 89). En lo que refiere a las funciones de formación y capacitación de cuadros identificadas por Ducoté (2007), se cumplieron a cabalidad, formando cuadros que se desempeñaron en el gobierno del PN y capacitando a quienes integraban el Instituto y a militantes del partido.

Además, y gracias al liderazgo de Lacalle, sirvió como un espacio de encuentro entre políticos y técnicos. Entre unos y otros había cierta tensión y desconfianza, en especial porque algunos políticos temían que los técnicos del IMO los desplazaran de eventuales cargos de gobierno. El Instituto sirvió para que los políticos se nutrieran y beneficiaran del conocimiento de los técnicos y para que los técnicos se acercaran a los políticos y adquirieran herramientas para la actividad política. En un país como Uruguay donde el régimen de elaboración de políticas es pluralista, pero la cultura es predominantemente antiintelectual y el conocimiento tiende a ser un instrumento para la lucha por el poder, institutos como el IMO sirven para tender puentes entre el políticos y técnicos.

Por su parte, la realización de investigaciones ha sido identificada por la mayoría de los entrevistados como lo más difícil, ya que la falta de financiamiento no permite contar con un grupo estable de profesionales rentados que puedan dedicarse a tal actividad de forma continua. Lo que generalmente se hace es que los expertos que participan en el IMO realicen aportes personales sobre los temas de su especialidad. Lo dicho coincide con la observación realizada por Echt (2019) en cuanto a que este tipo de instituto generalmente funcionan como intermediarios o gestores de información y no se destacan por generar sus propias investigaciones. Todos los trabajos que se hacen son honorarios y por la voluntad y el esfuerzo que dedican sus asociados o quienes son invitados a participar.

En cuanto a la autonomía estratégica, dada su condición de TT partidario, su funcionalidad a la estrategia y trayectoria política de Lacalle y que no ha contado con el financiamiento que le permitiese constituir un equipo estable de técnicos que desempeñen tareas de forma permanente, no ha logrado una autonomía suficiente para definir estrategias propias y orientadas a su consolidación como espacio de generación de conocimiento. No obstante, desde el alejamiento de Lacalle de la actividad político-partidaria,

el Instituto continúa funcionando y el trabajo se ha orientado a mantener su vigencia trabajando en la realización de actividades que promuevan el debate, la reflexión y el intercambio entre especialistas y con otras instituciones.

En lo que refiere a la sustentabilidad, como ya se ha visto, tanto las campañas electorales como la trayectoria de Lacalle han repercutido en las funciones del IMO. Las campañas han influido tanto en el tipo de trabajo que se realiza como en la participación y recaudación del Instituto. La victoria de 1989 significó para el Instituto un corrimiento de sus equipos técnicos y de sus funciones de recopilación y generación de datos a las estructuras gubernamentales. Su estrecha vinculación con Lacalle, si bien lo volvió exitoso en la campaña del 89 y lo revitalizó tras su salida del gobierno, también ha repercutido negativamente cuando Lacalle no ha sido el líder del partido, perdiendo su influencia y capacidad de incidir en los programas. No obstante, desde su fundación y a pesar de sus altibajos, el IMO ha tenido una actividad continua y es el único de los TT del PN que tuvo una incidencia directa en la elaboración de un programa de gobierno que posteriormente se implementó y que además nutrió al gobierno con sus integrantes.

El énfasis en las actividades desarrolladas por el IMO ha variado en función de la trayectoria política de Lacalle, identificándose tres grandes etapas en su evolución:

Primeros años (1985-1995). Signados por la campaña electoral del 89 y la llegada al gobierno. Es la etapa de su apogeo y mayor visibilidad. El IMO se funda el 1.º de marzo de 1985, una fecha de doble simbolismo: era el día en que Sanguinetti asumía como presidente y que se celebraban los 150 años de la investidura de Oribe en el mismo cargo. A medida que se acercaba la campaña del 89 y que el liderazgo de Lacalle crecía, el IMO se dedicó a la elaboración y difusión del programa de gobierno, así como a la formación de cuadros. Aquí comenzó además a desempeñar la función de redes, promoviendo principalmente la participación de técnicos y especialistas provenientes de la actividad privada y que no habían incursionado en la política, así como también generando intercambios con FAES. Con la llegada al gobierno muchos de sus integrantes pasaron a ocupar diferentes cargos y el programa elaborado por el Instituto bajo el liderazgo de Lacalle fue la hoja de ruta. Este corrimiento a las estructuras gubernamentales debilitó bastante al IMO, pero continuó funcionando y debido al éxito de su experiencia se volvió atractivo para aquellos expertos que querían comenzar a incursionar en la vida política. Probablemente también los políticos percibieron los beneficios de contar con una institución de este tipo e influidos por el éxito del IMO comenzaron a crear nuevos TT.

Después del gobierno (1995-2014). Marcada por el retorno de Lacalle a las actividades del Instituto, su ausencia en cargos públicos y sus candidaturas (1999 y 2009) y precandidatura (2004). De cara a las elecciones de 1994 el IMO ya había sido nuevamente reactivado por Lacalle, pero, aun cuando la elaboración del plan de gobierno para el Herrerismo estuvo a su cargo, J. A. Ramírez no se apoyó demasiado en el trabajo del Instituto, ya que recurría directamente a la asesoría de personas que habían ejercido el gobierno y tenían la información de primera mano. Luego de finalizado el período de gobierno y dado que tampoco ocuparía ningún cargo legislativo, Lacalle se integró activamente al trabajo en el Instituto. En esta etapa el Instituto se convirtió en su refugio, tras un período de duras acusaciones por corrupción contra su gobierno y en un momento en el cual su sector había dejado de ser el mayoritario en el partido. Aquí se trabajó intensamente en la capacitación y formación de militantes del partido, especialmente jóvenes. Se realizaron muchos cursos de historia con énfasis en los principales postulados del PN, se reivindicaron los logros del gobierno y se publicaron varios documentos. En esta etapa el IMO jugó un rol central como espacio de expresión para Lacalle. A media que se acercaban las elecciones de 1999 las actividades de seguimiento a los temas de gobierno y el trabajo para el armado de un nuevo programa, comenzó a intensificarse; así sucedería nuevamente en las campañas de 2004 y de 2009. Desde su fundación, el Instituto trabajó durante cada campaña electoral (exceptuando las de 2014 y 2019) en la elaboración de propuestas programáticas.

Actualidad (2014-2019). Aquí el punto de inflexión ha sido el alejamiento de Lacalle de la vida político-partidaria. Tras su alejamiento (luego de decidir no ser precandidato para las elecciones de 2014 y el nuevo liderazgo de Lacalle Pou) el IMO perdió a su principal figura y ya no tiene influencia en la elaboración del programa de gobierno, ha perdido el atractivo que solía tener por no ser el Instituto del candidato del partido y comparte su terreno de acción con otros institutos, donde destaca el CEPN, pero también los equipos técnicos del sector Todos. No obstante, ha continuado activo y su principal función parece ser la promoción y difusión de debates, generando espacio para el intercambio con otras instituciones y organizaciones, así como con especialistas provenientes de diferentes áreas e incluso de otros partidos a través de la organización de conferencias para las que, en algunos casos, cuenta con el apoyo de la KAS.

### 4.3. Conclusiones

El IMO surgió como un TT interno del Herrerismo y por el impulso de L. A. Lacalle, quien decide crearlo como parte de su estrategia para alcanzar el gobierno, buscando legitimar las reformas que quería impulsar y para posicionarse frente la opinión pública y a la interna del PN (IER). El Instituto aparece en un momento en el cual la participación de expertos en la elaboración de los programas había pasado a considerarse como lo apropiado (IS). A su vez, el IMO llega para incorporarse como una nueva capa del Herrerismo, agregando su estructura y sus funciones a las ya existentes (IH). No obstante, son las ideas de Lacalle las que explican por qué específicamente decidió crear un TT partidario. Él estaba convencido de la importancia de contar con un espacio de generación de pensamiento para ordenar el trabajo político del sector y es en ese marco que crea un instituto para producir, diseminar y promover discursos representativos de sus ideas (ID).

Desde su fundación y a pesar de sus altibajos, el IMO ha tenido una actividad continua y es el único de los TT del PN que tuvo una incidencia directa en la elaboración de un programa de gobierno que posteriormente se implementó y que además nutrió al gobierno con sus integrantes. Sus objetivos principales fueron entonces la formulación de un programa de gobierno (que sería la hoja de ruta) y la formación de cuadros. Si bien aparece durante lo que se puede identificar como la segunda etapa de creación de TT en América Latina, se corresponde mejor con aquellos que emergen en la tercera, ya que su orientación y propuestas adhieren y defienden los postulados del neoliberalismo y las políticas promovidas desde los organismos multilaterales.

El IMO ha desempeñado varias funciones: ser un ámbito de difusión y debate a través de la realización de diversos seminarios y conferencias y la publicación de diferentes documentos; elaborar y legitimar las medidas promovidas por el Herrerismo en las diferentes candidaturas; incentivar la participación de especialistas y técnicos y ser un espacio de encuentro con los políticos; generar vínculos con otras instituciones y entre especialistas de diferentes áreas; brindar soporte a la actividad política; y formar y capacitar cuadros. No se ha destacado por la realización de investigaciones, ya que la falta de financiamiento no le ha permitido contar con un grupo estable de profesionales rentados que puedan dedicarse a dicha actividad.

Por ser un TT estrechamente vinculado a la trayectoria de su líder y su sector y también por la falta de financiamiento, no ha logrado la autonomía suficiente para definir

estrategias propias y orientadas a su consolidación como espacio de generación de conocimiento. Las campañas electorales han influido directamente en sus actividades, aumentando la participación e incidiendo en el tipo de funciones que desempeña, pasando en esos momentos a centrarse en la elaboración de programas y en el apoyo de las candidaturas. La victoria de 1989 significó el corrimiento de sus equipos técnicos y de sus funciones a las estructuras gubernamentales, pero a su vez lo volvió atractivo y aumentó la participación; las derrotas han repercutido disminuyéndola.

En la evolución del IMO se pueden observar tres grandes etapas: 1- primeros años (1985-1995): signados por la campaña electoral del 89 y la llegada al gobierno donde sus funciones principales fueron la elaboración y difusión del programa y la formación de cuadros partidarios para su implementación; 2- después del gobierno (1995-2014): marcada por el retorno de Lacalle a las actividades del Instituto, donde sus principales funciones fueron la capacitación y la formación, el seguimiento de los temas de gobierno y el armado de las propuestas programáticas; y 3- actualidad (2014-2019): caracterizada por el alejamiento de Lacalle Herrera, el liderazgo de Luis Lacalle Pou, el impulso al CEPN y la pérdida de la incidencia del IMO en la formulación del programa del partido, siendo su principal función la organización de seminarios y conferencias para promover la difusión de pensamiento, el debate y la reflexión.

El caso del IMO, a pesar del éxito de sus primeros años y sus 34 años de existencia, sirve para ejemplificar lo difícil de la consolidación de los TT internos en Uruguay: los políticos no suelen recurrir a ellos, sino que se orientan al trabajo directo con especialistas; los legisladores cuentan con sus propios asesores y generalmente no les solicitan información, ya que no cuentan con los recursos necesarios para brindárselas de forma inmediata; y carecen de financiamiento para sus actividades, por lo que no cuentan con equipos estables de trabajo ni pueden lograr cierta autonomía para definir sus objetivos. Hasta que no cuenten con voluntad política y financiamiento que les permita formar cuerpos estables de trabajo, su funcionamiento seguirá siendo subsidiario.

No obstante, el IMO contribuyó decididamente a la promoción del trabajo con equipos de especialistas para la formulación de propuestas y la gestión de eventuales gobiernos, siendo este su principal legado a la cultura del PN. Actualmente, todos los políticos parecen coincidir en la importancia de contar con conocimiento especializado para la formulación e implementación de políticas públicas. De cara a las elecciones de 2019 los candidatos de todos los partidos se esforzaron por dar a conocer a sus equipos de asesores técnicos como una muestra de la solvencia y sustentabilidad de sus propuestas.

Tras la victoria del PN resta ver en qué medida se recurrirá al conocimiento especializado al momento de gobernar y qué rol efectivamente desempeñarán los asesores técnicos, máxime cuando el próximo gobierno será un gobierno de coalición que deberá construir consensos entre los diferentes partidos que lo integrarán.

Aspectos interesantes y que aquí no se han abordado son: la posibilidad de utilizar a los TT partidarios como conductos financieros de donaciones al partido, un tema siempre sensible y complejo, imposible de abarcar en este trabajo; la función que Lacalle y Da Silveira le asignan al CEPN de unir al partido y sortear las diferencias entre las fracciones; y la mención al Instituto Carlos Roxlo realizada por Gorosito. Queda pendiente además el estudio de otros TT, tanto del PN como de otros partidos, para poco a poco comenzar a entender los incentivos y constreñimientos que tienen este tipo de instituciones, los diferentes motivos por los que pueden surgir y las funciones que pueden desempeñar.

## 5. Bibliografía

- Baier, Gerald y Bakvis, Herman (2006): “Think tanks y partidos políticos en Canadá: ¿competidores o colaboradores?” en Adolfo Garcé y Gerardo Uña (compiladores). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 51-67.
- Belánd, Daniel y Cox, Robert (2011): “Introduction. Ideas and Politics” en *Ideas and Politics in Social Science Research*, New York: Oxford University Press, Inc., pp. 3-20.
- Botto, Mercedes (2011): “Think tanks en América Latina: radiografía comparada de un nuevo actor político” en Norma Correa Aste y Enrique Mendizabal (editores). *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina. Diagnóstico y propuesta*. N° 51. Lima: CIES, pp. 83-113.
- Bucheli, Gabriel y Harriet, Silvana (2012): “La dictadura cívico militar, 1973-1984” en Benjamín Nahum (coordinador) *1960-2010 Medio siglo de historia uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental S.R.L., pp. 11-110.
- Caetano, Gerardo; Rilla, José y Pérez, Romeo (1987): “La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos”, en *Cuadernos del CLAEH: Partidos políticos y sociedad*, N° 44. Montevideo.
- Campbell, John L. y Pedersen, Ove K. (2011): “Knowledge Regimes and Comparative Political Economy” en Daniel Béland y Robert Henry Cox (editores) *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press, Inc., pp.167-190
- Cardarello, Antonio y Yaffé, Jaime (2010): “Crónica de una victoria anunciada. Estrategias de campaña y desempeños partidarios en las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2009” en Daniel Buquet y Niki Johnson (coordinadores) *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo-ICP-CLACSO, pp. 23-42.
- Echt, Leandro (2019): Partisan think tanks: between knowledge and politics. The case of Pensear Foundation and PRO Party in Argentina. On Think Tanks Working Paper 7. On Think Tanks.
- Garcé, Adolfo (2006): “Una interfase estrecha e inestable. Think tanks y partidos políticos en Uruguay” en Adolfo Garcé y Gerardo Uña (compiladores). *Think tanks y*

- políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 293-316.
- Garcé, Adolfo (2009): “Panorama de la relación entre think tanks y partidos políticos en América Latina. Estudio marco” en Enrique Mendizabal y Kristen Sample (coeditores) *Dime a quién escuchas... Think tanks y partidos políticos en América Latina*. Perú: IDEA Internacional, ODI: pp. 23-58.
- Garcé, Adolfo (2014): “Regímenes políticos de conocimiento: construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009)” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34, N° 2. Montevideo: ICP, pp. 439-458.
- Garcé, Adolfo (2015): “El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas” en *Política y gobierno*, Vol. XXII, N° 1, semestre de 2015, pp. 199-226.
- Garcé, Adolfo y Uña, Gerardo (2006): “Introducción” en *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 9-14.
- Garrido, Atilio (2001): *Lacalle. Con alma y vida*. Montevideo: Gussi Libros.
- Lacalle, Luis. A (2012): “Herrera. Un nacionalismo oriental” en *Historia Uruguaya. Los caudillos*, N° 9. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Lanzaro, Jorge (2001): “Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista” en *Tipos de presidencialismo y modos de gobiernos en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 283-317.
- Meseguer, Covadona y Fabrizio Gilardi (2008): “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas” en *Política y Gobierno*, Vol. 15, N.º 2, pp. 315-351.
- Ramos, Conrado y Milanesi, Alejandro (2001): “¿Un neoweberianismo imperfecto? Describiendo el modelo de gestión pública en el Uruguay de los gobiernos del Frente Amplio” en Gustavo Blutman y Horacio Cao (editores) *Estado y administración pública: paradojas en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones en Administración Públicas, pp. 241-279.
- Rich, Andrew (2011): “Ideas, Expertise, and Think Tanks” en Daniel Béland y Robert Cox (editores) *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press, Inc., pp. 191-208.

- Rilla, José (2012): “La restauración de la democracia. Reforma, crisis y cambio político en Uruguay, 1985-2000” en Benjamín Nahum (coordinador) *1960-2010 Medio siglo de historia uruguaya*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental S.R.L., pp. 111-149.
- Stone, Diane (2005): “Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition”, paper prepared for the Asian Development Bank Institute Symposium: “How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Viet Nam”, 31<sup>st</sup> August 2005, Hanoi.
- Trigo, Gonzalo (2015): “Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política” en *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, Vol. 7, N° 1, pp. 224-241. Medellín.
- Uña, Gerardo (2006): “Think tanks en Argentina: sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia” en Adolfo Garcé y Gerardo Uña (compiladores) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 177-220.
- Van Dijck, Pitou (1998): “The World Bank and the Transformation in Latin American Society” en Miguel Centeno y Patricio Silva (editores). *The Politics of Expertise in Latin America. Latin America Studies Series*, pp. 96-125.

## **6. Anexos**