

INSTITUTO DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS
SOCIALES DE LA
UNIVERSIDAD DE LA
REPÚBLICA.
MONTEVIDEO,
URUGUAY.

JORGE LANZARO

CENTRO PRESIDENCIAL
ESTUDIO SOBRE ALTO GOBIERNO EN URUGUAY

DOCUMENTO ON LINE N° [01/13]
[AGOSTO 2013]

documentos de trabajo



ISSN: 1688-5058

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA. MONTEVIDEO)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (INST. CIENC. POLÍT., MONTEV.)

Centro Presidencial
Estudio sobre Alto Gobierno en Uruguay¹

Jorge Lanzaro

¹Informe descriptivo sobre características del Centro Presidencial y las instituciones del “Alto Gobierno” en Uruguay, en las Presidencias de Jorge Batlle y de Tabaré Vázquez (2000-2010), elaborado para un proyecto de estudios sobre “Alto Gobierno” en América Latina, organizado por el CLAD (Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo)

I INTRODUCCIÓN

.....

Según las coordenadas generales del estudio sobre América Latina organizado por el CLAD, el análisis específico del caso de Uruguay se refiere a los dos últimos períodos de gobierno, es decir a la Presidencia del Dr. Jorge Batlle (2000-2005) y a la Presidencia del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010).

Estructura Jurídico-Institucional del Alto Gobierno en Uruguay

En vista de las características particulares de la estructura institucional del Uruguay, el Alto Gobierno en este país se integra con el Presidente de la República, el Vicepresidente –que es a la vez Presidente del Senado y de la Asamblea General (reunión de las dos Cámaras)– el Consejo de Ministros, el Secretario y el Prosecretario de la Presidencia, el Ministro de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC).

El estatuto básico de estos organismos está establecido en principio por la propia Constitución de la República. También hay al respecto normas reglamentarias adoptadas por leyes y decretos sucesivos, que en varios casos instituyen además algunas de las nuevas reparticiones dependientes de los organismos mencionados.

Varias de las disposiciones constitucionales aplicables tienen su origen en las ediciones constitucionales de la primera mitad del siglo XX, en particular de la Carta de 1934, que es uno de los pilares fundamentales del constitucionalismo uruguayo. No obstante, buena parte del estatuto vigente proviene de la edición constitucional de 1966, en gran medida inspirada en las ideas del desarrollismo cepalino, que predominaban en aquella época en América Latina y que entre otras cosas, son las que acunan la creación del CLAD. Las tesis del desarrollismo estaban muy difundidas en el Uruguay y tuvieron su expresión mayor en los trabajos de la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE), organismo presidido por el Cr. Enrique Iglesias, que actuó entre 1960 y 1967, elaborando un abanico de planes y de iniciativas institucionales para el desarrollo¹.

La Constitución de 1966 reforzó en forma marcada las facultades del Presidente y del Poder Ejecutivo, con respecto al Parlamento y a los demás órganos públicos, pronunciando una tendencia a la asimetría institucional, que despegó en Europa y en las Américas en la década de 1930 y que desde esos años en adelante, paso a paso, ha ido convirtiendo al ejecutivo en el “*poder gubernamental*” por excelencia, tanto en los regímenes presidenciales

¹ Enrique Iglesias fue luego Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1972-1985), Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-1988) y Presidente del BID (1988-2005), siendo desde 2005 Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

como en los parlamentarios y en los híbridos (Duverger 1951, Lanzaro 2005).

La Constitución de 1966 fue también la que creó varias instituciones de la generación desarrollista, que aún subsisten, en particular, el Banco Central y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que en el origen vino a institucionalizar la CIDE y fue su sucesora directa.

La Constitución de 1996, que es la que actualmente rige, no innovó demasiado en este campo, salvo en algunas disposiciones puntuales. Se centró más bien en la reforma del régimen electoral –sobre todo en la elección presidencial– y siguiendo la tendencia histórica evocada, reforzó en varios aspectos las facultades del Presidente y del Poder Ejecutivo –como centro gubernamental– especialmente en lo que toca a la relación con el Parlamento y a los procesos legislativos (Lanzaro 2008)².

En Uruguay –tal como ocurre usualmente en los regímenes presidenciales– el Presidente de la República es a la vez Jefe de Estado y Jefe del Gobierno (Constitución: Artículo 159). El Presidente es el titular máximo del Poder Ejecutivo, debiendo actuar obligatoriamente con los Ministros del ramo respectivo o en Consejo de Ministros (C: Artículo 149 y 168). Es electo para un período de cinco años –sin posibilidad de reelección inmediata– por mayoría absoluta de votantes. Si esta no se logra en la primera vuelta, la fórmula presidencial se elige en segunda vuelta, entre las dos candidaturas más votadas, por mayoría simple (C: Artículo 151 y 152).

Los cargos de Secretario y de Prosecretario de la Presidencia están previstos en la Constitución (C: Artículo 168, numeral 26). Ambos actúan como tales en el Consejo de Ministros y son funcionarios de estricta confianza del Presidente. El Presidente los designa libremente, cesan con él y puede removerlos en cualquier momento. El Secretario de la Presidencia es una pieza estratégica en el círculo de gobierno, en vínculo estrecho con el Presidente, sobre bases de lealtad personal y política, mediante un desempeño usualmente rodeado de discreción y sin mayor figuración pública, más allá de las veces en que hace de vocero oficial. Sin tener formalmente rango ministerial, en ciertos casos –concretamente, en los tres primeros años de la Presidencia de Vázquez– ha llegado a obrar de hecho como un jefe de gabinete.

En los prolegómenos del período presidencial 2010-2015, se planteó la creación de un Ministerio de Gobierno y Asuntos Ciudadanos “con la finalidad de lograr la mayor coordinación y eficacia de la gestión estatal, apoyando y asesorando al Presidente de la República”. Este proyecto –que no tuvo andamio– creaba una especie de super Ministerio de la Presidencia, con competencias extremadamente amplias, asignándole muchas de las funciones incluidas en el catálogo del Alto Gobierno³. Bajo la dependencia de este

²Salvo indicación expresa, las referencias a normas constitucionales incluidas en este informe corresponden al texto de la Constitución sancionado en 1996.

³Elaboración, seguimiento y evaluación de políticas públicas, agenda de gobierno del Presidente y del Consejo de Ministros, comunicación institucional, coordinación política, relacionamiento con los otros poderes del estado y demás organismos públicos, reforma

ministerio no nato se ubicaban las unidades alojadas en la Secretaría de la Presidencia, así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) y sus reparticiones (ver Anexo II)⁴.

El Vicepresidente tiene en Uruguay una posición bifronte (C: Artículo 150). Es electo en fórmula conjunta con el Presidente, lo debe reemplazar en caso de vacancia temporal o definitiva, participa regularmente de las sesiones del Consejo de Ministros y de hecho integra el Poder Ejecutivo. A tal punto, que la tipificación normativa de la Vicepresidencia figura en la Sección IX de la Constitución, que contiene precisamente el estatuto general del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, el Vicepresidente es a la vez el Presidente del Senado y de la Asamblea General (reunión del Senado y de la Cámara de Diputados), siendo así la cabeza del Poder Legislativo (C: Artículos 94 y 150). El desempeño de los Vicepresidentes oscila entre esos dos polos gubernamentales, mediante una actividad que no ha estado exenta de episodios de tensión política, que se centra alternativamente en uno u otro y obrando como enlace entre ambos.

El Consejo de Ministros se integra con todos los Ministros o quienes hagan sus veces (C: Artículo 160), participando asimismo en forma regular el Vicepresidente de la República y el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Aunque tiene competencia privativa en ciertos casos de relevancia previstos taxativamente por la Constitución, su competencia es al mismo tiempo abierta, en cierta medida indeterminada y en rigor dependiente o derivada, puesto que se reúne cuando el Presidente lo convoca y entiende en los asuntos de gobierno y administración que planteen en su seno el Presidente o los Ministros (C: Artículos 160 y 168). Esto hace que su rol político haya variado gobierno a gobierno, como ha variado también la frecuencia y la dinámica de sus reuniones. El Consejo de Ministros actúa por mayoría de presentes y bajo la presidencia del Presidente de la República, cuyo voto es decisivo en caso de empate (C: Artículos 161 y 162).

Aunque los ministros son en los hechos secretarios de estado, el régimen presidencial uruguayo tiene jurídicamente –aunque no en la práctica– un carácter híbrido, puesto que la Constitución introduce al respecto algunas disposiciones propias de los regímenes parlamentarios. En efecto, los Ministros deben ser designados por el Presidente entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo, pudiendo incluso solicitarse un voto de confianza explícito o implícito por parte de la

del estado.

⁴Por lo tanto, más allá de algunos avances en los organismos ya existentes, Uruguay no se suma a las tendencias que pueden advertirse en el horizonte comparado y que implican el desarrollo del centro presidencial, mediante oficinas especializadas (secretarías, jefaturas o ministerios de la presidencia o del gobierno), tal como ocurre desde hace décadas en los sistemas pioneros de Estados Unidos o de Francia y como ha venido ocurriendo en otros países de América Latina (con casos relevantes como por ejemplo Brasil y Chile).

Asamblea General (C: Artículo 174)⁵.

Asimismo, según el procedimiento especial previsto en los Artículos 147 y 148 –una incrustación parlamentarista en el gobierno presidencial que nunca ha funcionado cabalmente– los Ministros o el Consejo de Ministros en conjunto pueden ser objeto de censura parlamentaria por mayoría absoluta de la Asamblea General, lo que acarrea su renuncia. Ello desencadena un procedimiento que puede llevar a la disolución de las Cámaras y a una nueva elección de Senadores y Diputados, los cuales podrán confirmar a los ministros censurados o decidir su renuncia definitiva. Por tanto, corresponde en este caso a la ciudadanía zanjar la desavenencia entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, tal como llega a ocurrir en los regímenes parlamentarios⁶.

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es un ministerio estratégico, que ha tenido un desarrollo institucional importante y acumulativo, con alto grado de especialización y de diversificación en sus reparticiones internas. Al MEF le corresponde la conducción de la política nacional en materia económica, financiera y comercial (Decreto 574/974). En paralelo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el MEF tiene una participación privilegiada en la elaboración del Presupuesto Nacional –que obra como “plan quinquenal” para el período de gobierno correspondiente– y también en la preparación de la Rendición de Cuentas, que debe hacerse año a año y permite introducir ajustes y modificaciones presupuestales en el correr de un período de gobierno.

Como ocurre en tantos casos, el MEF suele ser protagonista de una disputa por el mayorazgo en el gobierno, con respecto a los demás ministerios y a otros organismos públicos, como cabeza del equipo económico, en articulación estrecha y más de una vez en contienda de competencias, con el Banco Central y sobre todo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) –al igual que el Banco Central y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)– pertenece como dijimos a la generación de instituciones –originariamente desarrollistas– creadas a partir de la Constitución de 1966.

La OPP depende directamente de la Presidencia de la República y tiene la función de asistir al Poder Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto Nacional y de las Rendiciones de Cuentas anuales, así como en la formulación

⁵Sin perjuicio de múltiples disposiciones modificativas, la norma matriz que definió las competencias de cada ministerio ha sido por mucho tiempo el Decreto 574/974 de 12 de Julio de 1974.

⁶Según lo dispuesto en los artículos 147 y 148, el Presidente puede observar el voto de censura parlamentaria cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General. Si esta no reitera la censura por tres quintos de votos del total de sus componentes, el Presidente podrá mantener a los ministros censurados, disolver las Cámaras y convocar en el mismo acto a elecciones de Senadores y Diputados. La nueva Asamblea General decidirá por mayoría absoluta si mantiene o revoca el voto de censura originario.

de Planes de Desarrollo y de Políticas de Descentralización (C: Artículos 230, 214 y concordantes).

Más allá de esta atribución principal –que la constituye en un órgano estratégico en la estructura central de gobierno– la OPP es un órgano de competencia especializada pero abierta, que puede asimismo asumir otros cometidos que se le asignen por ley. Esto ha ocurrido efectivamente y en los sucesivos períodos de gobierno se han creado varios programas y unidades, que se insertan en el marco de la OPP y de esa forma vienen a integrar la organización de la Presidencia.

La OPP está dirigida por un Director, designado por el Presidente de la República, como funcionario de particular confianza, con rango ministerial (aunque no con título de ministro) y con facultad constitucional para comunicarse directamente con los Ministerios y demás organismos públicos (C: Artículo 230). El Director de la OPP debe reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. La OPP estará dirigida asimismo por una Comisión integrada por representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y presidida por el Director, que en los hechos ha funcionado en forma esporádica, con pocas reuniones en cada período de gobierno desde la restauración democrática (1985-2010)⁷. La OPP puede además formar Comisiones Sectoriales, en las que deben estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas. Habrá en particular una Comisión Sectorial encargada de la formulación de Planes de Descentralización, integrada por los ministros competentes y por delegados del Congreso de los Intendentes Departamentales.

La Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) es un órgano de asesoramiento y contralor en materia de Administración Pública, que tiene el cometido de promover una “administración eficiente”, actuando para ello con autonomía funcional e independencia técnica (Ley 15.757 de 15 de Julio de 1985). La ONSC es dirigida por la Comisión Nacional del Servicio Civil, designada por el Poder Ejecutivo, que está compuesta por cuatro integrantes y presidida por el Director de la ONSC.

La ONSC es dependencia directa de la Presidencia de la República y tiene como cometido básico el perfeccionamiento de la función pública, precisamente mediante el desarrollo del Servicio Civil (C: Artículos 59 y 60). En ese marco tiene competencia genérica en lo todo lo que toca a la organización del estado, la administración pública y las políticas de recursos humanos, entendiendo en el estatuto de los funcionarios públicos, el ordena-

⁷En la Constitución de 1966 que creó la OPP y en normas posteriores (como el Decreto 573/990 de 12 de Diciembre de 1990), la integración de esta Comisión es muy amplia y comprende prácticamente a todos los Ministerios, aunque en los hechos tuvo una integración de geometría variable. En representación de los Ministros han asistido usualmente los Subsecretarios y sobre todo los Directores Generales de los Ministerios, lo que ocurrió en forma más sistemática al iniciarse los programas de reforma del estado del CEPRE, a partir de 1996 (ver infra).

miento presupuestal y la carrera administrativa. Ello implica participar en los procesos de reforma del estado, en contienda de competencias y en una relación de poderes muy desigual con el Ministerio de Economía y en particular con la OPP. La ONSC es la encargada de llevar el Registro Nacional de Funcionarios Públicos y promueve la formación de los funcionarios del estado, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y de otros programas.

Organización del Informe y Metodología

Tomando como base el estatuto normativo reseñado y luego de un breve acápite sobre los rasgos del régimen de gobierno en el Uruguay en el período democrático que se inicia en 1985, el informe hace un análisis del Alto Gobierno en los dos períodos comprendidos en el objeto de este estudio –Presidencia del Dr. Jorge Batlle (2000-2005) y Presidencia del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010)– concentrándose en la descripción de sus características generales, señalando tanto las continuidades como las diferencias y resaltando las principales innovaciones de cada período. Los capítulos correspondientes a cada presidencia tienen una organización básicamente similar, que incluye secciones sobre los aspectos más relevantes (ecuación política del gobierno, estilo de liderazgo del presidente y caracterización del tipo de desempeño de las jerarquías principales del Alto Gobierno).

La información en que se funda dicho análisis proviene del examen de las normas jurídicas vigentes (Constitución, Leyes, Decretos y Actos Administrativos) y de los pocos organigramas disponibles; de las entrevistas a informantes calificados y de la observación usual realizada por el autor de este estudio, como experto en Ciencia Política.

A tal fin se efectuaron veinte (20) entrevistas, preparadas y realizadas por el propio autor del informe (ver Anexo I). La lista incluye a los dos Presidentes y los dos Vicepresidentes en ejercicio durante los períodos comprendidos en el estudio (Batlle y Vázquez), más los Presidentes que ocuparon el cargo en los períodos precedentes (Julio María Sanguinetti dos mandatos: 1985-1990 y 1995-2000; Luis Alberto Lacalle: 1990-1995), lo que implica haber entrevistado a todos los Presidentes de la República del período democrático 1985-2010. A ello se agregan los Ministros y Directores de la OPP, los Secretarios y Pro-Secretarios de la Presidencia, uno de los Directores de la ONSC, el Director de la Secretaría de Comunicación Institucional de la Presidencia, más dos asesores y dos funcionarios especializados de la Presidencia. El Ministro de Economía de Batlle estaba fuera del país y el Director de la ONSC de ese período –cuyo papel fue intrascendente– ha sido imposible de ubicar. Al elaborar el estudio se trató de corroborar las informaciones proporcionadas por los entrevistados, cotejándolas con los documentos apropiados y cruzando sus dichos, que son mayormente coincidentes. Las pocas discrepancias detectadas pueden imputarse a las diferencias en los enfoques

políticos.

Lamentablemente no hay informes sistemáticos ni estudios especializados sobre la organización y el funcionamiento de la Presidencia en el Uruguay. De hecho, es la primera vez que ello es objeto de análisis, gracias a la iniciativa del CLAD.

II SISTEMA POLÍTICO INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y RÉGIMEN DE GOBIERNO 1985-2010

.....

En la etapa democrática iniciada en 1985, después de la dictadura instalada de 1973 a 1984, se restauró la democracia de partidos vernácula, que ha sido la más antigua de América Latina (Lanzaro 2012) y Uruguay volvió a la estructura de gobierno previa al régimen autoritario, básicamente con el sistema resultante de la Constitución de 1966. Ese sistema –constituido tal como lo describimos en la sección I de este informe– ha operado con las siguientes características generales:

a) El régimen de gobierno mantiene sus rasgos matrices, pero se experimenta un “neo-presidencialismo” de rasgos inéditos (Lanzaro 2000, 2007, 2010, 2011), en el que resaltan las siguientes peculiaridades:

i) Nuevas modalidades de desempeño presidencial y creciente concentración de facultades en el Poder Ejecutivo.

ii) Transformación de los modos de gobierno, que da lugar a ejercicios repetidos del “presidencialismo de coalición”. Hubo coaliciones de gobierno en las tres presidencias que se sucedieron entre 1990 y 2005 (la más sólida fue la que operó durante el segundo mandato de Julio Ma. Sanguinetti: 1995-2000). Al llegar la izquierda a la Presidencia habrá dos períodos consecutivos de gobiernos mayoritarios (2005-2015), circunstancia poco frecuente, que no se producía en el país desde mediados del siglo XX (las últimas veces se registraron en los años de 1950 y en 1966).

b) Mutación de gran calado del sistema de partidos, el cual pasó de ser uno de los bipartidismos más antiguos del mundo (junto de los Estados Unidos y al de Inglaterra) a un sistema pluripartidista moderado, merced al desarrollo de la tercería de la izquierda. El sistema preserva su alto grado de institucionalización y de competencia efectiva, aun en

el trance de mutación por el que atraviesa. Los partidos tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) siguen en carrera, pero cambia su lugar y su función en el sistema. La izquierda reunida en el Frente Amplio logra un crecimiento sostenido, desde 1999 se convierte en el partido mayor del espectro político y se estrena en la presidencia en 2005, iniciando su segundo mandato en 2010.

c) En una secuencia de “doble transición”, en seguida de la transición democrática (1980-1985) y con mayor fuerza a partir de 1990, sobreviene la transición liberal, que al igual que en toda América Latina implica el impulso de reformas pro-mercado en la economía y en el estado.

Debido a la dinámica competitiva del sistema de partidos –con las limitaciones y los vetos que tal dinámica genera– los procesos de liberalización son más moderados que en otros países y de hecho el estado preserva la propiedad de los servicios sociales, los bancos y las empresas públicas estratégicas (Lanzaro 2000, Forteza et al. 2007). Dado que estos organismos tienen estatuto de entes autónomos y servicios descentralizados (Lanzaro 2004), su persistencia –a la que se suma la creación de nuevas agencias– plantea desafíos peculiares para la coordinación política y el ejercicio central del gobierno.

La privatización “dura” resulta en nuestro caso acotada⁸ y en la Administración Central los procesos de reforma del estado avanzan poco. En algunas zonas del estado, particularmente en los bancos y en las empresas más importantes⁹, hay procesos efectivos de modernización y tiene cierto andamio una privatización “blanda”, que introduce lógicas mercantiles y modos de gestión de corte privatístico en el sector público.

Estos cambios van acompañados de un alejamiento de los modelos reformistas que predominaron en los años de 1960, lo que entre otras cosas implica un abandono de los pautas propias del desarrollismo cepalino y una pérdida de peso de los esfuerzos por construir una burocracia profesional de tipo “weberiano”, sin que lleguen a asentarse plenamente los prospectos del “*new public management*” que posteriormente despuntaron.

⁸En el Índice de Privatizaciones de Lora (2001), para el período 1985-1999 –que es la fase de alza de las políticas de liberalización– Uruguay ocupa el lugar más bajo entre 18 países de América Latina: con el menor valor de activos públicos privatizados en proporción al PIB (no alcanza al 0.1 %). En ese período, Brasil se ubica en tercer lugar (más del 10 % del PIB), seguido de Argentina (algo menos del 9%), en una lista encabezada por Bolivia (casi 20 %) y Perú (cerca del 15 %).

⁹UTE: electricidad, ANTEL: telecomunicaciones, ANCAP: combustibles.

III EVOLUCIÓN DEL ALTO GOBIERNO EN URUGUAY PRESIDENCIAS DE JORGE BATLLE Y DE TABARÉ VÁZQUEZ

.....

III.1) Presidencia de Jorge Batlle (2000-2005)

Durante la Presidencia de Jorge Batlle (2000-2005) hubo algunas innovaciones que destacaremos, pero no se producen cambios mayores en la estructura institucional del centro de gobierno, tal como fue reinstalada al regreso a la democracia, durante la presidencia inaugural de Julio María Sanguinetti (1985-1995) y tal como se mantuvo prácticamente durante las presidencias siguientes: Luis Alberto Lacalle (1990-1995) y segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-2000).

En la entrevista que realizamos, el Dr. Batlle resaltó este hecho, hizo un reconocimiento de la labor restauradora del Dr. Sanguinetti y afirmó que no le parece adecuado acudir a innovaciones que reformulen esa estructura. En particular, criticó la tendencia a concentrar funciones y poderes en la órbita de la Presidencia, en la medida en que las tareas así organizadas salen de la competencia de los ministerios y tienden a escapar al control político parlamentario. Esta posición, en la que se alinea quien fuera su Secretario de la Presidencia, es también sostenida por el ex Presidente Sanguinetti.

En tales términos, el Alto Gobierno en el período 2000-2005 se ajustó a los siguientes parámetros. 1) Un desempeño muy activo e intervencionista del Presidente, centrado más bien en la relación con sus ministros, cartera a cartera y en contadas reuniones del Consejo de Ministros. 2) Rol político fuerte y a la vez discreto del Secretario de la Presidencia, secundado por el Prosecretario, quien se encargaba sobre todo de tareas jurídicas y administrativas. La Secretaría de la Presidencia contaba con los funcionarios burocráticos de planta y un personal de confianza reducido (apenas un par de asesores y un pequeño núcleo de allegados), tal como ha ocurrido usualmente. 3) Papel preponderante del Director de la OPP, titular de un cierto mayorazgo, especialmente en cuestiones presupuestales y en algunas materias estratégicas, con participación permanente y sistemática en todos los acuerdos ministeriales. 4) La labor del Ministro de Economía y Finanzas se inscribe en este trípode de poderes, con un desempeño que no deja sin embargo de ser relevante y que se vuelve particularmente decisivo y visible, al producirse un relevo ministerial importante, en el ciclo de la crisis económica 2002-2003. 5) El Vicepresidente Luis Hierro –perteneciente al sector colorado liderado por el ex Presidente Sanguinetti– participa en la gestión del Poder Ejecutivo, en diálogo fluido y constante con el Presidente Batlle, colaborando en el tejido de la coalición de gobierno. Como Presidente de la Asamblea General busca orientar la agenda parlamentaria y cultiva la relación con los líderes de las bancadas partidarias. 6) La ONSC no tuvo un papel relevante

y la cuestión estratégica de la reforma del estado quedó como veremos en manos de un comité especial (CEPRE), en la órbita de la OPP.

Ecuación de Gobierno

El Presidente Batlle del Partido Colorado fue uno de los adalides de las reformas pro-mercado y las posturas liberales en boga en los años 1990, obrando como agitador ideológico y activo agente político, con ideas y propuestas provocativas, en una militancia ferviente y de larga data, anterior a la de muchos de sus correligionarios. Paradójicamente, debió resignar su ambición fundacional y su reformismo “radical” terminó moderándose al llegar al gobierno, dada la dinámica pluralista de la democracia uruguaya: merced a la competencia inter e intra partidaria y a la acción efectiva de los veto players. Por lo pronto, porque ejerció la presidencia apoyado en una coalición de gobierno bipartidaria, integrada por sectores de los dos partidos tradicionales, constituida a partir de la coalición electoral que le permitió ganar la segunda vuelta de las presidenciales de 1999. Los ministros representaban a estos sectores, pero sus jefes no integraban el gabinete. De esta manera y sin perjuicio de otros contactos, Batlle debió manejarse fundamentalmente en una relación a dos puntas: hacia la derecha, con Luis Alberto Lacalle –ex Presidente y líder del Partido Nacional– y hacia el centro, con Julio María Sanguinetti, dos veces presidente y líder del otro sector del Partido Colorado, principal socio del Presidente, pero al mismo tiempo su competidor de muchos años. Esa relación triangular, obró en cotejo con la oposición de la izquierda reunida en el Frente Amplio, que por entonces ya había llegado a ser el partido más grande del sistema uruguayo, con la representación parlamentaria más cuantiosa (40 % de las bancas)¹⁰. La crisis económica severa que golpeó al país en 2002-2003, absorbió las energías del gobierno y agregó mayores obstáculos. Con esas limitaciones, derivadas de la política partidaria y de los coletazos de la economía, Batlle trató no obstante de seguir en lo posible los rumbos del reformismo liberal moderado que expuso al asumir la Presidencia, con una experiencia de gobierno que dejó algunos intentos frustrados y varias realizaciones que marcan el período 2000-2005.

Presidencia

El “estilo del presidente” es una de las variables más relevantes en lo que respecta al funcionamiento específico del Alto Gobierno. En términos comparativos, mientras que el presidente Sanguinetti se ubicó en general en una postura de Jefe de Estado, con exposición pública medida, empaque republicano y una aparente distancia respecto a las vicisitudes corrientes, asegurando sin embargo una firme conducción política, la producción de certidumbres, el arbitraje de posiciones y el intercambio con los jefes políticos;

¹⁰Ver Lanzaro 2000 y 2000b.

el Presidente Batlle en cambio realizó un ejercicio más expansivo: ostensiblemente activo, con una locuacidad proverbial, riesgos de sobre exposición y en particular, un “intervencionismo” considerable. Este estilo resulta a su vez diferente del que caracterizó la gestión posterior de Tabaré Vázquez y se asemeja en alguna medida al que practicó en su momento el Presidente Lacalle (quien proclama tener un temperamento “impertinente y ansioso”).

Este tipo de protagonismo pasó provisoriamente a un segundo plano –al menos en términos de visibilidad pública– durante el tramo más alto de la crisis económica 2002-2003, especialmente cuando asume un nuevo titular de la cartera de Economía (Julio 2002-Agosto 2003), para contar con un ministro “más político” que su predecesor, con apoyos amplios y dotes de articulador de consensos, que se convertirá en un pivot decisivo de la gestión de la crisis.

La propensión “intervencionista” del Presidente Batlle se tradujo fundamentalmente en tres tipos de acciones –formales e informales– que remiten en todo caso a un modelo de ejercicio de la autoridad presidencial y de toma de decisiones, con formas de negociación y de coordinación política, en las que pesan mucho los designios reformistas y la exigencia de disciplina en el gasto público. Todo esto realizado de manera directa, mediante una profusa participación personal del Presidente, con el apoyo de la Secretaria de la Presidencia, en términos informales o con la mediación institucional que provee la propia Presidencia, los Ministerios y los otros organismos estatales competentes.

En la órbita de la Presidencia, no se desarrolló una red de instituciones auxiliares especializada y diversificada; la agenda de gobierno quedó básicamente delineada en el discurso que el Presidente pronunció al asumir su cargo ante la Asamblea General, con ajustes sobre la marcha, pero sin elaboraciones sistemáticas consecutivas; salvo las innovaciones que se mencionan más adelante y los intercambios personales en el círculo de la presidencia y de la coalición de gobierno, no hubo procesos específicos de información, seguimiento y evaluación de la coyuntura política y de las políticas públicas.

En sus desplazamientos el Presidente Batlle mantenía por supuesto intercambios directos y más o menos frecuentes, con el Vicepresidente, los principales socios de la coalición de gobierno y eventualmente con otros jefes de sector, realizando a su vez reuniones periódicas con los parlamentarios de su partido. Su *inner circle* era reducido, ya que contó por lo general con solo dos asesores y solía consultar con un par de dirigentes de su propio grupo partidario, que eran los operadores principales del gobierno en la Cámara de Diputados.

Las gestiones presidenciales se encuadran sobre todo en tres tipos de acción:

- A) Una relación estrecha y copiosa con sus ministros, quienes se reunieron pocas veces en Consejo de Ministros para temas generales es-

tratégicos, pero tenían “diálogo y buena relación” –entre ellos y con el Presidente– generando en principio un modelo de relacionamiento de tipo cooperativo, que cumplía en buena medida la aspiración del Presidente de no tener conflictos en el gabinete y particularmente en el seno del equipo económico (OPP, Ministerio de Economía, Banco Central). Cuando asomaba alguna diferencia entre ministros, el Presidente laudaba.

Mediada y de hecho orientada por los intercambios que el Presidente mantenía con los líderes de los sectores partidarios a los cuales respondía la integración del gabinete, la relación con los ministros se trababa formalmente en los acuerdos particulares por cartera, generalmente “uno a uno”, “largos” y de frecuencia semanal.

También había comunicaciones informales, directas y usualmente abundantes. A menudo el Presidente iba más allá de los Ministros, para entrar en contacto directo con los subsecretarios e incluso los directores de cada ministerio, en un avance que su entorno no siempre consideró oportuno, pero que según el Jefe del Ejecutivo servía para afirmar el compromiso de las jerarquías secundarias con las prioridades políticas.

B) Seguimiento de la gestión de las empresas y servicios públicos –que en Uruguay son como se dijo entes autónomos y servicios descentralizados– a fin de insistir en las directivas políticas, contener gastos e incluso para hacer uso de la ampliación de facultades que las dos últimas reformas constitucionales acordaron al Poder Ejecutivo, llegando eventualmente a la observación o a la suspensión de los actos de sus directorios (Constitución: Artículo 197). En principio este seguimiento estaba a cargo del Prosecretario de la Presidencia. La Presidencia fue asimismo lugar de acercamientos y negociaciones, procurando resolver discrepancias entre organismos y jerarcas públicos.

Además el presidente Batlle se ocupó directamente de algunos asuntos a los que asignaba prioridad, sobre los que había que “estar arriba día a día”, tratando de apurar trámites y de poner en marcha ciertas iniciativas, “que si no, no salían”. Entre los objetos de su empeño personal pueden contarse cuestiones tan variadas como el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI); la concesión de la Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo; la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional; las concesiones de obra pública en rutas nacionales con contrapartida de cobro de peajes; o la adjudicación y remodelación del histórico Hipódromo de Maroñas. En una línea de diplomacia presidencial directa, paralela a la Cancillería, Batlle tenía asimismo intercambios frecuentes con autoridades de los EEUU y prácticamente una vez por semana conversaba con el presidente argentino Fernando de la Rúa.

Una iniciativa de otro orden del Presidente Batlle fue la instauración de la Comisión para la Paz, en lo que significó un cambio muy importante en la política seguida por los gobiernos precedentes con respecto a las violaciones de los Derechos Humanos cometidas durante la dictadura, desde que se sancionó la ley de amnistía que beneficiaba a los responsables de tales delitos (Ley 15.848 de 22 de Diciembre de 1986 de “Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”)¹¹.

Atendiendo a “una obligación ética del estado” y “para preservar la memoria histórica”, la Comisión para la Paz tenía la misión de “consolidar la pacificación nacional y sellar para siempre la paz entre uruguayos”, aportando información sistemática sobre los detenidos y los menores desaparecidos (Decreto 858 de 9 de Agosto de 2000). Esta comisión funcionó por un período determinado (2000-2003), en la órbita de la Presidencia de la República, pero con absoluta autonomía, acumulando informaciones y produciendo un Informe Final (10.04.2003).

Al cabo de su actuación, se instaló en la órbita de la Presidencia la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, con funciones administrativas, integrada por un Coordinador y tres asesores, uno en representación de la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y dos en representación de la Universidad de la República (Resoluciones Presidenciales de Jorge Batlle de 11 de Abril de 2003 y de Tabaré Vázquez de 17 de diciembre de 2007).

La Comisión tuvo una integración acorde con su vocación pacificadora y la voluntad de tender puentes entre sectores políticos. Estaba compuesta por el Arzobispo de Montevideo, el Presidente de la Central de Trabajadores, una personalidad consular del Partido Nacional, un sacerdote destacado a nivel nacional e internacional por su militancia en pro de los Derechos Humanos, fundador del Servicio Paz y Justicia de Uruguay (SERPAJ). El cuadro se completaba con dos “agentes de enlace”, que representaban en forma emblemática y con una participación decisiva, a los dos dirigentes políticos que habían disputado la elección presidencial de 1999: el Presidente Jorge Batlle –promotor de la iniciativa– y Tabaré Vázquez, leader del Frente Amplio, que lo sucede en la Presidencia. Ambos representantes son abogados y ambos fueron muy activos en los trabajos de la Comisión: Carlos Ramela (correligionario colorado y colaborador cercano del Presidente Batlle) y Gonzalo Fernández (Catedrático de Derecho Penal, correligionario

¹¹Para tener idea de la relevancia política de esta ley, sancionada en 1986 mediante un pacto del Partido Colorado y el Partido Nacional, con la oposición del Frente Amplio y de sectores del propio Partido Nacional, cabe recordar que dicha norma fue sometida en dos oportunidades al recurso constitucional de referéndum derogatorio (1989 y 2009) y en ambas ocasiones fue ratificada por una neta mayoría ciudadana. El Presidente Vázquez prometió respetar esa ley y la mantuvo durante todo su mandato, aunque adoptando resoluciones que permitieron el procesamiento de dos ex presidentes del período dictatorial y de varios jefes militares y civiles. La ley fue finalmente derogada en 2011 a partir de una iniciativa del Presidente Mujica.

socialista y colaborador cercano de Tabaré Vázquez, que después pasó a ser su Secretario de la Presidencia).

La tarea de la Comisión para la Paz tuvo sus limitaciones, sus defensores y sus críticos, pero marcó un giro importante en la política de los Derechos Humanos, que en los dos gobiernos siguientes pasaría por nuevos capítulos, con progresos marcados, incluyendo la derogación de la polémica Ley de Caducidad en 2011 (Ley 18.831 de 27 de Octubre 2011).

Secretaría de la Presidencia

El Secretario de la Presidencia –Dr. Raúl Lago– tuvo el papel fundamental y a la vez discreto, que suelen tener estos funcionarios de gobierno en el Uruguay, en una relación de confianza política y personal con el Presidente Batlle, amasada por un lazo fuerte y de muchos años, de amistad y compañerismo partidario.

Más allá de sus funciones como jefe administrativo de la oficina presidencial, el Secretario desempeñó una tarea netamente política y muy importante: “punto de equilibrio, para adentro y para afuera”. Su actividad estuvo centrada en los siguientes cometidos “esenciales”: a) preparación y control de los acuerdos presidenciales, cartera a cartera y de frecuencia semanal, en contacto estrecho con los ministerios y los subsecretarios; b) relacionamiento con los jefes políticos de la coalición de gobierno, negociaciones y mediación con los ministros; c) manejo de la agenda de gobierno; d) seguimiento de iniciativas legislativas y de acciones parlamentarias, una tarea que estaba mayormente en manos del Vicepresidente y de los coordinadores de bancada, que a su vez tenían contacto directo con el Presidente, para la que no había una repartición especializada de la Presidencia; e) relaciones políticas con los distintos actores; f) relaciones y negociación “con gente difícil” y sobre todo en algunas de las iniciativas que se echaron a andar en este período presidencial; g) tratamiento nacional e internacional de sucesos críticos y urgentes (como fue en ese período la epidemia de aftosa y en particular la crisis económica, con un crack bancario).

En particular, Raúl Lago sostiene que el sistema de acuerdos presidenciales semanales, por cartera –un “esfuerzo exhaustivo”, muy grande– da un panorama de conjunto del gobierno y también permite tener una visión en profundidad de cada ministerio, que según él, probablemente no se logre en el esquema de funcionamiento en base a una sesión semanal colectiva en Consejo de Ministros, adoptado posteriormente como fórmula regular desde la presidencia de Tabaré Vázquez.

La “estructura de la Presidencia siguió siendo muy débil”. Las oficinas permanentes y el personal de carrera –que ha pasado por varias presidencias– constituyen una buena base para el trabajo de la Secretaría (teniendo “bien cubiertas las espaldas”), especialmente en lo que toca a la Asesoría Jurídica y al equipo de secretarías. El Prosecretario de la Presidencia armó su

propio equipo de asesores (seis personas), para encargarse sobre todo de tareas jurídicas y administrativas, asumiendo asimismo responsabilidades en algunos programas especiales (Gobierno Electrónico, Junta Anti-Drogas, Sistema Nacional de Emergencia).

Raúl Lago admite que se hubiera necesitado algún refuerzo institucional, puntualmente en lo que toca al sistema de comunicación. Pero en general predominó el criterio de no ampliar la estructura de la Presidencia, ni concentrar en ella funciones –de Planeamiento Estratégico, por ejemplo– que han de realizarse en los ministerios. En coincidencia con el Presidente Batlle, Lago afirma que esto es “más republicano, más democrático”. El trabajo de la Presidencia se realiza pues, con recursos organizativos limitados y mucha dedicación.

Aun así, se impulsaron a nivel de Presidencia varios programas especiales, la mayoría de los cuales adquieren estabilidad, en otros formatos institucionales, pasando por lo general a manos de distintos ministerios. Entre ellos se cuenta una iniciativa que busca coordinar las políticas sociales llevadas adelante por el estado, en múltiples programas y por muy diversos organismos, que viene a ser un antecedente en la línea que en la Presidencia de Tabaré Vázquez, llevó a la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Durante el período de Batlle, esa iniciativa de Coordinación de Políticas Sociales, dependiente de la Secretaría de la Presidencia, se planteó mediante el “Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo” (“Infamilia”) –acordado con el BID en 2002– que comenzó a ejecutarse en 2003, con algunos problemas de implementación. En el período presidencial siguiente, este programa se institucionaliza y se desarrolla en forma más sistemática y con mayor calado, integrándose a la estructura del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

A ello hay agregar el Programa Asistencial de Alimentación, que se impulsó a través del Instituto Nacional de Alimentación (INDA); la Comisión de Política Aeronáutica y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), que tuvo su inicio en 1999 a fines del gobierno del Presidente Sanguinetti y que luego pasará al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) tuvo durante la Presidencia de Batlle un papel preponderante, ubicándose como una pieza clave en la red de Alto Gobierno de este período. Más que una entidad de planificación propiamente dicha, que correspondiera a las expectativas con las que se creó y con las funciones que le asigna la Constitución, en ese período obró sobre todo como centro de elaboración presupuestal y de supervisión general de las finanzas públicas, constituyéndose a partir de ello en un factor

decisivo en el análisis y la toma de decisiones políticas.

Sin perjuicio del desempeño institucional de las reparticiones de la OPP –que es relevante y con personal calificado (en particular la División de Presupuestos Públicos y la Asesoría Jurídica, dirigidas por calificadas funcionarias de carrera)– estas prerrogativas estaban concentradas en la figura del Cr. Ariel Davrieux, quien ocupó también este cargo en dos gobiernos anteriores del Partido Colorado (Presidencias de Sanguinetti: 1985-1990 y 1995-2000). Davrieux sumó así quince años como Director de OPP, dando muestras sobradas de su sentido del servicio público, su conocimiento del estado y su capacidad de manejo de las cuentas nacionales. Por esa competencia reconocida y por modalidad personal, delegaba poco e intervenía directamente y de un modo meticuloso en los trámites usuales, a nivel del Poder Ejecutivo y de los otros organismos de la administración pública, centralizada y descentralizada, relacionándose incluso con las Intendencias Departamentales. El Presidente Batlle consolidó esa posición, respaldando su mayorazgo y disponiendo que participara sistemáticamente de todos los acuerdos con los Ministros y el Consejo de Ministros. La labor del Ministro de Economía y Finanzas se inscribe en este cuadro, con un desempeño que no deja sin embargo de ser relevante y que se vuelve particularmente decisivo y visible, al producirse un relevo ministerial importante, a efectos de encarar la gestión política de la crisis económica 2002-2003.

En ese escenario, la OPP no innovó demasiado en sus funciones básicas y en su estructura institucional. Sin embargo, en el período se dio impulso a algunas reparticiones ya existentes (Cooperación Internacional, Desarrollo Municipal) y en particular, se desarrollaron las tareas del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), que había sido creado por la Ley de Presupuesto Nacional de la Presidencia de Sanguinetti (Ley 16.736 de 1996) y comenzó sus trabajos durante esa Administración.

El CEPRE se integraba con el Director de la OPP (que lo presidía), el Ministro de Economía y Finanzas y el Director de la Oficina del Servicio Civil (ONSC), contando con un Secretario Ejecutivo, que era el responsable directo de los trabajos¹². El CEPRE tenía el cometido de impulsar la Reforma Administrativa del Estado, con una concentración de las funciones en este campo, que dejó a la Oficina del Servicio Civil (ONSC) en una posición prácticamente marginal. El CEPRE quedó así encargado de promover el reordenamiento de las estructuras organizativas y el fortalecimiento de los cometidos sustantivos de cada repartición pública, interviniendo en los procesos de modernización y en el desarrollo de los recursos humanos. Su competencia se focalizaba en la Administración Central (Poder Ejecutivo, Ministerios), extendiéndose a algunos organismos autónomos y cuerpos de

¹²El Secretario Ejecutivo inicial fue Eduardo Cobas, que posteriormente pasó a desempeñarse en la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

contralor, pero no así a las empresas y a los servicios públicos.

Durante la Presidencia de Batlle, el CEPRE profundiza la política presupuestal y la gestión por resultados, desarrollando el sistema de distribución del gasto por centro de actividad, incluyendo el gasto en recursos humanos y la identificación de indicadores de gestión, lo que permitió realizar por primera vez un análisis de la relación gasto-producto.

El CEPRE fue suprimido en el período de gobierno siguiente, al comienzo de la Presidencia de Tabaré Vázquez (Ley de Presupuesto Nacional 17.930 de 19 de diciembre de 2005), que redistribuyó sus cometidos entre la OPP y la ONSC, devolviendo a ésta algunas de sus competencias. En la órbita de OPP, a partir de 2006 comenzó a funcionar el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), que –en el marco de Programas del BID y del Banco Mundial– tomó a su cargo y desarrolló tareas de Reforma del Estado que habían sido de competencia del CEPRE.

Una novedad importante de la Presidencia de Batlle es la inauguración de dos Agencias Reguladoras –URSEC (comunicaciones) y URSEA (energía y agua)– ampliando la experiencia iniciada durante la segunda Presidencia de Sanguinetti, con la creación de la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica (ver Anexo III).

En el horizonte comparado, la creación de este nuevo tipo de entidades responde, como es sabido, al propósito de diferenciar entre las funciones de regulación y de gestión de los servicios de interés público, atribuyéndolas a organismos distintos y evitando la concentración de ambos cometidos en una misma entidad. Según los países, estas nuevas agencias se establecen con diversos formatos institucionales. En Uruguay se optó por diseñarlas como organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica, pero operando en la órbita de Presidencia.

III.2) Presidencia de Tabaré Vázquez (2005-2010)

El debut de la izquierda uruguaya en el gobierno (2005-2010) inauguró en el país una alternativa social democrática, que vino a sumarse a las experiencias de este tipo surgidas por primera vez en América Latina (concretamente en Brasil y Chile), a comienzos del siglo XXI (Lanzaro 2008 y 2011).

Se trata de un gobierno de tipo social democrático debido a su naturaleza política: puesto que está formado por un partido de izquierda institucionalizado como lo es claramente el Frente Amplio (FA), que al actuar en el marco de un sistema de partidos institucionalizado, plural y competitivo, acata las reglas de la democracia representativa y de la economía capitalista, impulsando un reformismo moderado, que da lugar a una serie de innovaciones trascendentes –aunque no radicales– que marcan diferencias con los gobiernos anteriores (Lanzaro 2011).

El reformismo fue efectivamente moderado, generando cambios y continuidades, aun cuando en ese período el FA tuvo un alto coeficiente de poder

y fue titular de un gobierno mayoritario, llevado adelante por un solo partido, con respaldo parlamentario propio (52 % en ambas Cámaras), algo que los partidos tradicionales uruguayos no lograban desde 1966.

Con tales características, la Presidencia de Tabaré Vázquez implicó una alternancia muy significativa, dado que constituye el estreno de la izquierda en el gobierno nacional, el cual –por primera vez en la historia del país– no es ocupado por uno de los partidos fundacionales. Esta alternancia acarrea varias novedades institucionales y políticas, varias de las cuales tocan al funcionamiento de la Presidencia y de la OPP, con un desplazamiento del eje gubernamental hacia el Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, ello no redundó en cambios mayores en la estructura básica del Alto Gobierno.

En términos generales, el Alto Gobierno en este período se ajustó a los siguientes parámetros. 1) El Presidente mantiene una conducción firme, capacidad de arbitraje y materias de reserva presidencial, pero deja márgenes amplios para que la labor de gobierno sea llevada adelante por los ministros, en una estructura de gobierno que a nivel de cúpula obra en forma centralizada, no sólo por el peso de un liderazgo presidencial potente, sino por la composición y el funcionamiento del Consejo de Ministros. 2) En lo que representa una novedad importante en las prácticas uruguayas de gobierno, el Consejo de Ministros opera regularmente como instancia colegiada y jerarquía nuclear de los procesos decisorios, con un perfil predominantemente cooperativo –aunque sujeto a la autoridad del presidente y al mayorazgo del Ministro de Economía– en un régimen sistemático e inédito de reunión semanal. 3) El Secretario de la Presidencia tuvo un rol político muy fuerte y a la vez discreto, desempeñándose como una suerte de Jefe de Gabinete del Presidente, en división de tareas con el Prosecretario, en base a una reorganización interna de la Secretaría de la Presidencia y al crecimiento de sus oficinas. 4) El Ministro de Economía y Finanzas tuvo un papel preponderante y funcionó de hecho, si no como Primer Ministro, al menos como *primus inter pares*, con un mayorazgo autorizado por el Presidente, que en la práctica se aplicaba a un arco extenso de materias, más allá de la política económica. 5) Cambiando radicalmente la pauta que rigió en la Presidencia de Batlle, en los dos primeros años de gobierno, la OPP quedó subordinada a este mayorazgo y tuvo un desempeño muy limitado. Posteriormente cambia el Director y si bien se mantienen las prerrogativas del MEF, la OPP asume mayor protagonismo y mejora su organización, sobre todo en lo que toca a la reforma del estado, a ciertas cuestiones de planeamiento y a políticas territoriales.

El estilo de liderazgo del Presidente

El centro de gravedad de la gestión política estuvo en el Presidente y el Consejo de Ministros. El Presidente Vázquez fue protagonista de un liderazgo

muy potente, por sus reconocidas dotes de mando y porque conjugó su autoridad como Jefe de Gobierno con la condición de jefe unitario del partido de gobierno, ubicado por encima de las fracciones del FA, en una conjunción que no se había registrado en los gobiernos anteriores, del Partido Colorado y del Partido Nacional (1985-2005) y que tampoco se reproduce en el segundo gobierno de la izquierda (Presidencia de Mujica, 2010-2015).

En lo que constituye una clara diferencia con el estilo del Presidente Batlle, Tabaré Vázquez ejerció una presidencia preponderantemente arbitral, que marcó el rumbo del gobierno y se reservó ciertas materias prioritarias (Derechos Humanos, Fuerzas Armadas, asuntos internacionales sensibles, Plan Ceibal), pero por lo común dejó la gestión política en manos de sus ministros, preservando sin embargo el resorte de decisión en última instancia, sobre la definición general de las políticas públicas y al surgir discrepancias o conflictos en los círculos de gobierno.

Esta pauta de administración –relativamente contenida– de las intervenciones y de la energía política del Presidente, al igual que la administración de sus exposiciones públicas y de sus silencios, remite a una determinada economía del poder y a esquemas de proyección nacional y de legitimación, similar a la que Tabaré Vázquez había puesto en obra con éxito en su estreno gubernamental anterior (1990-1995), al desempeñarse como primer intendente de la izquierda en el Departamento de Montevideo, la capital del país.

Para la efectividad de esta estrategia de liderazgo presidencial, fue fundamental el concurso del Secretario de la Presidencia, al actuar dentro de los círculos del Alto Gobierno, como “gatekeeper”, filtro e intermediario, como voz autorizada y como activo operador político. También fue importante el formato del elenco ministerial, que funcionó en los términos que se indican a continuación.

Consejo de Ministros y Gabinetes Sectoriales

El Consejo de Ministros fue el pivot del Poder Ejecutivo, mediante reuniones semanales y una operación efectiva como organismo colegiado, con una periodicidad y un patrón de funcionamiento que nunca tuvo antes. La cuota personal del Presidente cubría varias carteras. Pero el gabinete se integró además con casi todos los dirigentes de los sectores del Frente Amplio, en un reparto relativamente congruente con la representación parlamentaria respectiva. Esta composición responde al designio de Vázquez de asegurarse un apoyo sólido entre sus huestes, sin dejar a nadie fuera del compromiso con el gobierno, logrando una obediencia partidaria considerable y alta disciplina parlamentaria. La composición del gabinete refleja así la estructura peculiar del partido de gobierno, que es una figura híbrida, de “partido de

coalición”¹³.

Esta configuración da lugar a una suerte de “gobierno de gabinete” en régimen presidencial. Una fórmula que no es demasiado usual fuera del campo de los gobiernos parlamentarios, pero llega a tener cabida en algunas experiencias latinoamericanas del “presidencialismo de coalición”. Se registra así una práctica singular, dado que –sin desmedro de la autoridad presidencial– hay una cierta “colegialización” del Poder Ejecutivo. En efecto, aunque con frecuencia lo que se hacía en la práctica eran acuerdos por cartera –realizados en la misma reunión–, el Consejo de Ministros funcionó asimismo como instancia colectiva de intercambio y trámite de conflictos, centro de decisión y arbitraje, sirviendo de encuadre y alistamiento del elenco de gobierno¹⁴.

En una práctica inédita, el Presidente Vázquez impulsó las reuniones públicas del Consejo de Ministros, abiertas al público, realizadas fuera de la sede de la Presidencia, en los distintos Departamentos del país y a menudo en localidades pequeñas. Con la idea de acercar el gobierno a la ciudadanía y de hacerlo en forma descentralizada, fuera de Montevideo, en los primeros cuatro años del período presidencial (2005-2008) se hicieron entre tres y cinco reuniones de ese tipo por año, con agenda pre-determinada y una preparación previa realizada por cuadros partidarios del FA y operadores de Presidencia. Hubo asimismo algunas presentaciones públicas e informes del Presidente.

En paralelo al Consejo de Ministros, funcionaron además los Gabinetes Sectoriales, que constituyen otra novedad importante del gobierno de Vázquez y generan una instancia de intercambio y coordinación entre los Ministerios, especializada y transversal - horizontal si se quiere - puesto que por lo general se reunían sin la participación de la Presidencia, acordando acciones conjuntas, programas y planes por áreas.

Los gabinetes sectoriales, que eventualmente se reunían con organismos no ministeriales del sector de actividad respectivo, eran los siguientes: 1) Gabinete Productivo (Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Turismo y Deportes); 2) Gabinete de la Innovación (Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Ministerio de

¹³En efecto, el Frente Amplio nació como una coalición de partidos –literalmente, como un “frente”– pero se ha convertido en un partido de coalición, en el que el todo va más allá de las partes, forjando una unidad que plasma en la organización partidaria, el patrón de liderazgo y las reglas de decisión por mayoría. No obstante, el FA conserva trazos de su modelo genético y es por lejos el partido más fraccionalizado del sistema uruguayo, con varios sectores representados en el Parlamento y una diversificación ideológica considerable.

¹⁴Esto marca diferencias con el segundo gobierno de la izquierda (2010-2015), ya que en este período los jefes de sector del FA están en el Senado y las negociaciones se realizan a menudo en ese ámbito.

Turismo y Deportes), cúpula de un organismo nuevo, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que es también una creación muy relevante del gobierno Vázquez (Ley N17.930 de 19 de Noviembre de 2005, Ley 18.084 de 28 de Diciembre de 2006) ; 3) Comisión Interministerial de Asuntos de Comercio Exterior (CIASEX: Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Industria y Energía, Ministerio de Ganadería y Agricultura, Ministerio de Turismo y Deportes, Ministerio de Relaciones Exteriores); 4) Gabinete Social, presidido por el flamante Ministerio de Desarrollo Social (creado por el gobierno Vázquez) e integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Turismo y Deportes, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento y Medio Ambiente), que como novedad suplementaria, contó con un órgano de ejecución de sus resoluciones, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)¹⁵.

El mayorazgo del Ministerio de Economía

Ello no obsta a que en el andamiaje del Alto Gobierno de este período se hiciera efectivo un claro mayorazgo del Ministro de Economía, autorizado por el Presidente, en favor del Cr. Danilo Astori, quien ha sido la segunda figura del partido de gobierno y el principal referente de los sectores más moderados de la izquierda. Esta ecuación binaria –que no llega a constituir estrictamente un esquema de cogobierno– responde a la voluntad presidencial de garantizar el perfil moderado de su administración, pero también a la especialización de economista y a las probadas capacidades del Cr. Astori, en una combinatoria que se hace presente de algún modo, aunque en un cuadro político distinto, cuando Astori pasa a ser Vicepresidente de la República, en el segundo gobierno del FA (Presidencia de Mujica: 2010-2015).

Durante la Presidencia de Vázquez, el Ministro de Economía fue pues, si no una suerte de Primer Ministro, al menos un *primus inter pares*, con prerrogativas de dirección firme de los organismos especializados (MEF y Banco Central), que –revirtiendo lo que ocurrió durante la Administración Batlle– dejan a la OPP en una posición secundaria, si es que no marginal. Ese predominio va incluso más allá de la política económica, haciéndose sentir, dentro y fuera del Consejo de Ministros, en otras áreas de las políticas públicas.

Esta posición de predominio va de la mano con un desarrollo institucional importante de la organización y de los cuadros del Ministerio, lo que

¹⁵Avanzado el período de gobierno, hacia mediados de 2008 y luego de un cambio de titular en el Ministerio del Interior, funcionó el Gabinete de Seguridad Ciudadana, integrado por el Ministerio del Interior, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, el Prosecretario de la Presidencia.

representa un esfuerzo acumulativo, en línea con los avances que se fueron produciendo en los gobiernos precedentes, en particular desde el retorno a la democracia. Este proceso va de par con el que ha experimentado el Banco Central y contrasta con la falta de una atención equivalente, que se puede verificar en las mismas décadas y a través de los distintos gobiernos, particularmente en lo que respecta al Ministerio de Relaciones Exteriores y a otras unidades estratégicas de la Administración Central.

Este desarrollo de las capacidades institucionales, que tiende a reforzar la jerarquía del Ministerio y del propio Ministro en los círculos del Alto Gobierno, se impulsó en el período 2005-2010, con la finalidad de abordar las situaciones de emergencia, el alto endeudamiento externo y los efectos de la crisis económica surgida en el período anterior (2002-03), pero también para encarar ciertas tareas “fundacionales” prioritarias, como el Plan de Emergencia Social (PANES) –a cargo del MIDES– y las reformas más significativas del gobierno Vázquez, como la Reforma Tributaria, el establecimiento del Impuesto a la Renta o la Reforma del Sistema de Salud.

El desarrollo de la organización del MEF supone la consolidación, el incremento de la especialización técnica y el mejoramiento salarial del personal de alto rango y de los elencos de la “segunda línea”, cuyo desempeño es considerado fundamental. Supone asimismo la creación o reforma de varios organismos especializados, en el área del desarrollo y de la gestión económica, financiera y tributaria. Algunos ya existentes (Dirección General Impositiva, Auditoría Interna de la Nación o Dirección Nacional de Aduanas), en continuidad con iniciativas adoptadas por gobiernos anteriores y durante la Presidencia de Batlle. Otros establecidos como instituciones nuevas, en algún caso en calidad de personas públicas no estatales, descentralizadas y relativamente autónomas, como la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE, Ley 18.602 de 21 de Septiembre de 2009). En otros casos se crearon reparticiones más o menos desconcentradas, dependientes del propio MEF, por ejemplo: Comisión de Defensa de la Competencia (Ley 18.159 de 20 de Julio de 2007), Unidad de Gestión de la Deuda, Unidad Centralizada de Adquisiciones (UCA), Unidad de Atención al Sector Privado (Presidencia de la República 2009, Informe para la Transición de Gobierno).

Secretaría de la Presidencia

Durante el período de Vázquez, la Secretaría de la Presidencia ocupa en el diagrama del Alto Gobierno un lugar tan central como el que ha ocupado en los períodos precedentes, pero con dos características diferenciales: el Secretario tuvo un rol político más pronunciado que en otros gobiernos y en ese quinquenio se procesa una reorganización de la Secretaría de la Presidencia, que no pasa por un desarrollo institucional pronunciado, pero implica el reordenamiento de sus oficinas y de la red de jerarquías internas.

El Secretario de la Presidencia tuvo un rol político muy fuerte y a la vez

discreto. Si bien no figuraba como un Ministro de la Presidencia –ni formal, ni informalmente– fue una suerte de Jefe de Gabinete del Presidente, hacia adentro y hacia afuera de los círculos del Alto Gobierno, obrando como “gatekeeper” –de filtro e intermediario– siendo activo operador político y voz autorizada. Lo hizo con la amplitud de movimiento y la discrecionalidad que le dejaba el estilo “delegativo” y poco intervencionista del Presidente, quien mantenía cierta distancia con los trajines cotidianos de gobierno y “tenía alergia a las reuniones”. El Dr. Gonzalo Fernández contaba para ello con un alto grado de confianza personal y política, más las reconocidas aptitudes de su profesión jurídica, la condición de correligionario socialista y la experiencia de haber sido representante de Tabaré Vázquez en las delicadas tareas de la Comisión para la Paz, que funcionó durante el mandato de Batlle.

Con ese perfil, el Secretario cumplía funciones típicas de este puesto, en particular la preparación política y jurídica de los acuerdos presidenciales y del Consejo de Ministros; el diligenciamiento de iniciativas, así como las tratativas e intercambios de ida y vuelta con los ministros, autoridades públicas y agentes privados, coordinación con los asesores presidenciales; más todas las tareas propias de la jefatura administrativa de las oficinas presidenciales. Además tuvo a su cargo los asuntos de reserva política –en la órbita nacional y en las relaciones internacionales– que por decisión presidencial se tramitaban en paralelo a los ministerios competentes (por ejemplo: cuestiones de Derechos Humanos, vínculos con los mandos militares, relaciones con EEUU por eventual firma de un TLC, conflicto con Argentina por las plantas de celulosa).

Había asimismo una división de tareas con el Prosecretario de la Presidencia, especializado en temas de seguridad y con formación en materia organizacional y administrativa. Este perfil se tradujo en su gestión y en el tipo de reparticiones que quedaron a su cargo: Junta Nacional de Drogas, Secretaría Nacional Anti Lavado de Dinero, Sistema Nacional de Emergencia (SINAE), Seguridad Presidencial, Ceremonial y Protocolo. Empleando su expertise en organización, el Prosecretario también participó activamente en el proceso de reestructuración de la Presidencia¹⁶.

Según sus propias palabras, esta reestructuración de la Presidencia – que se concreta a través de la Ley de Presupuesto Nacional 2005-2010 (Ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005, artículos 54 y ss.) y se tradujo en un nuevo organigrama– apuntó a ordenar de nuevo modo el cúmulo de programas y oficinas, buscó redefinir y articular mejor las jerarquías internas, procurando descargar de algunas tareas al Presidente y consolidar la institucionalidad de la Presidencia. En términos generales y como prioridad básica, se entiende que la función rectora de la Secretaría de la Presidencia es producir seguridad y certidumbre: i) en primer lugar, con respecto al propio Presidente, tanto en

¹⁶El Prosecretario Jorge Vázquez era quien usualmente representaba a Uruguay en las reuniones internacionales de Ministros de Gobierno y Secretarios de Presidencia.

su persona como en su labor gubernamental; ii) en segundo lugar, hacia los elencos que integran las redes de gobierno y por añadidura hacia los agentes privados y hacia el público.

Los departamentos, los programas y los grupos de trabajo fueron reorganizados en Áreas de Coordinación a cargo de coordinadores de confianza política y técnica, creándose una Dirección General de Servicios (cargo de particular confianza), encargada de la coordinación de los distintos programas y de la administración de los recursos. En ese proceso, la Secretaría de Prensa y Difusión (SEPREDI) fue reorganizada y pasó a denominarse Secretaría de Comunicación Institucional. Se creó asimismo la Unidad Nacional de Seguridad Vial, como organismo desconcentrado, dependiente de la Presidencia de la República, pero con autonomía técnica (UNASEV: Ley 18.113 18 de abril de 2007).

Otra innovación importante fue la institucionalización del Programa de Gobierno Electrónico iniciado en la órbita de Presidencia durante el gobierno anterior (Decreto 225/000 de 8 de Agosto de 2000). Este programa –que administra fondos BID– cambia su estatuto jurídico y amplía sus competencias, convirtiéndose en la Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC). La AGESIC registra un crecimiento pronunciado y pasa a ser un organismo desconcentrado de la Presidencia de la República, con el cometido de mejorar los servicios al ciudadano, mediante las tecnologías de la información y de las comunicaciones (Ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005, artículo 72; Ley 18.046 de 17 de octubre de 2006, artículos 54 y 55). El organismo opera con autonomía técnica, estando a cargo de un Director Ejecutivo y de un Consejo Directivo Honorario, integrado por representantes de Presidencia, de OPP y el MEF. Cuenta asimismo con tres Consejos Asesores Honorarios: Consejo para la Sociedad de la Información, Consejo Asesor de Empresas y Consejo Asesor del Sector Público.

En el período, se instrumentaron además algunos programas que el Presidente consideraba prioritarios. Entre ellos se destaca el Plan Ceibal, programa estrella, que lleva el nombre del árbol nacional (ceibo) y que ubicó a Uruguay como un pionero mundial de la iniciativa “*One Laptop per Child*”. Hubo asimismo otras iniciativas propias del “higienismo” del Presidente, quien impulsó una lucha drástica contra el consumo de tabaco, con reglamentaciones radicales, así como otros programas de prevención o de formación deportiva, educativa y sanitaria para jóvenes y niños (Salud Bucal, “Knock-Out a las Drogas”, “Gol al Futuro”). Algunos de estos programas fueron instrumentados a continuación por los ministerios competentes.

El Presidente contó con una Asesoría Política, integrada por un grupo de asesores permanentes relativamente pequeño (cuatro asesores), que era capitaneado por su colaborador más cercano (hombre de máxima confianza y redactor de sus discursos), que trabajaba en relación directa con el Presidente y mantenía una reunión semanal con el Secretario y el Prosecretario.

Algunos de esos asesores eran volantes, pero otros tenían funciones asignadas, en particular el encargado de las relaciones con el partido de gobierno. Mediante un contrato PNUD y no como un cargo permanente institucionalizado, se concretó además la actuación de un consultor en materia de opinión pública, que colaboraba en el análisis de coyuntura, seguimiento de la imagen presidencial e impacto de políticas. Se realizaban asimismo consultas puntuales con especialistas en Ciencia Política y en otras materias. Por ley, se creó una Unidad de Asesoramiento y Monitoreo de Políticas, para asesoramiento directo del Presidente y seguimiento de resoluciones políticas (Ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005, art. 58), pero esta unidad nunca se puso en funcionamiento. Según el testimonio del Prosecretario, el grupo de asesores no se desarrolló como debiera haberse desarrollado, en términos de especialización y diferenciación funcional.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) pasó en este gobierno por dos períodos bastante diferenciados, con dos titulares distintos. Los dos primeros años (2005-2007) su desempeño fue relativamente marginal en los procesos de Alto Gobierno, a raíz del mayorazgo del Ministerio de Economía, dado que el Director no pertenecía al círculo político del Ministro y mantenía discrepancias respecto a sus orientaciones. Por lo demás, mediaba una relación conflictiva entre el Director de OPP y el Sub-Director, que sí estaba alineado con el equipo del MEF.

Del 2007 al 2009 hubo un nuevo Director y un nuevo Sub-Director. Aunque el mayorazgo del MEF se mantuvo, la OPP ganó cierto protagonismo, no en política económica, sino más bien en materias de planeamiento, en lo que toca a la reforma del estado y en algunos programas especiales. La reforma del estado –calificada por el Presidente Vázquez como “la madre de todas las reformas”– no avanzó demasiado, pero en este tramo hubo en OPP ciertas innovaciones y un desarrollo de los equipos técnico-políticos.

En este marco se plantea un ambicioso programa de “Transformación Democrática del Estado”, con el objeto de mejorar las capacidades institucionales y la eficiencia de la gestión pública, pero también de promover la democratización del estado, la descentralización y la participación, teniendo como consigna principal el servicio al ciudadano, en términos de apertura y acercamiento.

Los “cinco pilares” de esa propuesta de transformación democrática del estado eran: 1) Capacidad de orientación y conducción de políticas públicas (estado “inteligente”, políticas pro-activas, innovación institucional, transversalidad), dimensión que estaba especialmente referida al reforzamiento de los Ministerios y la Administración Central. 2) Creación de sistemas de información confiables. 3) Políticas de recursos humanos y gestión humana de excelencia. 4) Programa de Acercamiento a la Ciudadanía, lo que en-

tre otras cosas llevó a la instalación de los Centros de Atención Ciudadana (CAC) en algunos Ministerios y en pequeñas localidades del Interior del país, más un sistema de “ventanilla única”, que concentra y busca simplificar los trámites de las empresas (“*one stop shop*”). 5) Descentralización (territorial y política) y participación ciudadana, el designio más apreciado por el Presidente Vázquez, que dio lugar a la creación de Municipios, como “tercer nivel” de gobierno y de participación, por debajo de las Intendencias Departamentales, a cargo de Alcaldes y Consejos Municipales (Ley 18.567 de 13 de Septiembre de 2009, Ley 18.644 de 12 de Febrero de 2010, Ley 18.653 de 15 de Marzo de 2010)¹⁷.

Una innovación importante en esta línea fue la creación del Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), que el Director de OPP en el período 2007-09 considera como el “corazón” de la reforma del estado. La AGEV retomó tareas cumplidas en los gobiernos anteriores por el CEPRE y las desarrolla, aunque con novedades y algunos cambios de rumbo, reorientando el enfoque privatizador que inspiraba las acciones de aquel Comité. Esta repartición –que ha tenido continuidad en el segundo gobierno del FA (2010-2015)– estuvo dirigida en su despegue por un calificado sociólogo y cientista político. En sus trabajos iniciales AGEV produjo indicadores para evaluar la acción del estado y el fortalecimiento de las capacidades de la Administración Central, la planificación estratégica y la asignación del gasto público, buscando avanzar en la evaluación de resultados. Una herramienta para estos propósitos fueron los “compromisos de gestión” con ministerios y otras reparticiones de la Administración Central y también con personas públicas no estatales y organismos no sujetos a la jerarquía del Poder Ejecutivo (AGEV integraba la Comisión Reguladora de Compromisos de Gestión, junto con el MEF y la ONSC).

Durante el gobierno Vázquez, hubo una estrecha colaboración entre AGEV y AGESIC, a efectos de desarrollar sistemas de información, que sirvieran de base a la construcción de indicadores de gestión de la función pública. En el segundo gobierno de la izquierda (2010-2015) la AGESIC crece en forma considerable y se hace cargo del rediseño de trámites administrativos y de procesos de gestión.

Como parte de la reforma del estado, la OPP se propuso impulsar la profesionalización del servicio público y la racionalización de la escala de retribuciones en la Administración Central, de acuerdo con los lineamientos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Para ello se buscó gene-

¹⁷Ver al respecto Presidencia de la República, OPP, “Cinco Pilares de la Transformación Democrática del Estado”, Informe del Director de OPP, Enrique Rubio (Montevideo 2009). Para el registro de las innovaciones generadas en OPP en dicho período fueron muy útiles las entrevistas que realizamos con el propio Director de OPP, Enrique Rubio, con el Subdirector Conrado Ramos y con dos funcionarios técnicos, especialistas en Ciencia Política y Políticas Públicas, que han trabajado en OPP y en la AGEV (Diego Gonnet y Elizabeth Nuesch).

ralizar el ingreso por concurso y la reforma del escalafón, fomentándose el modelo de cargos de Alta Conducción, que deben asumir los compromisos de gestión, mediante provisión por concurso y con calificación técnica especializada. El impulso inicial llevó a la provisión de unos 30 cargos de Alta Conducción (sobre un total de 80 cargos de esa categoría previstos). Pero la iniciativa fue dejada de lado por el segundo gobierno de la izquierda y los cargos de Alta Conducción restantes no fueron provistos, eliminándose por la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2015.

En el marco de la reforma de la Administración Central se ubica el propósito de establecer un Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), que había sido impulsado inicialmente por la ONSC, en un esquema similar al del SIR, que se había gestado con anterioridad en la Intendencia de Montevideo, durante las administraciones de izquierda que se han sucedido desde 1990. El SIRO se establece formalmente por ley 18.172 de 31 de Agosto de 2007 (artículos 28 y ss.) y debía comenzar a aplicarse en el 2008, con el propósito de crear un sistema uniforme de recursos humanos y carrera administrativa, racionalizar y simplificar el escalafón público, mejorar las retribuciones salariales y ajustarlas a una pauta general que supere las diferencias registradas en los organismos de la Administración, haciendo lo propio con la definición de funciones y la descripción de tareas de los cargos. Esta política se impulsó en base a una serie de normativas legales (Ley 17.930 de 2005, Ley 18.172 de 2007, Ley 18.362 de 2008) y fue objeto de un proceso de negociación colectiva con los sindicatos que congregan a los funcionarios públicos (en base al Acuerdo Marco de Negociación Colectiva del Sector Público de 22 de Julio de 2005).

En los procesos de reforma del estado planteados en este período y particularmente en referencia al SIRO, algunos especialistas detectan una contraposición entre un enfoque de corte “neo-weberiano” - postulado desde la ONSC -y un enfoque más “gerencialista”, orientado hacia los parámetros del *New Public Management*, postulado desde la OPP y apoyado por el MEF (Narbondó et al. 2010). En todo caso, hubo discrepancias entre estos organismos en torno a las características y a la aplicación del SIRO, que motivaron el bloqueo de la iniciativa (como sostiene uno de los protagonistas de ese contencioso, quien fuera Sub-Director de OPP, Conrado Ramos).

Además de plantearse acciones en el campo de la Reforma del Estado, la OPP trató en este período de ganar terreno en alguno de los campos de su competencia originaria (planificación, presupuestos públicos) y en líneas de trabajo nuevas.

Se creó así la Dirección de Cooperación Internacional, que en el gobierno siguiente pasó a constituirse en Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y es actualmente un organismo desconcentrado directamente dependiente de la Presidencia de la República (Ley 18.719 de Presupuesto Nacional de 28 de Diciembre de 2010, artículos 98 a 100). La AUCI opera con autonomía técnica, con un Consejo Directivo (integrado por representantes

de Presidencia, de OPP y del Ministerio de RREE), un Consejo Consultivo y un Director Ejecutivo, de particular confianza, designado por el Consejo Directivo.

A fin de extender la influencia del Poder Ejecutivo sobre las Empresas Públicas –que gozan de estatutos especiales, con grados importantes de autonomía– se desarrolló un departamento de la OPP que entiende en la elaboración de los presupuestos de estas entidades. También se planteó la creación de una unidad especializada para encarar la negociación colectiva con los trabajadores del Sector Público, una innovación del gobierno de izquierda en materia laboral, que fue establecida por Ley 18.508 26 de Junio de 2009. La intervención de OPP se cumple al lado de los organismos rectores en la materia (Ministerio de Trabajo, Ministerio de Economía), siendo integrante junto con ellos y con la ONSC del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público.

Con ánimo de fortificar la capacidad de planificación a nivel regional, se trató de impulsar los trabajos de la Unidad de Políticas Municipales (UDM) y de darle otra ubicación institucional en el marco de la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE, establecida originariamente en 1987), a la que se pretendía convertir en una “Agencia Pública para el Desarrollo de Proyectos en el Territorio”. Por otra parte, con el propósito de recuperar las competencias en materia de planificación y prospectiva a nivel nacional, se conformó un Área de Desarrollo y Planificación, lo que fue asimismo complementado por el Área de Políticas Productivas y Comerciales, encargada de inversiones y de iniciativas de desarrollo económico.

IV FUNCIONES DEL ALTO GOBIERNO EN URUGUAY

.....

El Alto Gobierno en el Uruguay se integra con el Presidente de la República, el Vicepresidente –que es a la vez Presidente del Senado y de la Asamblea General– el Consejo de Ministros, el Secretario y el Prosecretario de la Presidencia, el Ministro de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC). El cumplimiento de las funciones de Alto Gobierno, queda en manos de estos organismos, en los términos consignados a lo largo del informe, que retomamos aquí, repasando las distintas funciones identificadas por el CLAD.

En los dos períodos considerados en este informe (2000-2005 y 2005-2010) y en las tres administraciones precedentes, que se suceden desde el retorno

a la democracia (1985-2000), hubo en el círculo del Alto Gobierno ciertas novedades interesantes, que en varios casos dieron lugar a programas permanentes y a procesos de institucionalización. Algunas de esas experiencias marcan continuidades de una presidencia a otra, aun cuando sobrevino una alternancia nada trivial, ya que en 2005 se inauguró el primer gobierno de un partido de izquierda en la historia del país. No obstante, el centro presidencial mantuvo la estructura institucional básica que surgió de la Reforma Constitucional de 1966. Aunque hubo como hemos visto varios cambios, no mediaron a nivel del Alto Gobierno innovaciones mayores y en particular, no se crearon como en otros países de la región ministerios u organismos especiales que transformarían el centro presidencial. Los presidentes del Partido Colorado se manifestaron en contra de este tipo de creaciones, que refuerzan el casco central de la Presidencia, mediante puestos de decisión que quedan fuera del alcance del control parlamentario. Sólo el presidente Lacalle del Partido Nacional se mostró partidario de tales iniciativas, aunque no las promovió durante su mandato, como no las promovió tampoco el presidente Vázquez, al estrenarse la izquierda en el gobierno. Al comienzo de la segunda presidencia de izquierda (2010-2015), se proyectó la creación de un Ministerio de Gobierno y Asuntos Ciudadanos “con la finalidad de lograr la mayor coordinación y eficacia de la gestión estatal, apoyando y asesorando al Presidente de la República”. Este proyecto, impulsado inicialmente por el presidente Mujica y por quienes integraron la cúpula de OPP durante la presidencia de Vázquez, creaba un Ministerio de Gobierno, con competencias extremadamente amplias. En buena medida por esa misma razón, encontró resistencias fuertes en el propio entorno presidencial y no tuvo andamio.

De tal manera, el Alto Gobierno en Uruguay mantiene un diseño si se quiere tradicional¹⁸. La Secretaría de la Presidencia es el soporte básico de la Presidencia, con un desempeño administrativo y un peso político que varía en función del patrón de funcionamiento del Presidente y su estilo de liderazgo. Es este organismo y sus jerarcas, el que se encarga de la función primaria de producir seguridad y certidumbre –tanto en términos jurídicos como políticos– desde una posición de cercanía y de confianza, a fin de que el Presidente pueda encarar con mejores recursos la complejidad del tráfico político y de la toma de decisiones. A partir de ese núcleo central los procesos de gobierno transitan por la articulación con los Ministerios y es en el seno de estos organismos que se han producido avances en los resortes de gestión pública. Se trata de avances desparejos, que se verifican en algunos ministerios y poco o nada en otros, con un desarrollo mayor en el Ministerio

¹⁸Una pauta aún más conservadora se registra en la órbita del Parlamento, que no ha avanzado en procesos de modernización y fortalecimiento de sus divisiones de apoyo, para encarar la creciente complejidad en el control político y en la producción legislativa, compensando en algo la asimetría en la relación con el Ejecutivo, en lo que toca a las facultades políticas, como a los recursos de poder y a las capacidades institucionales (Lanzaro 2005).

de Economía y Finanzas (MEF). Al arco de ministerios –enriquecido por el Ministerio de Desarrollo Social, creado al estrenarse la administración de izquierda en 2005– se suman las entidades de la generación “desarrollista”, provenientes de la Reforma de 1966, como es el caso de la OPP, la ONSC y el Banco Central, que tienen peso diverso y de una presidencia a otra, cambian sus orientaciones, así como su posición de poder en el círculo del gobierno. También hay que contar las empresas y servicios públicos, que en Uruguay constituyen entes autónomos y son centros de decisión política relevantes.

De hecho puede decirse que en los dos períodos analizados en este informe, si bien son decisivos los acuerdos del Presidente con sus Ministros, cartera a cartera, la cúpula del Alto Gobierno a partir del vértice presidencial, se ubica en el triángulo formado por la Secretaría de la Presidencia, el MEF y la OPP, con desplazamientos del centro de gravedad dentro de este prisma. El desempeño político de los Secretarios de la Presidencia fue clave en los dos gobiernos, con las variaciones que generó el estilo más “intervencionista” de Batlle y el estilo más “delegativo” de Vázquez. La OPP será un organismo con mucho peso durante la presidencia de Batlle, tal como lo había sido –con el mismo titular– durante la presidencia de Sanguinetti, aun cuando el MEF fue en ambos gobiernos una cartera de primera línea en el conjunto del gabinete. En cambio en la presidencia de Vázquez hubo un claro mayorazgo del Ministro de Economía, la OPP quedó relegada a un plano muy secundario y sólo pudo intentar una participación más activa durante los dos años finales del gobierno, al cambiar su Director.

Como resulta de los capítulos anteriores del informe, hay algunas innovaciones relevantes que se producen precisamente en ese triángulo político, con ciertos cambios que sobrevienen al producirse el estreno del partido de la izquierda en el gobierno nacional. Sin embargo, en general y en términos comparativos, puede decirse que los avances son parsimoniosos y se registra un desarrollo institucional relativamente bajo, que no colma las necesidades de la actualidad en lo que toca al refuerzo de las capacidades del gobierno y la gestión política. Para corroborar esta conclusión conviene repasar brevemente la forma en que se cumplen algunas de las funciones de apoyo directo a la labor del Presidente, en las que cabe detectar de todos modos algunas iniciativas propicias.

1) En lo que respecta a las tareas de prospectiva puede decirse que no hay un núcleo especializado fuerte y centralizado. Esta función parece tener poca densidad y poco reconocimiento explícito en los cursos de gobierno. Está en buena medida desperdigada en distintas entidades (en las empresas públicas de punta, en forma acotada en algunos de los Ministerios) y en ciertos casos se provechan insumos provenientes de las universidades, de los organismos internacionales (a veces de sus sedes en el país, como pasó en los años 1990 con la oficina de la CEPAL), de los pocos *think tanks* existentes o de los centros de estudio de los partidos políticos, también escasos.

A pesar de las competencias que le atribuye la Constitución, por lo

común, la OPP ha sido más una oficina de presupuesto que una oficina de planeamiento y de prospectiva. No obstante, podrían señalarse en este rubro ciertos ejemplos, ocurridos en distintos gobiernos, que contradicen esa tónica general: escenarios para la reforma jubilatoria de 1996, lineamientos sobre reforma del estado (con orientación muy diferente en el gobierno de Batlle y en el gobierno de Vázquez), escenarios sobre la reforma tributaria durante el mandato de Vázquez, hacia fines del cual comenzó a implementarse un programa más general de estudios de prospectiva nacional, que el segundo gobierno de la izquierda discontinuó).

2) En los dos períodos analizados, siguiendo una pauta normal en el Uruguay, las funciones de apoyo y de coordinación política a nivel del centro presidencial han estado en buena medida bajo responsabilidad de la Secretaría de la Presidencia, sin perjuicio de intervenciones del propio Presidente, más usuales en el gobierno de Batlle.

Los Secretarios han sido agentes políticos estratégicos y jerarcas de la casa presidencial, en división del trabajo con los Subsecretarios. Actúan como “volantes” para atender las cuestiones que surgen día con día o en coyunturas críticas y asumen en forma sistemática las tareas típicas del cargo, con la confianza plena del presidente, en comportamientos tangibles, pero discretos, de publicidad acotada, sin rango ni responsabilidad de ministros.

En concreto, han intervenido más en el ciclo de preparación y procesamiento de las decisiones, en la órbita del Poder Ejecutivo y en cierta medida, ante el Poder Legislativo, compartiendo esta última tarea con el Vicepresidente de la República y los jefes de bancada, otros operadores parlamentarios y dirigentes de partido. También se han ocupado de acciones que entraron en el dominio de reserva presidencial y de otras diligencias prioritarias. En cambio y salvo excepciones, intervinieron poco o nada en el seguimiento de la aplicación y los efectos de los distintos outputs de tales procesos decisivos, función que en general no ha sido realizada en forma sistemática y organizada.

Para el cumplimiento de esas tareas y en particular para los trabajos preparatorios de las decisiones presidenciales, la Secretaría de la Presidencia tuvo en estos dos períodos, al igual que en los gobiernos precedentes, una organización reducida, compuesta por las oficinas permanentes –dirigidas por funcionarios de carrera, muy competentes y experimentados– más un cuerpo de asesores pequeño y poco diversificado: a) en la Administración Batlle el núcleo de asesores fue escueto, aunque el Prosecretario buscó dotarse de un entorno propio; b) en la Administración Vázquez fue algo más extenso, dando relevancia a la Asesoría en Comunicación Institucional, incorporando un experto en reforma del estado y un consultor en opinión pública, pero siguió siendo de todos modos un elenco limitado y así lo consideró el Prosecretario de la Presidencia de este período. En ese plantel revista el círculo de asistentes personales del Presidente y los encargados de comunicación, el círculo de asesores políticos, los intermediarios con el Parlamento y con los

partidos, más algunos pocos especialistas en políticas públicas y en determinadas áreas de reforma.

En el período de Vázquez hubo algunas variantes e innovaciones con respecto a los vectores de coordinación política. 1) Primero, el Secretario de la Presidencia actuó como una suerte de Jefe de Gabinete, con el peso político y la capacidad de desplazamiento que autorizaba la peculiar economía de poder del Presidente y su inclinación delegativa. 2) Segundo, el Consejo de Ministros funcionó regularmente como instancia colegiada y núcleo jerárquico de los procesos decisorios, en un régimen sistemático e inédito de reunión semanal, configurando una suerte de “gobierno de gabinete” en régimen presidencial y operando como instancia de intercambio y trámite de conflictos, centro de coordinación y encuadre del elenco de gobierno. 3) Tercero, se inauguraron varios Gabinetes Sectoriales, como instancias de intercambio, definición de acciones y coordinación política, especializada y transversal, que reunían a los ministerios competentes en áreas determinadas y operaron con mayores bríos, cuando mediaba el liderazgo de uno de los ministros.

En una estructura gubernamental que reposa en gran medida en los Ministerios y la OPP, no hubo a nivel de Presidencia un desarrollo que aumentara el número de cuadros de apoyo, en términos especialización y de diferenciación de funciones. La Secretaría de la Presidencia no extendió su personal de confianza, ni sus equipos técnicos. Los servicios de información y de planeamiento estratégico cuando los hubo, radicaron en el MEF y en OPP o más ampliamente, en la red de ministerios y empresas públicas. Ni el Consejo de Ministros, ni los Gabinetes Sectoriales tuvieron servicios de apoyo propios, debiendo manejarse con el que brindaban las oficinas de los ministerios respectivos y la Secretaría de la Presidencia.

Paralelamente, hubo ejercicios de coordinación política y servicios de apoyo para los procesos de gobierno en el Ministerio de Economía (MEF) y en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en ambos casos en las materias de su competencia, aunque con cierto grado de proyección general. En el MEF se dio un desarrollo institucional que ha ido multiplicando las reparticiones internas y los elencos profesionales, en términos de creciente especialización y de diferenciación de funciones, acoplándose con la estructura del Banco Central, que ha tenido también un desarrollo especializado importante. Este es un proceso sostenido, a través de los sucesivos gobiernos, que se afirma con el mayorazgo que tuvo el MEF en la Administración Vázquez.

En la OPP también hubo programas de trabajo e instancias de coordinación sobre cuestiones presupuestales y fiscales, reforma del estado, políticas territoriales y cooperación internacional. En la Administración Batlle la OPP tuvo gran influencia en el centro de gobierno, mediante una incidencia en el círculo presidencial, que se extendía a los ministros y a otras jerarquías estatales. Hubo en este sentido capacidad de control y de hecho un polo de coordinación política, en temas económicos y presupuestales, que por defini-

ción afectan prácticamente a todas las materias de gobierno. Ese desempeño se concentraba en la gestión personal del Director y no dio lugar a mayores expansiones institucionales, apoyándose en las reparticiones permanentes y los funcionarios de carrera altamente calificados (en particular la División de Presupuesto). Continuaron también programas comenzados en gobiernos anteriores, como la Unidad de Políticas Territoriales y en particular el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE), creado en 1996. En Presidencia surgió asimismo una iniciativa de Coordinación de Políticas Sociales, que en los hechos vino a ser implementada por el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, creado durante el gobierno siguiente.

Durante la Presidencia de Vázquez, al llegar por primera vez la izquierda al gobierno, la OPP retomó y redefinió varios de esos programas, en una pauta de continuidades y cambios. Especialmente en su segunda etapa, impulsó innovaciones que implicaron pasos de coordinación política, en materia de reforma del estado, mediante la creación de la AGEV y con otros esquemas en políticas territoriales, que trataron de combinar las acciones a nivel central y regional, al tiempo que armaban nuevas formas de descentralización. Se abrieron asimismo algunas líneas de trabajo, que tuvieron un desarrollo tentativo e incipiente, no necesariamente continuado en el gobierno de izquierda consecutivo (estudios de prospectiva, políticas de inversión pública, ejercicios de simulación para calibrar los efectos de algunas reformas).

3) Las funciones de comunicación han estado, como es usual, a cargo de oficinas especializadas de la Presidencia de la República, sin perjuicio de los servicios similares que tienen los ministerios y las empresas públicas. A este nivel pueden identificarse dos cambios relevantes. El primero de ellos ocurre al producirse la restauración del régimen democrático: el artículo 115 de la ley N° 15.809 de 8 de Abril de 1986 (ley de presupuesto quinquenal del primer gobierno de Sanguinetti, 1985-1990) crea la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de la República (SEPREDI), en sustitución de la Dirección Nacional de Relaciones Públicas (DINARP), que operaba durante el período de la dictadura, como una unidad ejecutora separada de la presidencia¹⁹.

¹⁹La DINARP fue creada por el Decreto-Ley 14.416 de 28 de Agosto de 1975 por el gobierno de facto (artículos 92 y ss.), teniendo una organización y una serie de cometidos acordes con el régimen autoritario instalado en el país (1973-1985). Esto se traduce por lo pronto en su integración, con tres miembros permanentes designados respectivamente por la Presidencia de la República, la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Además de las funciones de comunicación oficial, fuertemente centralizadas e intervenidas por el cuerpo militar, la DINARP cumplía cometidos de control, censura y represión de todos los medios de comunicación públicos y privados (radio, televisión, prensa escrita). Por su vínculo con algunas entidades civiles, la DINARP tenía acceso a encuestas de opinión pública de Gallup y a estudios de mercado. Adicionalmente, generaba eventos o participaba en espectáculos y en otras acciones, buscando siempre la promoción de los lineamientos estratégicos del gobierno de facto.

A partir de esta instancia, la SEPREDI se desempeñó básicamente como una oficina de prensa, actuando en dos direcciones: para proporcionar al presidente información cotidiana y sistemática sobre la producción periodística y para transmitir al público los comunicados y las acciones de la presidencia y del gobierno. En 2002, en ocasión de la crisis económica, su personal quedó más reducido de lo que ya era y se inauguró un Portal de Información, para proporcionar información desde la presidencia.

El segundo cambio se produce a partir de 2005, con el estreno de la izquierda en el gobierno nacional. La nueva administración dará pasos para organizar un sistema de comunicación más amplio y de otras proyecciones, delineando un perfil público e incluso estableciendo un nuevo logo, que asigna a la Presidencia de la República mayor entidad como organismo institucional.

Estas innovaciones, que se van gestando en los primeros años de la presidencia de Vázquez, tienen sanción jurídica formal por obra de la Ley No. 18.362 de 6 de Octubre de 2008 (ley de Rendición de Cuentas 2008), que crea la Secretaría de Comunicación Institucional –en sustitución de la antigua SEPREDI– con rango de Dirección y con un organigrama de unidades con funciones diversificadas.

El artículo 55 de dicha ley establece que la nueva Secretaría de Comunicación Institucional tendrá, entre otros, los siguientes cometidos: a) estrategias y acciones de comunicación para transmitir a la sociedad las políticas públicas del gobierno, garantizando la transparencia en la información y propiciando la formación de la opinión pública; b) organizar relevamientos de opinión pública acerca de las políticas gubernamentales; c) promover la comunicación horizontal entre los distintos organismos públicos; d) desarrollar la relación con los medios de comunicación; e) recopilar la información contenida en los medios de comunicación, elaborar resúmenes y transmitirlos a los actores de gobierno; f) promover la profesionalización de la comunicación institucional y brindar servicios técnicos a los organismos de gobierno, evaluando la capacidad de penetración en la sociedad de los instrumentos utilizados.

En algunos de estos rubros hubo ciertos avances y en otros un desarrollo muy incipiente. En la práctica se registró asimismo un esfuerzo de coordinación, de establecimiento de prioridades y de relacionamiento horizontal, con respecto a las intervenciones públicas de los ministerios y de los directores de empresas del estado. Aunque no hubo formalmente un sistema de voceros presidenciales, este esfuerzo fue en cierta medida facilitado por el funcionamiento sistemático del Consejo de Ministros y gracias a que en cada sesión se encargaba a uno u otro de los ministros, la comunicación de las resoluciones y de la agenda política.

4) El desarrollo de las funciones de valoración técnico-política es escaso, sin pasos de centralización y sin una organización institucional acorde con la importancia de la tarea. Tal debilidad incide en los debates políticos y en el

control parlamentario, ya que limita la disposición de indicadores sobre los resultados de las políticas implementadas en cada gobierno. La magnitud de esos debates y el perfil que adquieren por esta razón, más allá de la propia contraposición política, se hacen visibles en algunos temas estratégicos y en aquellos que despiertan una mayor atención pública o que los propios gobiernos han colocado en lugares prioritarios de sus agendas. Por ejemplo, en lo que respecta a las políticas sociales, la reducción de la pobreza y la desigualdad, la inseguridad ciudadana, los efectos de la reforma tributaria, la reforma del estado o las modalidades de aplicación del Plan Ceibal (“One Laptop per Child”) y sus relaciones con los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Cabe sin embargo registrar algunos ejercicios de evaluación –justamente en varios de los rubros mencionados– y se pueden destacar al menos dos innovaciones importantes. En primer lugar, en lo que toca a los procesos de evaluación de las políticas sociales, que se intensifican y adquieren una organización más sistemática con la instalación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en 2005. En esta sede se crea la Dirección Nacional de Monitoreo y Evaluación de Políticas –con cometidos generales– y funciona además la unidad especializada del programa INFAMILIA, comenzado durante presidencia anterior. Ambas reparticiones se institucionalizan y adquieren estabilidad, continuando sus tareas en el segundo gobierno de la izquierda.

En segundo lugar, hay que mencionar la creación del Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), entidad de la OPP que tiene cometidos de gestión estratégica y de formulación del presupuesto, pero cumple a la vez funciones de análisis y evaluación de políticas públicas, dirigidas específicamente a los procesos de reforma del estado y fortalecimiento de la Administración Central, montando para ello, en colaboración con AGESIC, un sistema de información con baterías de indicadores. AGEV fue creada a mediados de la Presidencia de Vázquez –en sustitución del CEPRE que operó en los gobiernos anteriores– y ha tenido continuidad, adquiriendo incluso mayor desarrollo, en el gobierno siguiente de la izquierda, presidido por Mujica. En este último período AGESIC también crece y multiplica su importancia, al hacerse cargo del rediseño de trámites administrativos y de procesos de gestión en las reparticiones del estado.

V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

.....

Más allá de las prácticas y de las innovaciones reseñadas, sin perjuicio de las experiencias particulares de cada ministerio o de los entes autónomos más poderosos, el centro presidencial como tal ha contado con dispositivos limitados para cubrir funciones que resultan importantes para los procesos de gobierno. Por ejemplo: i) la investigación para el diseño de políticas públicas, que puede pasar por la producción propia y requiere en todo caso un abordaje de los conocimientos disponibles en la comunidad científica y en organismos especializados; ii) el acopio sistemático de información, con trabajos de prospectiva y de planeamiento más comprensivos, conectados con la formación de la agenda y su manejo, mediante correctivos y actualizaciones permanentes; iii) una organización más amplia y sistemática del seguimiento de las políticas adoptadas y del análisis de sus efectos, disponiendo de procesos continuos de evaluación, radiales y generales, como insumos de retroalimentación política; iv) estudios organizados sobre la opinión pública y las posturas de la ciudadanía en torno a temas relevantes de la agenda política y a proyectos de reforma en cartera; v) en fin, un sistema de comunicación acerca del rumbo del gobierno, su agenda, sus prioridades, los escollos y las turbulencias, que opere a la vez como un dispositivo democrático, de publicidad republicana (valga la redundancia), pero también como un modo de generar certidumbres, en tiempos prósperos y con mayor razón en tiempos de dificultades, con dispositivos dirigidos al conjunto de la ciudadanía y con dispositivos específicos dirigidos a los diferentes círculos de elite, que son a su vez reproductores de información y de certidumbre.

Uruguay exhibe así cierto retraso en lo que toca a las estructuras de apoyo a la gestión y a los procesos de gobierno a nivel del centro presidencial. Esto queda en evidencia en términos comparativos, si se observan las experiencias registradas en regímenes presidenciales y en regímenes parlamentarios, desde los años 1930 y en distintas etapas, en el caso señero y más añejo de los EEUU, en Francia o en España, pero también en algunos de los países de América Latina, como por ejemplo en Chile –desde el retorno a la democracia en 1990– y con mayor antigüedad en Brasil, los cuales registran en este campo desarrollos considerables.

Las iniciativas surgidas en los últimos años, a las que hicimos referencia y en particular, los avances registrados en la OPP desde el bienio 2007-2009, indican que en algunas franjas de las elites políticas uruguayas hay un reconocimiento de las carencias existentes y conciencia de la necesidad de progresar en la atención sistemática de las diversas funciones del Alto Gobierno. Esta postura no es sin embargo generalizada, ha faltado un debate más abierto sobre el tema y ha faltado por cierto voluntad política, para empezar, de parte de los propios presidentes que se han turnado en el

gobierno en el nuevo período democrático, los cuales pertenecen a los tres partidos integrantes del sistema uruguayo.

Lo ocurrido con el frustrado proyecto de creación de un Ministerio de Gobierno es una muestra en este sentido. Según el texto incluido en el Anexo II, ese proyecto procuraba crear este ministerio con la finalidad de lograr la mayor coordinación y eficacia de la gestión estatal, apoyando y asesorando al Presidente de la República, básicamente mediante el cumplimiento de las funciones básicas que corresponden a un ejercicio moderno y competente del Alto Gobierno, de acuerdo con las tesis de mayor recibo en esta materia: asesoramiento e información, seguimiento y evaluación de políticas públicas, coordinación y articulación política, en particular a través de equipos interministeriales y del vínculo con actores públicos y privados, confección de la agenda del Presidente y del Consejo de Ministros, política de comunicación de la Presidencia, etc. (ver artículos 1 y 2 del Proyecto).

El proyecto se redactó al comenzar el segundo gobierno de la izquierda en 2010, pero no prosperó, porque tuvo de entrada muchos adversarios y casi ningún defensor. La suma de competencias que se atribuían a ese ministerio nonato era demasiado amplia, lo que de por sí constituye un defecto de diseño institucional y de técnica legislativa, así como una mala táctica de innovación. Ello abrió muchos flancos políticos y generó vetos eficientes. La idea de organizar una suerte de super ministerio, que concentraba facultades y organismos, suscitó posiciones en contra: tanto en el entorno del Presidente electo, entre los cuadros que estaban destinados a ocupar cargos de alto nivel y que el proyecto incluía como dependencias del nuevo ministerio (Secretaría y Pro-Secretaría de la Presidencia, Dirección de OPP y de la ONSC), como por parte de la Vice-Presidencia de la República y del equipo del Ministerio de Economía. En virtud de ello el proyecto no vio la luz pública, ni llegó a discutirse en el Parlamento. Se perdió así una oportunidad para lograr un avance en la organización del centro presidencial.

De hecho y sin perjuicio de las innovaciones reseñadas –que no dejan de ser importantes, con prácticas incipientes pero buenas, sobre todo en materia de coordinación y de evaluación– prevaleció pues la estructura institucional reseñada a lo largo de este informe, que reposa en los recursos de los ministerios, sea en la especialización de las respectivas carteras, sea en las proyecciones más abarcativas del MEF, contando asimismo con la organización disponible en la Secretaría de la Presidencia y en la OPP.

Quizás la lección más visible que surge de este informe es que en Uruguay los avances ocurren “por manchas” y en forma gradualista, en apego a la misma lógica de reformas que ha prevalecido en los ciclos recientes. La política comparada nos dice que esta es la lógica que suele primar en las democracias pluralistas y particularmente en los sistemas de partidos plurales y densos (Lindblom 1959 y 1965, Franco & Lanzaro 2006). La experiencia enseña que esa lógica predomina francamente en Uruguay, aun en circunstancias que en otros países han sido ser más propicias para avances

de mayor magnitud y eventualmente para un “salto” reformista, tal como ha ocurrido a través de la historia, en ciertas coyunturas críticas y en momentos importantes de cambio. La prueba en ese sentido la aporta la llegada de la izquierda a la presidencia, en una alternancia significativa, cuando se estrena un gobierno con elencos nuevos y con un programa de reformas ambicioso, que por primera en la historia no pertenece a los viejos partidos fundacionales.

En atención a todo ello, las recomendaciones a realizar serían fundamentalmente dos. Primero, que Uruguay necesita ajustar sus prácticas y sus instituciones a las requerimientos contemporáneos del Alto Gobierno, en una época de creciente complejidad y de urgencias exigentes, cuando media además un ensanche de los espacios en que debe desenvolverse el Alto Gobierno, dentro de fronteras, pero también en la órbita regional y en el ámbito internacional. No son suficientes en este sentido, los desarrollos que se registran y puedan registrarse en el futuro, a nivel de los ministerios y otros organismos. Se requiere un desarrollo específico en los núcleos centrales del Alto Gobierno, muy particularmente en el círculo que rodean a la jefatura del gobierno y que deben obrar en apoyo directo a la Presidencia.

Segundo, esa tarea reformista debe tener en cuenta las enseñanzas disponibles. Los estudios más recibidos sobre políticas públicas y de hecho las teorías sobre las reformas políticas, nos dicen que esas enseñanzas vienen del análisis comparado –tanto de las experiencias ajenas como de las experiencias propias– y de las propuestas de diseño que tal análisis puede sugerir. Por eso es aconsejable tomar en cuenta los trabajos especializados promovidos por el CLAD y la OCDE, así como las trayectorias del Alto Gobierno en países que han hecho y están haciendo punta en la materia. Un reformismo conducente, habrá no obstante de obrar con filtros de adaptación e incorporar esas enseñanzas a las lógicas nacionales y al patrón de reformas gradualista que ha imperado en nuestro caso. Por tanto, si no se quiere acudir al montaje de un Ministerio de Gobierno, con competencias extensas y como pieza organismo nuevo, lo más propicio sería avanzar con más bríos por el camino ya transitado y encarar el desarrollo de las funciones del Alto Gobierno en los dos ámbitos más articulados al centro presidencial: o sea, la propia Secretaria de la Presidencia y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Claro que cualquier paso en esta dirección requiere lo que toda producción política pide: liderazgo presidencial y coaliciones reformistas pertinentes (inclusivas y excluyentes), que marquen el rumbo y neutralicen los posibles vetos.

REFERENCIAS

.....

- Franco, Rolando & Jorge Lanzaro (eds) (2006). *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma en América Latina* (Buenos Aires: Miño & Dávila).
- Forteza, Alvaro et al. (2007). “Pro-Market Reform in Uruguay: Gradual Reform and Political Pluralism”, in José María Fanelli (ed), *Understanding Market Reforms in Latin America* (New York: Palgrave MacMillan).
- Lanzaro, Jorge (2000). *La segunda transición en el Uruguay. Gobierno y partidos en un tiempo de reformas* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria).
- Lanzaro, Jorge (2000b). “Autoridad presidencial, relaciones de partido y perfil de gobierno en los inicios del mandato de Jorge Batlle”, en Instituto de Ciencia Política, *Elecciones 1999-2000* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- Lanzaro, Jorge (2004). ” Democracia Pluralista y Estructura Política del Estado”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14/2004.
- Lanzaro, Jorge (2005). “El Parlamento en una época de transición”, en *La segunda generación de reformas parlamentarias* (Montevideo: OEA-CLAEH).
- Lanzaro, Jorge (2007). “Uruguayan Parties: Transition within Transition”, in Kay Lawson & Peter Merkl (eds), *When Political Parties Prosper* (Santa Barbara: Praeger).
- Lanzaro, Jorge (2008). “Uruguay: Reformas políticas en la nueva etapa democrática”, en Daniel Zovatto & Jesús Orozco (eds), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (México DF: IDEA-UNAM).
- Lanzaro, Jorge (2008). “La social democracia criolla”, en *Nueva Sociedad* 217 (Buenos Aires).
- Lanzaro, Jorge (2011a). “Social Democracy in the Global Periphery”, in *Social Europe Journal* 6.
- Lanzaro, Jorge (2011b). “Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America”, en Steven Levitsky & Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).

- Lanzaro, Jorge (2010). “Uruguay: Persistence and Change in an Old Party Democracy”, in Kay Lawson & Jorge Lanzaro (eds), *Political Parties and Democracy (vol 1) The Americas* (Santa Barbara: Praeger).
- Lanzaro, Jorge (2012). “Continuidad y Cambios en una Vieja Democracia de Partidos. Uruguay 1910-2010”, en *Cuadernos del CLAEH* N° 100 (Montevideo).
- Lindblom, Charles (1959). “The Science of Muddling Through”, en *Public Administration Review* N° 39.
- Lindblom, Charles (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment* (New York: The Free Press).
- Lora, Eduardo (2001). “Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo”, *IADB Working Paper* 462 (BID: Washington DC).
- Narbondo, Pedro et al. (2010). “La reforma de la Administración Central: marchas, contramarchas y bloqueo”, en Ester Mancebo & Pedro Narbondo (eds), *Reforma del estado y políticas públicas en la Administración Vázquez* (Montevideo: Fin de Siglo).