

- PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J. y RENNÓ, Lucio (2005): «Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case», *Journal of Politics*, vol. 67, n.º 1, pp. 178-200.
- PONDER, Daniel E. (1999): «The Presidency as a Learning Organization», *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, n.º 1, pp. 100-114.
- PRESTON, Thomas (2001): *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, Columbia University Press, Nueva York.
- REYNA, Carlos (2000): *La Anunciación de Fujimori: Alan García 1985-1990*, DESCO, Lima.
- (2009): «Inestabilidad en las alturas: Los presidentes del Consejo de Ministros bajo Alan García», *Coyuntura*, vol. 5, n.º 26, pp. 5-8.
- RUIZ PÉREZ, José Luis (1996): «El mercado de trabajo en el sector público peruano: 1990-1994», en Gustavo YAMADA *et al.*, *Caminos entrelazados: La realidad del empleo urbano en el Perú*, Universidad del Pacífico, Lima.
- SIAVELIS, Peter (2000): *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints in Democratic Consolidation*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- TANAKA, Martín y VERA, Sofía (2008): «El neodualismo de la política peruana», *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, n.º 1, pp. 347-365.
- TSEBELIS, George y ALEMÁN, Eduardo (2005): «Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America», *World Politics*, vol. 57, n.º 3, pp. 396-420.
- NEUSTADT, Richard E. (1990): *Presidential Power: The Politics of Presidential Leadership from FDR to Carter*, Free Press, Nueva York.
- WEKO, Thomas J. (1995): *The Politicizing Presidency: White House Personnel Office, 1948-1994*, University of Kansas Press, Lawrence.
- WALCOTT, Charles y HULT, Karen (1995): *Governing the White House: From Hoover Through LBJ*, University of Kansas Press, Lawrence.

## CAPÍTULO 8

## EL CENTRO PRESIDENCIAL EN URUGUAY

JORGE LANZARO\*

En América Latina se registra en las últimas décadas un desarrollo de los centros presidenciales, es decir, de los agentes e instituciones formales e informales, que apoyan directamente la labor de los presidentes y apuntan a reforzar su autoridad y su liderazgo, su autonomía y sus recursos políticos, mediante funciones de asistencia, información y asesoramiento, de coordinación, control político y planeamiento estratégico, articulando dispositivos de centralización y concentración de poderes, en el propio Poder Ejecutivo, frente al Parlamento y en el conjunto de los órganos estatales.

En Uruguay esta tendencia se abre paso en forma moderada y en tiempos recientes. Históricamente, la presidencia mantuvo una estructura tradicional y reducida, compuesta por los órganos previstos en la Constitución (Presidente, Secretario y Prosecretario de la Presidencia), más el personal auxiliar. A ello se agrega la generación de instituciones desarrollistas de los años 1960, en particular la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que depende de la Presidencia. La labor del Poder Ejecutivo se ajustaba comúnmente a un modelo «ministerial» —con liderazgos «delegativos» o «intervencionistas»— y transitaba por los vínculos, generalmente radiales, del presidente y sus ministros, contando con la mediación y las gestiones de la Secretaría de la Presidencia.

\* Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay, jorge.lanzaro@gmail.com



Sin embargo, desde el estreno en el gobierno nacional del Frente Amplio (FA) —el partido que congrega a casi toda la izquierda uruguaya— se producen algunas innovaciones relevantes. Este capítulo registra los principales cambios registrados a partir de entonces en el centro presidencial y marca diferencias en la dinámica gubernamental entre el mandato inicial de Tabaré Vázquez (2005-2010) y el de José Mujica (2010-2015).

Explorando tales evoluciones institucionales y políticas, el texto da cuenta de los programas que obran en las oficinas de la presidencia y en la OPP. Resalta también las pautas de actuación del Presidente y la Secretaría de la Presidencia, con respecto al gabinete y al Consejo de Ministros, registrando el mayorazgo ejercido en su momento por el Ministro de Economía, en vectores que responden primordialmente a la relación del jefe del gobierno con el partido de gobierno y el sistema de partidos, condicionada sobre todo por la representación parlamentaria. Hay aquí diferentes estrategias de poder, que remiten a estilos de liderazgo presidencial característicos y a modalidades distintas de centralización y coordinación política (Moe, 1985; Rudalevige, 2002 y 2005; Lewis, 2008).

Como se indica en la Introducción de este libro, la temática de los centros presidenciales es un descubrimiento reciente en los estudios de América Latina. Por obra de los análisis académicos y de los programas de varios organismos internacionales, asistimos al despegue de una suerte de «presidenciología», novedosa para nuestra región, que entronca con los *presidential studies* de los Estados Unidos, que constituyen una fuente obligada de referencias empíricas y aportes teóricos (Bonvecchi y Scartascini, 2014), pero también con los estudios sobre los centros de gobierno en Europa, en regímenes parlamentarios y semipresidenciales (Dahlström *et al.*, 2011).

Este capítulo se inscribe en esa línea, abordando un objeto de análisis hasta hace poco inédito en el Uruguay, en base a una investigación original y a dos estudios precedentes: el análisis del «Alto Gobierno» durante los mandatos de Jorge Batlle y Tabaré Vázquez, que realicé para el CLAD (Lanzaro, 2013); seguido de un informe sobre el periodo de José Mujica, auspiciado por la CAF (2015)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Una primera versión del presente trabajo fue publicada en la *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25-2, 2016, pp. 121-142.

## 1. EL CENTRO PRESIDENCIAL EN EL PERIODO 1985-2005

En Uruguay, la presidencia ha tenido una estructura institucional reducida, que en los últimos años y particularmente desde el estreno de la izquierda en el gobierno, experimenta cambios y registra cierto desarrollo<sup>2</sup>.

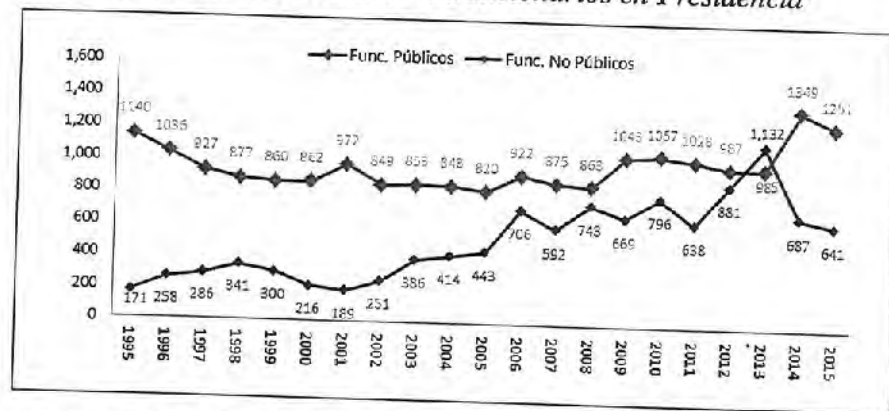
La evolución del personal de las oficinas de Presidencia es un indicador que refleja esta evolución, produciéndose un crecimiento moderado, pero efectivo, con una inflexión a partir de la llegada del FA al gobierno en 2005. Aunque las cifras son difíciles de precisar, dado que el *staff* tiene en cierta medida un carácter «flotante» y se compone con funcionarios políticos, contratados y en comisión, los datos aportados por la Oficina Nacional del Servicio Civil dan una idea al respecto (ONSC, 2015). El número de funcionarios públicos pasó de 1.140 en diciembre de 1995 (último año del segundo mandato del Presidente Julio Sanguinetti del Partido Colorado) a 1.251 en diciembre de 2015 (último año de la segunda presidencia del Frente Amplio, a cargo de José Mujica)<sup>3</sup>. El número de funcionarios que la ONSC considera «no públicos» (pasantes, contratos temporales, arrendamiento de obra y de servicio con organismos nacionales e internacionales, etcétera) tuvo un aumento más marcado y pasó en el mismo periodo de 171 a 641 (algunos funcionarios acumulan ambas calidades). A diciembre de 2015, la mayor cantidad de funcionarios públicos y no públicos se concentra en OPP (Inciso 04: 591) y en las oficinas propias de Presidencia (Inciso 01: 461), siguiendo en número la ONSC (Inciso 008: 331).

<sup>2</sup> Este desarrollo va de par con un crescendo locativo: de la austeridad del Palacio Estévez —que albergó la presidencia desde 1880— pasando al Edificio Libertad, que se estrena con la restauración de la democracia en 1985, para llegar a la Torre Ejecutiva en 2009, de regreso a la Plaza Independencia, pero a otras alturas (aunque Tabaré Vázquez, en sus dos mandatos, ha mantenido su oficina principal en la Residencia Presidencial de Suárez).

<sup>3</sup> En esta última suma la mayoría de los funcionarios (697) pertenece al escalafón profesional, técnico profesional y especializado; 323 son administrativos y 24 son funcionarios políticos y de particular confianza, con 111 funcionarios de oficio o de servicios auxiliares.



GRÁFICO 1

Evolución del Número de Funcionarios en Presidencia<sup>4</sup>

FUENTE: Elaboración con Datos de ONSC 2015.

Según lo dispuesto en la Constitución desde 1966, el núcleo básico está compuesto por el Secretario y el Prosecretario de la Presidencia, que son designados por el presidente como asistentes directos y que actúan como tales en el Consejo de Ministros (art. 168, numeral 26)<sup>5</sup>. Estos funcionarios de confianza, que tienen competencias amplias y un radio de acción abierto, obran en relación inmediata con los ministros y con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la cual integra también el subsistema de la presidencia<sup>6</sup>. La Secretaría y la OPP son dos estructuras diferentes, articuladas al comando del Presidente, que tienen entre ellas vínculos de cooperación, pero también de competencia, en triángulo con el MEF<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> 1995-2000: Segunda Presidencia de Julio Sanguinetti (Partido Colorado); 2000-2005: Presidencia de Jorge Batlle (Partido Colorado); 2005-2010: Primera Presidencia de Vázquez (Frente Amplio); 2010-2015: Presidencia de José Mujica (Frente Amplio).

<sup>5</sup> Previamente, la Constitución de 1952 estableció la figura del Secretario como cargo de confianza del Consejo Nacional de Gobierno (arts. 166 y 167). Para ser obligatorias, las resoluciones y comunicaciones del Consejo debían ser firmadas por su Presidente y refrendadas por los ministros competentes y también por el Secretario. El Presidente y el Secretario debían firmar asimismo las resoluciones de orden interno. La figura del Secretario existía antes de adquirir rango constitucional, desde el principio de la vida independiente en 1830 e incluso en el Gobierno Provisorio de 1825.

<sup>6</sup> Es un esquema institucional similar al de Colombia (Departamento Nacional de Planeación) e incluso al de Estados Unidos (OMB: *Office of Management and Budget*).

<sup>7</sup> Imitando al gobierno militar brasileño, durante la dictadura iniciada en 1973 y hasta el retorno a la democracia en 1985, la OPP fue reemplazada por la Secretaría de Pla-

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 las Rendiciones de Cuentas anuales, así como en la formulación de Planes de Desarrollo y de Políticas de Descentralización (C: arts. 230, 214 y concordantes). Es un órgano de competencia especializada pero flexible y más allá de su atribución principal, puede asumir otros cometidos. Esto ha ocurrido efectivamente y en los sucesivos periodos de gobierno se crearon 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. El Director —que debe ser persona de reconocida competencia en la materia— es 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.

La OPP, al igual que la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), fue creada por la Constitución de 1966, carta que reforzó las facultades del Presidente y del Poder Ejecutivo, con un sesgo que se reitera en la reforma de 1996, en línea con la tendencia secular que pesa en todos los regímenes políticos y que convierte al ejecutivo en el poder gubernamental por excelencia. Junto al Banco Central y el Banco de Previsión Social (BPS) —que son entes autónomos— estas oficinas hacen parte de la generación de instituciones desarrollistas, establecidas al influjo de las corrientes de los años 1960 y la prédica de CEPAL. Hay aquí propósitos de planeamiento y racionalización administrativa, que implican un paso importante hacia la coordinación política y el centralismo gubernamental. En la Constitución de 1966 —que abandona el gobierno colegiado vigente desde 1952, regresa a la presidencia unipersonal y refuerza las facultades del Poder Ejecutivo— estos designios responden por añadidura a una reacción contra la matriz pluralista, el régimen de autonomías del estado y los círculos del espacio público, que se habían pronunciado desde los años 1940, generando una multiplicación de centros de decisión y *veto players*, en un cuadro de complejidad que en aquella coyuntura adquirió ribetes críticos (Lanzaro, 2004 y 2012b)<sup>8</sup>.

neamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI). En ese periodo y a pesar de que las ideologías desarrollistas originarias perdieron terreno frente al liberalismo económico, esta oficina amplió sus competencias y la planificación tuvo un lugar relevante en el ceremonial cívico-militar (Garcé, 2014: 52-54).

<sup>8</sup> La Constitución de 1966 apunta a lidiar con la jungla de entidades que habían ido poblando el espacio público a nivel nacional (entes autónomos, servicios descentralizados,



En la etapa democrática que comienza en 1985, la dinámica del Poder Ejecutivo se ajusta al modelo ministerial establecido en la Constitución (arts. 149 y 168), en base a la relación del Presidente con los titulares de las distintas carteras, generalmente en un esquema radial y con escasa actuación del Consejo de Ministros.

El modelo «ministerial» no supone que la gestión política sea realizada por los ministros por su cuenta, dentro de sus respectivas carteras, con su propia agenda o la de sus sectores partidarios y cierta «abdicación» por parte de los jefes de gobierno, como se entiende a veces el término en la política comparada, sobre todo en el universo de las coaliciones y los gobiernos de gabinete (Thies, 2001; Laver y Shepsle, 1990). Aunque los integrantes del gabinete puedan gozar de diversos grados de autonomía, el modelo ministerial remite en nuestro caso a un vínculo preceptivo con el presidente, que es propio del régimen presidencial y está impuesto por la Constitución (en particular: arts. 149 y 168, acápite y numeral 25).

El Presidente de la República, que en nuestro régimen es jefe de estado y jefe de gobierno, actúa con el Consejo de Ministros o en «acuerdo» con el ministro o los ministros respectivos, que son políticamente responsables ante el Parlamento (arts. 174 y 179). Según lo dispuesto expresamente en el artículo 168, numeral 25: «El Presidente de la República firmará las resoluciones y comunicaciones del Poder Ejecutivo con el Ministro o Ministros a que el asunto corresponda, requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlas.» Sin embargo, el Presidente puede también actuar solo, en los casos previstos taxativamente por la Constitución, que son excepcionales. Asimismo, tiene poderes «implícitos» para el ejercicio de las funciones complementarias y auxiliares destinadas a asegurar el cumplimiento de sus funciones principales (Durán Martínez, 1985; Delpiazzo, 2009: 53-55). A esto hay que agregar los nombramientos y otras competencias adjudicadas al presidente por vía de ley.

En tres de los mandatos de ese periodo hubo coaliciones de gobierno entre sectores del Partido Colorado y el Partido Nacional —de distinta duración y de distinta densidad— y en la primera presidencia, a la salida de la dictadura, se tejió un gobierno de compromisos, de «entonación nacional». Los estilos presidenciales oscilaron entre una

personas públicas no estatales), lo que se busca entre otras cosas mediante refuerzo del poder central, reducción de las autonomías, instancias de coordinación y concentración en nuevas instituciones.

inclinación más delegativa (Julio Ma. Sanguinetti) o más intervencionista (Luis Alberto Lacalle, Jorge Batlle), tanto en lo que respecta a la gestión de los ministros y otros organismos, como al propio *entourage* de la casa de gobierno. En todos los casos y más abiertamente desde 1990, fueron liderazgos de fuerte vocación reformista, con prospectos de cambio que se ajustaron en un caso a lógicas gradualistas pragmáticas («*transactional*», incrementales) y en otros casos a empaques ideológicos más radicales, que lograron distinta prosperidad, dado que el horizonte político pluralista predominante tuvo efectos moderadores sobre las iniciativas de innovación (Lanzaro, 2000).

El centro presidencial opera con la estructura que se delineó en 1966, en base a la Secretaría de la Presidencia, la Prosecretaría y la OPP, en vínculos variados con los integrantes del gabinete y en particular con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El Secretario de la Presidencia, usualmente abogado de profesión, ha sido una pieza estratégica mayor en la órbita nuclear del gobierno —compartiendo y repartiendo tareas administrativas, jurídicas y políticas con el Prosecretario— en un lazo estrecho con el Presidente, sobre bases de lealtad personal y sin ambición competitiva, mediante un desempeño que por norma estuvo rodeado de reserva, con una figuración pública discreta, sin perjuicio de las veces en que representa al presidente y obra como vocero oficial.

Más allá de sus funciones como jerarca administrativo de la oficina presidencial, el Secretario desempeñó una tarea política muy importante: «punto de equilibrio, para adentro y para afuera», según uno de los protagonistas. La estructura de la Presidencia era débil, aunque las oficinas permanentes y el personal de carrera —especialmente la Asesoría Jurídica y las secretarías administrativas— aportaron una buena base para el trabajo. Predominó el criterio —«más republicano, más democrático»— de no ampliar la estructura de la Presidencia, ni concentrar en ella funciones que han de realizarse en los ministerios. Los jefes de gobierno se respaldaron en los ministros o en el Banco Central —que mejoraron sus elencos-técnicos— y recabaron la opinión de expertos o de figuras de confianza, a menudo a través de redes y consultas informales, pero los asesores radicados en la presidencia fueron pocos.

Hubo de todos modos programas alojados en Presidencia: Asentamientos Irregulares, Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo, Gobierno Electrónico, Junta Anti-Drogas, Sistema Nacional de Emergencia, Comisión para la Paz. Se establecieron dos agencias re-



guladoras, URSEC (comunicaciones) y URSEA (energía y agua), como organismos desconcentrados del Poder Ejecutivo, con autonomía técnica, pero operando en la órbita de Presidencia. El Instituto Nacional de Estadística (INE), cuyos antecedentes se remontan a 1852 y que estuvo históricamente vinculado al Ministerio de Hacienda, en 1985 pasa a depender de la OPP y desde 1994 es el rector del Sistema Estadístico Nacional, obrando con autonomía y con reconocida competencia técnica.

En cuanto a la OPP, si bien por origen y denominación está asociada a las tareas de planificación, estas entran en su agenda de trabajo más que nada a través de la intervención preceptiva en materia presupuestal, que es en rigor su cometido principal, en concurrencia con el MEF<sup>9</sup>. Por esa vía y por el intercambio regular con los ministros, asistiendo incluso a los acuerdos, los directores y otros jefes de OPP obraron como agentes relevantes de la presidencia, contribuyendo a afirmar la coordinación y el centralismo, especialmente en la política económica y la disciplina fiscal<sup>10</sup>. A ello se suma el seguimiento de la gestión de las empresas públicas<sup>11</sup>, sus responsabilidades respecto a las intendencias departamentales y en la elaboración centralizada de políticas de descentralización<sup>12</sup>. La OPP tuvo asimismo una participación importante en los procesos de reforma que marcaron la agenda de gobierno y las coaliciones formadas desde 1990. Por orden de aparición: proyectos de privatización de empresas públicas, reforma de la seguridad social y de la educación o los sucesivos ensayos de reforma del estado, que de 1996 al 2005 pasan por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE).

<sup>9</sup> Presupuesto Nacional para el quinquenio de gobierno, que por disposición constitucional debe ser estructurado por programas; presupuestos de los entes industriales y comerciales del estado; rendición de cuentas.

<sup>10</sup> El ejemplo emblemático de estas funciones, lo aporta el desempeño de Ariel Davrieux, que fue Director de la OPP por quince años, durante los tres gobiernos presididos por el Partido Colorado en el periodo 1985-2005.

<sup>11</sup> Tarea que se acentuó en el mandato de Jorge Batlle y que la OPP compartió en aquel periodo con el Prosecretario de la Presidencia.

<sup>12</sup> Según la novedad que aporta la Constitución de 1996 (art. 230, inciso 5.º): responsabilidades en la elaboración centralizada de políticas de descentralización, para lo cual la propia carta crea en la órbita de OPP una Comisión Sectorial integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los ministerios competentes. Es una facultad estratégica de OPP con respecto a los Gobiernos Departamentales, vinculada al Fondo de Desarrollo del Interior y a la distribución de las alcuotas del Presupuesto Nacional destinadas a las Intendencias (C: arts. 214, inciso C; 297, numeral 13 y 298).

A diferencia de lo que ocurre en los casos de Brasil (Inácio, 2013; Rennó, 2011; Vieira, 2014) y de Chile (Siavelis, 2012; Fernández y Rivera, 2012), los coaliciones de gobierno que hubo en Uruguay entre 1990 y 2002 no fueron causales directas del crecimiento institucional de la Presidencia (Lanzaro, 2000 y 2013). Mediaron acuerdos basales de coalición —en compromisos de distinta intensidad y duración (Lanzaro, 2000)— y se intensificaron las prácticas de coordinación, pero estas fueron generalmente informales, practicadas por los propios presidentes y vicepresidentes, los Secretarios de la Presidencia y otros cuadros políticos, en trato directo con los jefes de los partidos coaligados, los ministros y los parlamentarios. El desarrollo del centro presidencial pasa más bien por la OPP y se explica por los incrementos de centralización y de coordinación con respecto a la política económica y la disciplina fiscal, los presupuestos, el seguimiento de las empresas públicas y las asignaciones de las intendencias departamentales, incidiendo también los propósitos reformistas y las iniciativas de privatización que caracterizan el periodo y que menudean a partir de 1990.

## II. EL PRIMER GOBIERNO DE LA IZQUIERDA: CONTINUIDAD Y NOVEDADES

En el primer mandato de Tabaré Vázquez (2005-2010), el centro presidencial, como el formato mismo del gobierno, presentan continuidades, pero registran asimismo algunas innovaciones en el plano institucional y en lo que respecta a las prácticas de coordinación y control político.

### 1. LIDERAZGO, DELEGACIÓN Y COORDINACIÓN

El FA debutó con un gobierno mayoritario, formado por un partido de fuerte carácter programático, que inauguró una alternativa social democrática y practicó un reformismo de nuevo cuño (Lanzaro, 2011 y 2014). El presidente Vázquez fue protagonista de un liderazgo potente, por sus dotes de mando y al reunir una condición de jefe de gobierno y jefe unitario del partido de gobierno, que no se repetirá en los periodos siguientes. El centro presidencial funcionó entonces con una combinatoria de delegación y coordinación política.



Como se advierte en la Introducción de este libro, los vínculos de los presidentes con sus ministros están siempre marcados por una tensión entre delegación y control, que puede presentar magnitudes y balances variables, dependiendo de la configuración del gobierno y del valor estratégico de los ministerios, con diferencias entre gobiernos de coalición o de un solo partido y según el arco de fracciones del partido de gobierno.

En su primer mandato, el presidente Vázquez mantuvo una conducción firme y capacidad de arbitraje, pero con respecto al sub-sistema del gabinete hubo una pauta de delegación, que dejó a los ministros márgenes de autonomía relativamente amplios. En ello incidió sin duda el estilo de liderazgo «delegativo» que Vázquez ya había exhibido al desempeñarse en la Intendencia de Montevideo, pero también el hecho de que el gabinete estaba integrado con miembros de un solo partido y en base a una elaboración previa —una verdadera usina programática<sup>13</sup>— que permitió disponer para el debut de la izquierda de una cartera consistente de proyectos, que alimentó la agenda de gobierno y encuadró los compromisos ministeriales. Hubo, pues, líneas de control *ex ante*, que se complementan con la fórmula de selección del gabinete y con varios procedimientos *ex post*.

En efecto, ciertas materias quedaron en la órbita de reserva presidencial, recortando la intervención de los ministerios respectivos (derechos humanos, fuerzas armadas, asuntos internacionales sensibles, Plan Ceibal). Por lo demás, a partir de una autoridad presidencial de por sí fuerte, la delegación se combinó con tres vectores de coordinación y centralización: el Consejo de Ministros, complementado con gabinetes sectoriales, la primacía del Ministerio de Economía y la actuación del Secretario de la Presidencia como una suerte de jefe de gabinete.

En lo que representa una novedad en la tradición uruguaya, el Consejo de Ministros fue un centro efectivo del Poder Ejecutivo, con una periodicidad y un patrón de funcionamiento que nunca tuvo antes. La cuota personal del presidente cubría varias carteras relevantes. Pero el gabinete se integró además con casi todos los dirigentes de las fracciones del FA, en un reparto congruente con el mapa parlamentario (Chasquetti *et al.*, 2013). En tales casos, los titulares de cada cartera investían la representación de su sector y contaban a la

<sup>13</sup> Con la participación de los órganos del FA, apoyados por académicos universitarios, centros privados de investigación y fundaciones internacionales.

vez con el *agreement* presidencial<sup>14</sup>. Esta composición refleja la figura híbrida de «partido de coalición» que tiene el FA y responde al designio de Vázquez de asegurarse apoyos sólidos y disciplina parlamentaria, designando ministros de su confianza en la mayoría de los ministerios estratégicos y sin dejar a nadie fuera del compromiso con el gobierno<sup>15</sup>.

El gabinete tuvo un perfil predominantemente cooperativo, sujeto a la autoridad del presidente y al mayorazgo del Ministro de Economía, quien funcionó como *primus inter pares*, con una superioridad autorizada por el presidente, que se aplicaba a un arco extenso de materias, más allá de la política económica<sup>16</sup>. Esta configuración no se resuelve en un gobierno de gabinete, pero da lugar a una cierta colegialización del Poder Ejecutivo. En efecto, aunque con frecuencia lo que había eran acuerdos por cartera, realizados en una misma sesión colectiva, el Consejo de Ministros funcionó también como espacio de comunicación, intercambio y arbitraje, sirviendo para la coordinación política, a fin de promover el encuadre y la disciplina del elenco de gobierno.

Se crearon además cinco Gabinetes Sectoriales, algunos de los cuáles solo tuvieron existencia nominal, pero constituyen una iniciativa novedosa, ya que procuraban reforzar la coordinación horizontal entre ministerios, acordando acciones transversales y programas

<sup>14</sup> En el caso del Ministro de Relaciones Exteriores del gabinete inicial esta doble condición no se cumplió. El vínculo fue bastante difícil y el ministro llegó incluso a oponerse abiertamente a la iniciativa presidencial de celebrar un TLC con Estados Unidos. Por esa razón, la Cancillería fue un ministerio «dividido» —sin integración vertical— con una Subsecretaría de un sector distinto (que no era la que ministro quería designar) y un Director General, diplomático de carrera, que era el hombre de confianza del presidente. Por lo demás, varias cuestiones estratégicas de primer orden, así como el nombramiento de embajadores en destinos relevantes, se manejaron directamente desde el centro presidencial. En una circunstancia distinta, el único dirigente sectorial del FA que no ingresó al gabinete planteó su pretensión de ser titular de un ministerio, pero no logró la aprobación del presidente.

<sup>15</sup> El FA nació como una coalición de partidos pero se convirtió en un «partido de coalición», forjando una unidad que plasma en la organización partidaria y las marcas de identidad, las reglas de decisión por mayoría y el patrón de liderazgo. No obstante, el FA conserva trazas de su modelo genético y es el partido más fraccionalizado del sistema uruguayo.

<sup>16</sup> La dirección de la OPP es adjudicada a otro sector del FA y no responde al mayorazgo del MEF, con lo cual queda básicamente al margen de las decisiones en política económica y sin condiciones para cumplir sus funciones de planeamiento, con el agravante de que el sub director es de confianza del Ministro de Economía.



conjuntos, por áreas de especialización. Como novedad suplementaria, el Gabinete Social, presidido por el flamante Ministerio de Desarrollo Social, contó con un órgano ejecutivo, el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales<sup>17</sup>. A su vez el Gabinete Productivo, liderado por el Ministerio de Industria, organizó Consejos Sectoriales de colaboración público-privada, para el trazado de planes y la gestión de políticas (Pittaluga, 2015).

## 2. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA

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 economía de poder del Presidente y su inclinación delegativa. Ofició de «gatekeeper», como activo operador político y voz autorizada, contando para ello con un alto grado de confianza del presidente, personal, política y técnica, dada su condición de correligionario socialista y sus aptitudes de jurista destacado.

A más de las funciones típicas de su puesto (Consejo de Ministros y acuerdos, vocero presidencial, intercambios políticos, jefatura administrativa de la Presidencia), el Secretario tuvo a su cargo asuntos nacionales e internacionales de reserva política, que se tramitaron en paralelo a los ministerios competentes (Derechos Humanos, vínculos con mandos militares, relaciones comerciales con Estados Unidos, conflicto con Argentina por plantas de celulosa). En la división de tareas, varias reparticiones quedan a cargo del Prosecretario<sup>18</sup>.

La ley de Presupuesto Nacional sancionó una reestructuración de la Presidencia, a fin de ordenar el cúmulo de oficinas, redefinir jerarquías y consolidar la institucionalidad, creando la Dirección General de Servicios —de particular confianza— y agrupando programas en

<sup>17</sup> El Ministerio de Desarrollo Social surgió como una nueva autoridad social centralizada, cuya tarea inicial más destacada fue el Plan de Emergencia Social, una de las iniciativas estelares del primer gobierno del FA. El MIDES comparte jurisdicción con el Banco de Previsión Social (BPS) y el Ministerio de Salud, que impulsó el nuevo Sistema Nacional de Salud.

<sup>18</sup> Sistema Nacional de Emergencia, AGESIC, Agencia de Compras y Contrataciones, Junta Nacional de Drogas, Secretaría Anti Lavado de Activos, Unidad Nacional de Seguridad Vial, Comunicación Institucional, Seguridad Presidencial, Ceremonial y Protocolo.

Áreas de Coordinación dirigidas por funcionarios políticos de idoneidad técnica<sup>19</sup>.

Hay aquí líneas de centralización interna que se combinan con la centralización derivada de nuevas creaciones institucionales, como la UNASEV o la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado<sup>20</sup>. El Programa de Gobierno Electrónico, iniciado en el mandato precedente de Jorge Batlle, se convirtió en Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC): un organismo desconcentrado de Presidencia, con el cometido de mejorar los servicios al ciudadano mediante TIC, que opera con autonomía técnica y ha tenido una participación creciente en los procesos de reforma del estado.

Se instrumentaron además programas prioritarios para el presidente. El buque insignia es el Plan Ceibal, que ubicó a Uruguay como un pionero del proyecto *One Laptop per Child* y que se prolonga en la segunda presidencia de Vázquez con el Plan Ibirapitá (2015), que asigna *tablets* a los jubilados de bajos ingresos<sup>21</sup>. Hubo asimismo iniciativas propias del higienismo de Tabaré Vázquez, quien impulsó una lucha drástica y exitosa contra el consumo de tabaco, así como otros programas de prevención para jóvenes y niños.

La Asesoría Política, que trabajaba en relación directa con el Secretario y el Prosecretario, estaba integrada por un grupo de apenas cuatro personas capitaneado por el colaborador más cercano del Presidente (de máxima confianza y redactor de sus discursos). Uno de los asesores se encargaba de las relaciones con el partido de gobierno y la bancada parlamentaria, pero el grupo no se desarrolló en términos de especialización y diferenciación funcional<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Según datos proporcionados por la Dirección General de la Presidencia de la República, el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversiones prácticamente se duplicó de 2005 al 2010 (en miles de pesos corrientes pasó de 774.764 a 1.578.118). La estructura de la Presidencia y sus cometidos habían sido reformulados por Decreto 380/1997.

<sup>20</sup> Se creó asimismo el puesto de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado, cargo de particular confianza, directamente dependiente del Presidente de la República, con el ambicioso cometido de coordinar todos los servicios estatales en la materia, sin perjuicio de las responsabilidades de los jefarcas competentes.

<sup>21</sup> A partir de la Ley 18.640 (8 de enero de 2010), el programa —creado por decreto en 2007 e inicialmente implementado por el LATU— integra el Centro Ceibal, una persona pública no estatal, que se comunica directamente con Presidencia y está a cargo de un Consejo Directivo, cuyo presidente es designado por el Presidente de la República.

<sup>22</sup> La Unidad de Asesoramiento y Monitoreo de Políticas, creada por ley, nunca se puso en funcionamiento.



### 3. OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

La OPP pasó en este gobierno por dos periodos distintos. Los dos primeros años padeció la primacía del MEF y a diferencia de lo ocurrido en las presidencias anteriores, su desempeño fue marginal<sup>23</sup>. Posteriormente cambia el Director y si bien se mantiene el dominio del MEF en la conducción económica, la OPP logra cierto protagonismo en materia de reforma del estado, planeamiento y políticas territoriales<sup>24</sup>.

Un paso importante en términos de control y de centralización fue el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), que retomó tareas cumplidas en el gobierno anterior por el CEPRE, aunque sin el enfoque privatizador de dicho comité. AGEV procura mejorar la acción del estado, la planificación estratégica y el gasto público, mediante compromisos de gestión y evaluación. En la misma línea se desarrolló el departamento encargado de los presupuestos de las empresas públicas, se trató de impulsar la Unidad de Políticas Municipales y se creó la Dirección de Cooperación Internacional, que en el gobierno siguiente pasó a ser Agencia de Cooperación Internacional (organismo desconcentrado que ya no depende de OPP, sino directamente de Presidencia). Se propiciaron también los Centros de Atención Ciudadana y un sistema de «ventanilla única» (*one stop shop*) para trámites de las empresas, mediante iniciativas que pasaron luego a manos de AGESIC.

## III. LA PRESIDENCIA DE MUJICA

El centro presidencial experimenta cambios durante el mandato de Mujica (2010-2015), quien encabeza el segundo gobierno mayoritario de la izquierda, en un cuadro político diferente.

### 1. GABINETE COMPETITIVO, ESTRATEGIA PRESIDENCIAL

Mujica no es el jefe unitario del partido de gobierno, sino el dirigente del ala mayoritaria del FA. Para asegurar la victoria electoral

<sup>23</sup> La jerarquía de la OPP ni siquiera tuvo en esos años integración vertical, ya que el Sub Director respondía al MEF.

<sup>24</sup> Como parte de la «Transformación Democrática del Estado» y atendiendo a los afanes de descentralización de Tabaré Vázquez, se creó el «tercer nivel» de gobierno, debajo de las Intendencias Departamentales, con Municipios a cargo de Alcaldes y Consejos Municipales.

en 2009 pactó la fórmula ganadora con Danilo Astori, cabeza de las tendencias moderadas, contra quien había competido en las primarias del FA, en base a una oferta de «giro a la izquierda». Al llegar al gobierno, Astori no gozó del mayorazgo que tuvo en el periodo anterior como Ministro de Economía, pero fue de hecho el segundo de a bordo: como Vicepresidente —en su posición bifronte de integrante del Ejecutivo y presidente del Senado, con posiciones propias, no siempre acorde con el jefe del gobierno— pero además, porque asumió la responsabilidad de la política económica por delegación del propio Mujica, liderando un equipo que ocupó los puestos clave —Ministerio de Economía, Banco Central, Banco República— más otros dos ministerios. La OPP y casi todos los ministerios restantes —incluyendo tres de las carteras estratégicas— fueron para la fracción del presidente y los demás sectores del FA, en relativa congruencia con la representación parlamentaria, recayendo en personas afines al mandatario.

Mujica no quiso que en su gabinete hubiera integración o coordinación vertical (Krause, 2009; Rehren, 1992), de modo que compuso en general con ministerios «divididos», en los cuales la jerarquía política (Ministro, Subsecretario, Director General) se completaba con titulares de distintos sectores partidarios (Chasquetti *et al.*, 2013). Con una lógica de «*office seeking*», este formato pudo servir para disponer de más cargos a repartir entre los sectores del FA, a fin de extender el apoyo al gobierno. Pero obró asimismo para restar fortalezas a los ministros y marcarlos de cerca, como un dispositivo de control político que se aplicó inclusive al bastión del MEF, donde Mujica impuso tres subsecretarios sucesivos, algunos de los cuáles actuaron como «*watchdogs*» del presidente («*keeping tabs*»: Thies, 2001)<sup>25</sup>.

Tal composición no anuló la lógica cooperativa, en particular porque en materia macroeconómica no hubo disensos efectivos de envergadura. Pero el gabinete tuvo cursos competitivos y fue ámbito de debates, que el presidente dejó correr e incluso alentó, como estrategia de poder, en clave de «incertidumbre competitiva» (Neustadt, 1990; Méndez, 2007). Esto fue más visible en el contrapunto entre el MEF y OPP, especialmente en política tributaria, pero ocurrió tam-

<sup>25</sup> Los «comisarios» políticos del presidente no solo obraron en los ministerios, sino también en las empresas públicas u otros entes del estado y se cruzaron con los agentes que el equipo económico pudo a su vez destacar en algunos ministerios y en oficinas relevantes.



bién en el cotejo entre diversos ministros y asesores, en relaciones exteriores, políticas sociales y otras materias. Aunque se mantuvieron las sesiones semanales del Consejo de Ministros, la conducción política pasó más bien por vínculos radiales con los ministros, uno a uno, mediante aplicaciones de autoridad y acentos intervencionistas. Declinaron asimismo los gabinetes sectoriales. Estos perfiles del Ejecutivo repercutieron en las relaciones con el Poder Legislativo, debido a que las iniciativas llegaban con orientaciones menos definidas, generando en las cámaras y entre los parlamentarios oficialistas, focos de incertidumbre y negociaciones más abiertas (en algún caso con idas y venidas del presidente en persona).

## 2. PRESIDENTE EN CAMPAÑA, ORILLANDO LOS PARTIDOS

En otro componente destacado de su estilo de liderazgo, Mujica actuó como presidente en campaña y acudió profusamente a la práctica de «púlpito», mediante una alta exposición pública (*«going public»*: Kernell, 2007; Eshbaugh-Soha, 2016), cultivando su proverbial locuacidad a través de la prensa y de su programa de radio<sup>26</sup>. Con este recurso de poder —que utiliza la presidencia como plataforma (*bully pulpit*) y orilla las instituciones— expone sus posturas políticas y busca captar apoyos en la opinión ciudadana y entre sus seguidores, en defensa de decisiones ya adoptadas o a favor de iniciativas que el presidente promueve, para vencer resistencias y como palanca para la negociación con partidos y actores sociales. Tal forma de activar la agenda resulta pertinente cuando se concentra en determinados asuntos y va acompañada de propuestas políticas firmes (lo que en parte ocurrió con la regulación del cannabis y el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales). Si dicha condición no se cumple, las alocuciones públicas quedan en pura retórica —como reflexiones de «anciano sabio», para muchos simplemente demagógicas o erráticas— que alimentan la popularidad del presidente, pero resultan vanas como expedientes de gobierno, tal cual pasó con varias de las ocurrencias que Mujica desgranó durante su mandato.

<sup>26</sup> Una práctica similar a la de un gobernante uruguayo de los años 1960 (Benito Nardone y su *alter ego*: el locutor de radio «Chicotazo»), que ha tenido exponentes tan disímiles como Roosevelt, Chávez o Lula.

Algo similar puede decirse de la concertación inter partidaria impulsada por Mujica al inicio de su mandato. Con la aspiración de generar «políticas de estado» —que trasciendan a un gobierno en particular— el presidente puso en obra comisiones multipartidarias en cuatro áreas relevantes (educación, seguridad pública, energía, medio ambiente). Solo en materia de energía la iniciativa tuvo prosperidad, porque medió mayor acuerdo entre los partidos y en especial, porque hubo en el gobierno rumbo político y liderazgo competente.

Mujica tejió asimismo vínculos directos con los intendentes departamentales, salteándose a los partidos a los que pertenecen y generando resquemores en el propio FA, mediante ejercicios de liderazgo cuyo logro resonante fue la transacción trabajosa que puso punto final a la prolongada «guerra de patentes» automovilísticas. Este proceso culminó con la creación del SUCIVE, sistema centralizado que unifica la gestión y los montos de las patentes de los vehículos de todo el país, las cuales pasan a ser fijadas anualmente por el Congreso de Intendentes, en base a la propuesta de una comisión integrada por el MEF y OPP (Ley 18.860, de 23 de diciembre de 2011). Hay aquí una ganancia de racionalidad, que constituye un avance de centralización y aunque pasa por la «adhesión voluntaria» de las intendencias, no deja de implicar una resignación de la autonomía fiscal de los gobiernos departamentales. Sin tanto éxito, la presidencia también buscó el entendimiento directo con los intendentes para sus políticas centralizadas de regionalización.

## 3. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, PROSECRETARIO ACTIVO, PROGRAMAS *AD HOC*

El centro presidencial se refuerza asimismo por el protagonismo del Prosecretario, que en este periodo es quien oficia como un jefe de gabinete, con un arco nutrido de competencias y un grado de exposición pública inédito en este cargo. El Prosecretario estuvo a la cabeza de varios programas de presidencia, con jurisdicción en el conjunto del país. Fue el vocero del presidente y cumplió en forma muy activa funciones de representación y de coordinación política, en relación permanente con los ministros, la bancada oficialista y los gobiernos departamentales.

Hay ampliaciones institucionales por distintas vías. La Agencia de Cooperación Internacional, establecida originariamente en OPP, pasa



a ser un órgano desconcentrado de Presidencia. En otro avance de centralización, la Secretaría de Derechos Humanos —anteriormente Dirección de Derechos Humanos del MEC— se consolida como órgano rector de las políticas en la materia, directamente dependiente de Presidencia. Existe además la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, creada en 2003 con el fin de desarrollar la labor iniciada por la Comisión para la Paz en el periodo de Batlle, que se amplió con la Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos, dispuesta por Vázquez en su primer ejercicio. Esta secretaría pasa a constituir el soporte funcional del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, creado en el segundo mandato de Vázquez, a fin de proseguir la investigación de los crímenes de lesa humanidad cometidos entre 1968 y 1985, dando seguimiento a la ejecución de sentencias y resoluciones correspondientes. Respecto a la cuestión de los derechos humanos hay sin duda diferencias gobierno a gobierno, pero media también cierta continuidad, que recorre tres presidencias, de partidos distintos, desde Jorge Batlle al segundo periodo de Vázquez.

La Junta Nacional de Drogas, presidida por el Prosecretario de la Presidencia, que centraliza la política de drogas, amplió sus competencias al sancionarse la ley de regulación del cannabis, compartiendo las responsabilidades de implementación con el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), que es una persona pública no estatal (Ley 19.172, de 20 de diciembre de 2013).

El Plan Juntos —actualmente regularizado como dependencia del MVOTMA— que fue una prioridad personal de Mujica y muestra su vena ideológica, surgió como programa «hiperfocalizado», destinado a encarar la emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema. El Plan Juntos dependía directamente del presidente y evidenciaba su impronta voluntarista, en base a una institucionalidad flácida, por fuera de las estructuras encargadas de las políticas de vivienda y al margen de los controles públicos regulares, luciendo componentes asistencialistas, filantrópicos y residuales (Magri, 2013)<sup>27</sup>. Para la producción habitacional apelaba a la autoayuda, el voluntariado estudiantil, la militancia política y el trabajo de presos. Para el financiamiento y la gestión expeditiva se creó una

<sup>27</sup> En términos institucionales, el Plan Juntos se diferencia del Plan de Emergencia del gobierno de Vázquez —que estaba a cargo del ministerio competente: MIDES— y muestra cierta semejanza con el PRIS y el FAS, impulsados en clave de *hy pass* por los gobiernos de Sanguinetti y de Lacalle.

fundación y un fideicomiso, que contaba con un magro aporte del presupuesto público, alimentándose mayormente de la caridad de algunos empresarios, las donaciones forzosas de entidades estatales y la beneficencia del presidente, que entregaba para la causa buena parte de su sueldo, tratando inútilmente de que sus correligionarios hicieran lo mismo.

Con el propósito ideológico de fomentar la economía social, el cooperativismo y la autogestión como modelo empresarial alternativo (Guerra, 2013), el presidente Mujica creó el Fondo para el Desarrollo (FONDES), formado con un porcentaje de las utilidades del Banco República (Decreto 341/2011). La Junta Directiva del FONDES era presidida por un representante de confianza del Presidente y actuaba con el apoyo de una Unidad Técnica creada a tal efecto en OPP. A través de fideicomisos especializados, con fondos reembolsables y no reembolsables, el FONDES financió un conjunto de proyectos, empezando por empresas recuperadas<sup>28</sup>. La actuación y los resultados del FONDES han generado polémica, mediando críticas severas y amenazas de denuncia penal, desde la oposición (*El País*, 03-04-2016) y en filas oficialistas (Búsqueda, 03-03-2016), por la viabilidad de los proyectos, las pérdidas económicas, el clientelismo y la calidad de los procedimientos. Vázquez no tardó en tomar medidas para «enderezar el barco» y a poco de asumir su segundo gobierno, decretó la partición y el realojamiento institucional del FONDES, fuera de Presidencia (Decreto de 23 de marzo de 2015, Ley 19.337, de 20 de agosto de 2015). Las iniciativas en curso y los nuevos proyectos van al Instituto Nacional del Cooperativismo, procurando «transparencia» y «profesionalismo» en los procesos. La Agencia Nacional para el Desarrollo queda a cargo de la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

#### 4. OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO

La OPP no operó efectivamente como contrapunto del MEF en políticas económicas, con respecto a las cuales hubo más coinciden-

<sup>28</sup> Lo que vincula este programa presidencial a la red internacional de la economía solidaria y a organizaciones uruguayas como la Asociación Nacional de Empresas Recuperadas o la Coordinadora Nacional de Economía Solidaria (<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/anert-nueva-helvecia>).



cias que disensos. Sin embargo, con la oposición del equipo de Astori y venciendo resistencias mediante prédica pública, Mujica logró que se sancionara un Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales El ICIR resultó inaplicable porque fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte, pero era concebido como una herramienta coadyuvante para las Políticas Territoriales.

El gobierno intentó poner en obra políticas de «regionalización», procurando acentuar el planeamiento y la integración de los programas de desarrollo del interior del país, mediante incentivos y acciones centralizadas, fomentando las relaciones transversales y la cooperación entre los gobiernos departamentales, así como su fortalecimiento institucional y su modernización. Esta política —distinta del foco en los municipios adoptado por Vázquez en sus dos gobiernos— se acompasa con las tendencias de punta en países europeos, que buscan remontar la fragmentación, las desigualdades regionales y los efectos nocivos de la descentralización<sup>29</sup>.

Para ello se creó en OPP el Área de Políticas Territoriales —concentrando programas diversos— y se delinearon varias «regiones», de las cuáles solo la Región Este logró alguna vitalidad<sup>30</sup>. Hay aquí un esfuerzo concurrente con las estrategias de ordenamiento territorial del MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente), los procesos de descentralización de la Universidad de la República y la fundación de la Universidad Tecnológica para promover la formación tecnológica en el interior.

La coordinación regional se realiza también mediante Agenda Metropolitana, un programa destinado a articular las políticas públicas aplicadas por diversos organismos nacionales y departamentales en el Área Metropolitana (Montevideo, Canelones y San José), territorio de interrelaciones densas, en el que habita cerca del 60 por 100 de la población del Uruguay. El programa —creado en 2005 por acuerdo de los intendentes de dichos departamentos— está radicado

<sup>29</sup> Esta perspectiva y la creación de Coordinadores Regionales, como cargos de confianza de la Presidencia —que fue dispuesta por ley pero despertó fuertes resistencias y nunca se concretó, siendo derogada en la segunda presidencia de Vázquez— también puede ser interpretada como un intento de coordinación y control político, incluyendo departamentos gobernados por otros partidos.

<sup>30</sup> Posteriormente se ha ido generando la Región Litoral (Artigas, Paysandú, Salto, Río Negro, Soriano), fruto de intercambios voluntarios entre los intendentes de tales departamentos, referidos sobre todo a la hidrovía del río Uruguay, en red con los ríos Paraná y Paraguay.

desde 2010 en Presidencia, contando con un Coordinador y una Junta Directiva integrada por representantes de los tres intendentes.

AGEV, creada en la primera presidencia de Vázquez, se consolida en este periodo, centrándose en la evaluación de políticas públicas, no para medir impactos, sino para analizar diseños, implementación y desempeño («DID») y celebrar acuerdos de mejora, mediante prácticas consensuales inspiradas en programas del Ministerio de Hacienda de Chile. Se produce así un avance trabajoso pero efectivo en la evaluación de políticas públicas —concebida como contribución al mejoramiento de la capacidad de gestión— que como es usual, debe remontar las resistencias de los organismos a evaluar.

OPP procuró cumplir asimismo con el mandato constitucional originario y hacer honor a su nombre, ligando el presupuesto con la planificación, que en este periodo se postuló como prioritaria (OPP 2014). Aunque compartió tareas con el MEF, AGEV tuvo una participación decisiva en tal empeño, ya que promovió mejoras para el diseño de presupuestos por programa por áreas y elaboró indicadores para monitorear su cumplimiento, preparando un instructivo conceptual y proyectos transversales, que comprometen a más de una unidad ejecutora. Estos pasos tienden a que la planificación plasme efectivamente en los presupuestos quinquenales y aportan instrumentos para avanzar en la coordinación y el seguimiento de las políticas públicas<sup>31</sup>.

Concurrentemente, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública, estableciendo las competencias de OPP en la orientación, coordinación y control de las inversiones públicas, mediante acciones de asesoramiento y evaluación, previas, concomitantes y posteriores a los procesos de pre inversión e inversión. Hay aquí un refuerzo de las capacidades institucionales de OPP —con análisis de pertinencia, viabilidad e impacto— que se puso en marcha mediante la evaluación de varios proyectos. Esta línea de trabajo centralizado se ve dificultada por la autonomía de las empresas estatales, las intendencias y los ministerios, pero también porque en materia de inversiones, la Presidencia y el Poder Ejecutivo dieron prioridad a otros criterios políticos.

<sup>31</sup> En una perspectiva similar —como insumo de prospectiva y planificación para el desarrollo— hacia el fin del periodo de Mujica, un equipo calificado de especialistas produjo en OPP el documento «Uruguay 2020: Un enfoque integrado de políticas de desarrollo productivo y social», comprendiendo cuatro áreas estratégicas: matriz productiva, educación, salud y entorno urbano-habitacional.



Uruguay Crece Contigo —inspirado en el programa homónimo de Chile, que se experimentó primero en el Departamento de Canelones— es una política de cobertura nacional, destinada a consolidar un sistema integral para la primera infancia, combinando acciones universales y focalizadas —secundadas por «equipos de cercanías»— que procuran la protección de mujeres embarazadas y el desarrollo de niños menores de cuatro años. Por sus características, esta política social debió ser organizada por el MIDES —que es el ministerio competente e interviene en su instrumentación— pero se centraliza en OPP, como espacio de articulación transversal a nivel de Presidencia.

#### IV. RECAPITULACIÓN

El estreno de la izquierda en el gobierno nacional (2005-2010) genera a nivel presidencial nuevos flujos de centralización y coordinación, que se deben al estilo de liderazgo y a las prioridades de Vázquez, contando los propósitos de reforma, pero al mismo tiempo la decisión de mantener una disciplina política y económica firme, en una combinatoria propia de la naturaleza social democrática de la nueva administración (Lanzaro, 2011 y 2014). Existió asimismo la intención de reforzar las oficinas de la presidencia, procurar transversalidad y crear agencias especializadas para mejorar la gestión pública.

Hay por lo pronto innovaciones en la cúspide del Poder Ejecutivo y en la dinámica gubernamental. El presidente Vázquez ejerce un liderazgo potente, como jefe de gobierno y jefe unitario del FA, aplicando en lo que respecta al gabinete un estilo delegativo y a la vez líneas de coordinación, que combinan el modelo colegiado, con la centralización en la Presidencia y el mayorazgo ministerial: *a)* mediante el funcionamiento sistemático del Consejo de Ministros, *b)* los Consejos Sectoriales, *c)* la preponderancia del Ministerio de Economía y *d)* el desempeño del Secretario de la Presidencia como una suerte de jefe de gabinete; en procesos sujetos en todo caso a la autoridad y al arbitraje presidencial.

La coordinación política está focalizada en el gabinete, a través del Consejo de Ministros y no en el esquema radial que predominó en gobiernos anteriores. En el caso de un ministro «rebelde» se aplican medidas de control político y centralización, con un ministerio «dividido» e intervenciones directas en su jurisdicción.

El cuerpo de asesores presidenciales es escueto y no sigue las tendencias que se advierten en otros países (ampliación, profesionalidad, diferenciación, especialidades). El mejoramiento técnico se advierte en AGESIC y en AGEV. También tuvo lugar en el MEF y en otros ministerios, en el Banco Central y en la administración descentralizada, continuando la política de gobiernos anteriores del Partido Colorado y del Partido Nacional.

De todos modos la presidencia pasa por un reordenamiento que genera centralismo hacia adentro y tiende líneas de centralización hacia afuera, a nivel nacional y departamental: debido a las materias de reserva presidencial, la intervención en asuntos de competencia ministerial y la creación de programas de gestión directa. Las nuevas agencias, como AGESIC, combinan acción centralizada, autonomía y expertise. La OPP —que quedó relegada a una posición marginal— hacia el final del periodo logró cierta presencia, al proyectar la descentralización municipal, crear AGEV e impulsar otras iniciativas.

Durante el siguiente periodo de la izquierda (2010-2015) —presidido por Mujica— hay variaciones en el centro presidencial que se deben una vez más a la ecuación política del gobierno, al estilo de liderazgo del presidente y a sus prioridades políticas. Por segunda vez consecutiva el gobierno tiene mayoría parlamentaria, pero el presidente no es el jefe unitario del FA. La Vicepresidencia de la República —que se integra directamente al gobierno y preside el Senado— así como la conducción del equipo económico quedaron a cargo de su contrincante en el partido. El gabinete tiene sesgos competitivos, por su composición y porque el propio Mujica los alienta, como recurso político.

Por su estilo de liderazgo y para moverse en ese cuadro, el presidente adopta estrategias peculiares de poder. El Consejo de Ministros es rueda de debate, pero pierde peso como instancia colegiada, los gabinetes sectoriales no funcionan y los procesos decisivos se tramitan más bien mediante tratos individuales con los ministros —sin integración vertical en sus carteras— en trazos de intervencionismo y centralización, reforzados por el desempeño del Prosecretario, que ofició como jefe de gabinete, operador de amplio espectro y figuración pública. Al inicio del mandato, Mujica buscó acuerdos multipartidarios en temas estratégicos, que prosperaron únicamente cuando hubo en el gobierno liderazgos y políticas conducentes.

Orillando al gabinete y a los partidos, en sintonías de apelación popular inmediata, para agitar la agenda, ganar apoyos y vencer re-



sistencias, el presidente practicó en abundancia la prédica pública. Supo asimismo entenderse directamente con los intendentes y pactó una fórmula exitosa de centralización tributaria que terminó con la «guerra de las patentes» de automóviles. Con respecto a los departamentos del interior hubo designios más ambiciosos de planeamiento y coordinación territorial, mediante prospectos de «regionalización» que han tenido efectos limitados, pero presentan una alternativa positiva *vis à vis* las divisiones tradicionales y la descentralización en que se empeña Vázquez.

En este segundo periodo se consolidan programas que vienen de gobiernos anteriores y que refuerzan algunas líneas de centralización, coordinación y seguimiento de políticas públicas: reforma del estado y gobierno electrónico, evaluación y acuerdos de gestión, cooperación internacional, política de drogas (AGESIC, AGEV, AUCI, Junta Nacional de Drogas, que amplió sus competencias al sancionarse la ley del cannabis).

La OPP —que estuvo lejos de ser un contrapunto real del MEF en políticas macroeconómicas— buscó dar realce a la planificación, cometido constitucional que casi siempre quedó de lado y que en este periodo registra ciertos progresos: en lo que respecta al presupuesto por programa de los ministerios y al planteo de un sistema nacional de inversión pública; sin tanto avance en planificación regional y menos en prospectiva para desarrollo.

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

#### PERFILES DE LA SEGUNDA PRESIDENCIA DE TABARÉ VÁZQUEZ (2015-2020)

Al comienzo del segundo mandato de Tabaré Vázquez (2015-2020) estas tendencias siguen presentes, con el mismo compás de continuidad e innovación, en un cuadro distinto del que hubo en su primera presidencia.

Se repite el escenario de gobierno de un solo partido y el FA alcanza la condición de partido predominante —según las definiciones de Duverger (1960: 44-45; 1951: 341-344) y Sartori (1980: 251-254)— al

tener mayoría parlamentaria absoluta por tercera vez consecutiva, en el marco de una democracia que confirma su condición plural y competitiva (Lanzaro, 2015 y 2016)<sup>32</sup>.

Pero la temporada de bonanza económica se interrumpió y para enfrentar los desafíos que esto conlleva, Vázquez ya no tiene la fuerza dirigente que tuvo al debutar. Aunque su liderazgo sigue siendo enérgico, debe hacerlo valer en un ruedo partidario menos favorable, en cotejo con Mujica —cabeza del sector que vuelve a ser mayoritario en el FA— y ante una representación parlamentaria en la que predominan los legisladores del ala izquierda y las fracciones moderadas pierden peso (Lanzaro, 2015 y 2016: 189-192). Ello conduce a una gimnasia intensiva de desavenencias y negociaciones, que también se complica en el frente sindical y va a marcar la implementación de las políticas de ajuste y otras asignaturas pendientes, complicando los prospectos de apertura comercial y las iniciativas de reforma.

Con esas debilidades, para hacer efectivo el ajuste y retomar en el trance de crisis una política activa, la nueva administración busca reforzar el gobierno ejecutivo y el centro presidencial, retocando el estilo de liderazgo y tendiendo líneas de coordinación y centralización. Después de cierta atonía inicial y emulando a su manera a Mujica, Vázquez ejerce un protagonismo de mayor comunicación pública, comparecencias internacionales más abundantes y diálogos con dirigentes partidarios y sindicales. Hay una división de tareas consistente entre el Secretario de la Presidencia y el Prosecretario, que es quien actúa como un jefe de gabinete, vocero y coordinador volante, con un desempeño de amplio espectro y exposición acentuada. Las reuniones semanales del Consejo de Ministros vuelven a ser muy organizadas y a obrar como instancia sistemática de conducción política.

Se verifica un refuerzo de la presidencia y se renueva la jerarquía del MEF, otra vez a cargo de Astori. Media asimismo el propósito de que OPP cumpla sus cometidos en materia de planeamiento y desarrollo —a partir de una Agenda 2015 ambiciosa, Plan de Desarrollo al 2030 y Prospectiva 2050— impulsando una reestructura interna y con un director de rango en esta pieza del «comando adjunto» presidencial. La línea de centralización-coordinación presenta nuevos

<sup>32</sup> A ello se agrega su hermandad con los sindicatos, el movimiento estudiantil y otras organizaciones sociales, así como la implantación que tiene la izquierda entre los intelectuales, en los círculos de la cultura y en la educación pública.



perfiles, en la medida en que la tutela del MEF, la propia OPP y buena parte de los integrantes del gabinete apuntan a ejercer una disciplina más rigurosa en el conjunto del estado, con miras a la contención del gasto y la mejora de la gestión; lo que se aplica a la administración central y trata asimismo de poner coto a la autonomía de las empresas públicas (así como al obrar de sus «hijas» y de sus «nietas», que operan como unidades empresariales satélites, en régimen de derecho privado).

La línea de centralización-coordinación se nutre también con secretarías nacionales nuevas o reformuladas, algunas de las cuales —como la Secretaría de Deporte— se perciben como embriones de futuros ministerios<sup>33</sup>. Se establecen otros gabinetes sectoriales (como el Gabinete Ambiental) y también otros «sistemas nacionales», que pronuncian el centralismo, procuran transversalidad y generan una innovación institucional de efectos eventualmente penetrantes en la estructura del estado y en la administración ejecutiva. A los ejemplares que ya se alojaban en Presidencia y en OPP (Sistema Nacional de Emergencia, 1995-2009, Sistema Nacional de Inversión Pública, 2012), se agrega el Sistema Nacional Ambiental (2016) y el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, una iniciativa prioritaria del nuevo gobierno, creada con la ambiciosa finalidad «de promover el desarrollo económico productivo e innovador, con sustentabilidad, equidad social y equilibrio ambiental y territorial» (Ley 19.742, de 2016).

## V. CONCLUSIONES

Uruguay presenta un contraste con Brasil y Chile, casos en los cuales la existencia de coaliciones de gobierno explica en gran medida las evoluciones del centro presidencial (Inácio, 2013; Siavelis, 2012).

En efecto, durante los tres gobiernos de coalición que hubo en Uruguay en el periodo 1990-2005, la presidencia preservó su perfil tradicional —que recuperó desde el regreso a la democracia en 1985— y la dinámica gubernamental se atuvo primordialmente a un modelo ministerial. Hubo iniciativas relevantes, alojadas más en OPP

<sup>33</sup> Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, Secretaría Nacional de Deporte, Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología.

que en la Secretaría de la Presidencia, pero sin un desarrollo institucional marcado, con una estructura relativamente reducida y una centralización acotada. En coaliciones más consistentes y convergentes («atractivas»: Sanguinetti, 1995-2000) y aun en coaliciones débiles, con menor *affectio societatis* y tensiones de competencia centripeta (Lacalle, 1990-1992), la coordinación política quedó usualmente a cargo del presidente, sus secretarios y el director de OPP, en vínculos radiales con los ministros y los dirigentes de los sectores coaligados.

En cambio, en los gobiernos mayoritarios de un solo partido, que se instalan desde el debut de la izquierda en 2005, se registran innovaciones, con una moderada inflexión al alza en el desarrollo de las oficinas presidenciales y nuevas modalidades de centralización y coordinación política. La explicación de esta tendencia remite a las demás variables que se manejan usualmente en los estudios sobre la presidencia y los centros de gobierno. En particular: la configuración política del comando ejecutivo y la composición del gabinete, determinada por las relaciones del gobierno con el partido de gobierno y por la fuerza dirigente del mandatario electo. Dentro de ese cuadro, interviene el estilo de liderazgo del presidente y las estrategias de poder que pone en obra. Es a partir de estos factores que se registran variaciones significativas entre el primer mandato de Vázquez y el de Mujica. Por cierto también hay diferencias en lo que toca a la agenda de cada presidente y a las formas institucionales a través de las cuales se canalizan sus prioridades.

De hecho, algunas de las manifestaciones que surgen en los gobiernos de coalición y en lo que toca a la gestión de los gabinetes —en sistemas presidenciales de América Latina y en sistemas parlamentarios de Europa (Müller y Strøm, 2000)— pueden cotejarse con la experiencia de gobierno de un solo partido que protagoniza el FA: debido al juego de fracciones del partido de gobierno, la división y los lances de competencia que repercuten en la formación y el funcionamiento del gabinete, con presidentes que han tenido en ese contexto posiciones de poder diferentes, pusieron en práctica distintas estrategias de liderazgo y promovieron desarrollos singulares del centro presidencial.

La tendencia histórica, universal y de largo plazo, que ha ido reforzando el poder gubernamental de las jefaturas ejecutivas en todos los regímenes políticos, tanto presidenciales como parlamentarios, también obra en el Uruguay, pronunciándose en particular con las reformas constitucionales de 1966 y 1996 (Lanzaro, 2007).



El desarrollo del centro presidencial representa un paso más en esa dirección, generando avances en la centralización política y en los dispositivos de coordinación, así como en el arco de programas y actividades de gestión que se alojan en las oficinas que dependen en forma directa y exclusiva del Jefe del Poder Ejecutivo, particularmente, la Secretaría de la Presidencia y la OPP.

Sin embargo, esos avances han sido graduales y más recientes que en otros países de América Latina, con innovaciones puntuales en las cuatro administraciones que siguen a la transición democrática (1985-2005) y cierto pronunciamiento a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional (2005), aunque con variaciones considerables entre la presidencia de Vázquez (2005-2010) y la de Mujica (2010-2015), que vuelven a marcarse en los inicios del segundo mandato de Vázquez, desde 2015.

La evolución evocada resulta además relativamente parsimoniosa. En primer lugar porque la ampliación de los recursos de poder no se resuelve enteramente por la voluntad unilateral de los presidentes sucesivos, ya que buena parte de las innovaciones, aunque provengan de su iniciativa, han sido sancionadas por ley. Si bien dejan márgenes considerables para la discrecionalidad de la jefatura ejecutiva —con sus poderes implícitos y los que explícitamente se le acuerdan— esas leyes proporcionan al mismo tiempo normas preceptivas y asignaciones presupuestales para las agencias que integran el centro presidencial y su personal, interviniendo por tanto en lo que toca a estructura, organización, competencias y autoridades (formato, nombramiento, requisitos técnicos y políticos, etcétera)<sup>34</sup>.

En fin, los poderes presidenciales que ya existían y los que se desarrollan en los últimos años, deben ponerse en obra en el marco de la democracia de partidos, plural y competitiva, que es característica de Uruguay (Lanzaro, 2012b). Eso vale para el sistema de partidos en su conjunto, que mantiene su alto grado de institucionalización y

<sup>34</sup> Normalmente, estas materias han sido objeto de regulación en las Leyes de Presupuesto y en leyes especiales, que asignan competencia y al mismo tiempo tratan de poner límites a la libertad del presidente y del Poder Ejecutivo para organizar y reorganizar el centro de gobierno. Por ejemplo, retomando normas precedentes del mismo tenor, la Ley 19.355, de diciembre de 2015 (art. 7) atribuye al Poder Ejecutivo facultades amplias para «aprobar las reestructuras organizativas y de puestos de trabajo de las unidades ejecutoras» de la Presidencia y de los Ministerios, aunque con el dictamen previo y favorable de la OPP, la ONSC y el MEF. Tales medidas deben remitirse a la Asamblea General, para su aprobación expresa o ficta.

su vigor, animando la vida política en los recintos parlamentarios, en otros aparatos públicos y en la sociedad civil. Vale también para el Frente Amplio: el partido en el gobierno durante el periodo 2005-2020, que logra una condición predominante y extiende sus asientos en el estado, pero también preserva la densidad de su organización propia, con rasgos típicos de partido programático y una competencia interna enérgica. Los acrecimientos del centro gubernamental buscan reforzar el liderazgo de la jefatura del gobierno, lo que ocurre en cierta medida en vectores de autoridad jerárquica y a través de estrategias presidenciales diversas. Pero en el escenario democrático de signo pluralista vigente en Uruguay, parte de las innovaciones vienen a mejorar las capacidades de intercambio y de negociación del presidente y de su comando adjunto. El presidente busca cumplir sus propósitos merced a sus dotes de mando y la coordinación imperativa. No obstante, para navegar en las complejidades del Poder Ejecutivo y del Parlamento, su desempeño requiere también —como toda política— actos de influencia, negociaciones y compromisos. Lo que confirma en alguna medida los términos canónicos de Richard Neustadt, que desmienten las ilusiones sobre la unidad del gobierno y la linealidad rotunda de su jefatura: en las democracias pluralistas, «el poder presidencial es el poder de persuadir» y «el poder de persuadir es el poder de negociar» (Neustadt, 1993: 58 y 64).

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BONVECCHI, Alejandro y SCARTASCINI, Carlos (2014): «The Organization of the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know», *Latin American Politics and Society*, 56-1, pp. 144-165.
- CHASQUETTI, Daniel *et al.* (2013): «La designación de gabinetes en Uruguay», *América Latina Hoy*, 64, pp. 15-40.
- DAHLSTRÖM, Carl, PETERS, Guy y PIERRE, Jon (eds.) (2011): *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*, University of Toronto Press.
- DELPIAZZO, Carlos (2009): *Derecho Administrativo Especial*, I, Montevideo: Amalio Fernández.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (1985): «La Presidencia de la República», *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, 7, pp. 2-13.
- DUVERGER, Maurice (1951): *Les Partis Politiques*, Armand Colin, París.
- (1960): «Sociologie des Parties Politiques», en Georges GURVITCH (ed.), *Traité de Sociologie*, vol. II, París: PUF, pp. 3-75.