

## EL CENTRO PRESIDENCIAL EN URUGUAY: 2005-2015\*

*The Presidential Center in Uruguay 2005-2015*

**Jorge Lanzaro\*\***

**Resumen:** Internándose en un territorio poco explorado, este artículo estudia la evolución de la Presidencia de la República en Uruguay, centrándose en el desarrollo que experimenta desde el estreno del Frente Amplio en el gobierno nacional. El trabajo revisa los cambios institucionales (Secretaría de la Presidencia y Oficina de Planeamiento y Presupuesto) y analiza los modelos de centralización y coordinación política, que tienden a reforzar los poderes del jefe del Ejecutivo, registrando las diferencias entre el período de Tabaré Vázquez (2005-2010) y el de José Mujica (2010-2015), sus estilos de liderazgo, sus estrategias y el *management* del gabinete de ministros. La explicación de estos procesos radica principalmente en las relaciones de cada presidente con el partido de gobierno y su bancada parlamentaria.

**Palabras clave:** Presidencia, cambios institucionales, centralización, coordinación

**Abstract:** Surveying unexplored territory, this article studies the evolution of the Presidency in Uruguay, with a focus on its development since the debut of the left-wing Frente Amplio in the national government. Thereby, the work examines the institutional changes in the Secretary of the Presidency and the Budget and Planning Office, analyzing the models of political centralization and coordination, which tend to reinforce the powers of the chief of the Executive. It observes the differences between the first term in office of Tabaré Vázquez (2005-2010) and José Mujica's (2010-2015), their leadership styles, their strategy and the management of the ministers' cabinet. These processes are mainly explained by the relationship of each president with the government party and its parliamentary representatives.

**Key words:** Presidency, institutional changes, centralization, coordination

En América Latina —en algunos países más que en otros— se registra en las últimas décadas un desarrollo de los centros presidenciales, es decir, de los núcleos institucionales que apoyan directamente la labor de la jefatura del gobierno, reforzando los recursos de poder, los canales de información y la capacidad de liderazgo del vértice del Poder Ejecutivo.

Mediante arreglos formales e informales, este desarrollo tiende líneas de centralización y coordinación política que inciden en los procesos de gobierno, procurando avances en la gestión pública. En contrapartida, ello implica nuevos desafíos

---

\* Artículo recibido el 22/08/2015, aceptado el 26/10/2016.

\*\* Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política, FCS, Universidad de la República. Correo electrónico: [jorge.lanzaro@gmail.com](mailto:jorge.lanzaro@gmail.com)

para el equilibrio de poderes, especialmente respecto al control democrático de la autoridad presidencial y al vínculo con el Parlamento.

Con estas experiencias —que florecen en la nueva etapa democrática, pero en algún caso se remontan a los regímenes autoritarios y a períodos precedentes— América Latina se arrima a una evolución que tiene su exponente mayor en la presidencia de EEUU —el *leading case* en esta materia— y se manifiesta también en Europa, merced a la expansión de los centros de gobierno en sistemas parlamentarios y semipresidenciales.

En Uruguay esta tendencia se abre paso en forma moderada y más reciente. Históricamente, la presidencia mantuvo una estructura tradicional y acotada, compuesta por los órganos previstos en la Constitución (Presidente, Secretario, Prosecretario). Con la generación de instituciones desarrollistas de los 1960, se agrega la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). La labor del Poder Ejecutivo se ajustó comúnmente a un modelo “ministerial” —con liderazgos “delegativos” o “intervencionistas”— transitando por los vínculos, generalmente radiales, del presidente y sus ministros, con la mediación de la Secretaría de la Presidencia.

Sin embargo, desde el estreno de la izquierda en el gobierno nacional se producen innovaciones relevantes. Este artículo da cuenta de los principales cambios registrados desde entonces en el centro presidencial y marca diferencias entre el mandato inicial de Tabaré Vázquez (2005-2010) y el de José Mujica (2010-2015).

Abordando un objeto de análisis inédito en Uruguay y apoyado en dos investigaciones originales (Lanzaro 2013, Lanzaro y Garcé 2015), el texto describe los cambios institucionales en la Secretaría de la Presidencia y OPP, observando asimismo las pautas de actuación del presidente y sus agentes con respecto al gabinete y al Consejo de Ministros. Partimos del postulado de que las variaciones en el centro presidencial responden primordialmente a la relación del jefe del gobierno con el partido de gobierno y el sistema de partidos, condicionada por la representación parlamentaria. Hay aquí diferentes estrategias de poder, que remiten a los estilos de liderazgo presidencial y a modalidades particulares de centralización y coordinación política.

La temática de los centros presidenciales es un descubrimiento reciente en los estudios de América Latina. Por obra de análisis académicos y de programas de organismos internacionales destinados a fortalecer los centros de gobierno, asistimos al despegue de una suerte de “presidenciología”, novedosa para nuestra región, que entronca con las acumulaciones producidas en otras tierras. En primer lugar, con los *presidential studies* de los EEUU, que han hecho punta desde hace tiempo, constituyendo una fuente de referencia obligada. Pero también con los estudios sobre los centros de gobierno en Europa, en regímenes parlamentarios y semipresidenciales.

Se ensancha así el campo de la Ciencia Política, con empeños que permiten ir más allá de los tópicos sobre la democracia presidencial en América Latina y se articulan con el progreso de las investigaciones acerca del Poder Ejecutivo, las coaliciones de gobierno y los gabinetes ministeriales, alimentándose de esos avances y complementándolos.

## 1. Poder gubernamental y centro presidencial

En todos los regímenes políticos —parlamentarios, presidenciales, semipresidenciales— los aparatos ejecutivos han ido concentrando atribuciones y se constituyen en el “poder gubernamental” mayor (Duverger 1951). Esta es una tendencia universal, que viene por lo menos de los años 1930, por obra de las normativas jurídicas y las reformas constitucionales, pero también por los cambios en los modelos de desarrollo y la estructura del estado, el gobierno político y los sistemas de partidos. Hay aquí una acumulación de recursos —saberes y poderes, presupuestos, elencos especializados, equipos— que atañen a los órganos ejecutivos e inciden en las facultades de gestión y en las competencias legislativas de la jefatura del gobierno, agudizando el desarrollo desigual de los poderes del estado y en particular la asimetría con las asambleas parlamentarias.

Los parlamentos compiten por el ejercicio de sus funciones en pie de desigualdad, operando en general en términos más “reactivos” que “proactivos”, con diferentes grados de autonomía en relación a los liderazgos partidarios, al Presidente y al Poder Ejecutivo (Cox y Morgenstern 2002, García Montero 2009). La excepción es el Congreso de los EEUU —una legislatura “altamente transformativa” (Polsby 1975: 296)— que no sólo tiene facultades constitucionales en materia legislativa y para controlar al Ejecutivo, sino que ha desarrollado su institucionalidad interna y cuenta con recursos de poder, capacidades organizativas e incentivos políticos para cumplir efectivamente estos cometidos, en una ecuación “madisoniana” consistente.

En América Latina, las reformas constitucionales, el derrotero de las instituciones públicas y las prácticas políticas que se despliegan a partir de las transiciones democráticas de los años 1980, van generalmente en ese sentido (Lanzaro 2012a, Mainwaring y Shugart 1997), acentuando la histórica “predominancia presidencial” (Lambert 1964)<sup>1</sup>.

Este fenómeno, que altera las coordenadas del principio clásico de separación de poderes, se registra también en la Europa posterior a la segunda guerra mundial: en nuevas versiones del parlamentarismo “racionalizado” (Mirkin-Guetzevitch 1937, Duverger 1980) y con la “presidencialización” del parlamentarismo (Poguntke y Webb 2007).

### 1.1. Instituciones desarrollistas

En esta evolución cuentan las entidades de planificación establecidas a partir de la crisis de 1930 y en la segunda postguerra. En América Latina, obra en particular la generación de instituciones desarrollistas surgidas en los 1950 y 1960 al influjo de CEPAL y la Alianza para el Progreso (García D’Acuña 1982).

Estas instituciones asumieron cometidos de planeamiento y racionalización administrativa, coordinación política y regulación económica, en ancas de una re-

1 Aunque el constitucionalismo latinoamericano tuvo como referencia el modelo de EEUU, nuestros regímenes presidenciales se distinguen del arquetipo americano por los amplios poderes del presidente, en particular por sus facultades legislativas (Cheibub et. al 2011).

conversión del keynesianismo criollo, que tomó como referencia las prácticas europeas y en particular el modelo francés de planeamiento democrático “indicativo”, contrapuesto a la planificación soviética.

En las décadas siguientes estas instituciones experimentaron cambios en su estructura, en sus funciones y en el diseño ideológico que las anima, transitando desde la impronta desarrollista originaria a las partituras neo-liberales. Con la instalación de los gobiernos de izquierda y otros giros post-liberales, surgen nuevas modalidades de activismo estatal.

La energía de los organismos de planificación —en la que inciden los legados históricos— depende de esos avatares cíclicos, así como del poder y la autonomía relativa de sus jerarquías: en relación con la presidencia, el gobierno y los ministerios de economía.

Los centros presidenciales han de analizarse en su relación con estas instituciones. Sea porque forman parte de ese centro o porque la presidencia asume tareas de planeamiento y coordinación política, mediante trasposos de competencias.

## 1.2. Centros presidenciales

La tendencia universal a la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo se pronuncia en las últimas décadas merced al desarrollo del centro presidencial o de los centros de gobierno: entendiendo por tales los núcleos de distinto tipo, formales o informales, que respaldan directamente la labor del jefe del gobierno, reforzando sus recursos de poder, los flujos de información y comunicación, la coordinación y el control, asumiendo incluso tareas de gestión.

País a país, el desarrollo de los centros presidenciales ha sido muy diverso, respondiendo a una evolución contingente, que atraviesa distintas etapas históricas. El *leading case* es el de EEUU, que tiene un recorrido extenso, desde principios del siglo XX, pasando por transformaciones fundamentales en los períodos de Franklin Roosevelt y Dwight Eisenhower. No es de extrañar que así sea, puesto que —por su propio diseño y a raíz de la voluntad expresa de los *founding fathers*— en el régimen de EEUU, el presidente tiene competencias limitadas y “necesita ayuda”<sup>2</sup>. Ello es así, en virtud de los parámetros constitucionales, los *checks and balances*, las relaciones con el Congreso y la estructura federal. De modo que los jefes del gobierno han procurado mejorar sus recursos de poder, formales e informales, acudiendo entre otras cosas a un refuerzo de la presidencia: una órbita en la que tienen cierto grado de discrecionalidad<sup>3</sup>. Consecuentemente, la abundante literatura sobre la Casa Blanca, el *Chief of Staff* y la *Executive Office of the President*, constituye una referencia obligada en este campo y aporta buenos elementos para los abordajes sobre América Latina (Bonvecchi y Scartascini 2014)<sup>4</sup>.

2 Según el *Brownlow Committee*, asesor de Roosevelt para la reorganización de la presidencia en los años 1930, paradójicamente, en la cabecera de la mayor potencia mundial, para implementar su agenda: “*the President needs help*”.

3 Morgenstern et. al (2013: 37): “*presidents with weak formal powers ‘reinforce’ their ability to impose an agenda (scope), as well as their ability to make those decisions stick (force)*”.

4 La *Executive Office of the President* fue creada por Roosevelt en los 1930, como engranaje para la

Los centros de gobierno existen en Europa, en regímenes parlamentarios y semipresidenciales, con desarrollos que presentan nuevos empujes en décadas recientes<sup>5</sup>. Las distintas modalidades de gestión política de las coaliciones de gobierno y los gabinetes ministeriales inciden mucho en estos desarrollos. A eso se agrega el debilitamiento de los gobiernos nacionales (“decentramiento”) que da pie a medidas destinadas a reforzar el centro y revitalizar el liderazgo gubernamental (Dahlström et. al 2011)<sup>6</sup>.

América Latina se suma a esta corriente en las últimas décadas, especialmente en la fase democrática que comienza a mediados de los 1980s, aunque en países como Brasil y Chile hay antecedentes en los regímenes autoritarios previos o en períodos más remotos<sup>7</sup>.

El desarrollo de los centros presidenciales pasa por fórmulas variadas, incluyendo la reorganización de las oficinas presidenciales y de las unidades de planificación o la creación de nuevos organismos (Ministerio de la Presidencia en Chile y otros países, Jefatura de Gabinete en Argentina, Vicepresidencias y Presidencia del Consejo de Ministros en Perú).

Estos núcleos pueden estar compuestos por entidades formales o informales, con diferentes grados de institucionalización. Su actuación puede ser opaca o más transparente, con responsabilidad política o respondiendo sólo ante el presidente<sup>8</sup>.

A más de los cometidos de secretaría, los centros presidenciales extienden su participación en las funciones de gobierno y asumen un amplio abanico de tareas<sup>9</sup>,

---

implementación del New Deal. En los 1950 Eisenhower instaló a su cabeza la figura del *Chief of Staff*, inspirada en el estado mayor militar, consolidando la “presidencia institucionalizada”.

5 En Gran Bretaña, durante los gobiernos laboristas, a partir de Harold Wilson y especialmente de Tony Blair, la *Prime Minister’s Office* y la *Prime Minister’s Delivery Unit* refuerzan las capacidades de una jefatura de gobierno que tuvo históricamente baja densidad *vis-à-vis* los poderes de los ministros. La PMDU sirvió como modelo en Chile, para la Unidad de Gestión Presidencial de Cumplimiento, creada por Sebastián Piñera en el Ministerio de la Presidencia.

6 En el “decentramiento” incide la descentralización y la “balcanización” del estado, las privatizaciones y la multiplicación de unidades de gestión pública, la independencia de los bancos centrales y de otras agencias reguladoras, la autonomía de las burocracias y el *new public management*, el desplazamiento de poderes hacia esferas subnacionales y hacia las instancias supranacionales de la Unión Europea.

7 La Casa Civil de la Presidencia de la República de Brasil -probablemente la mayor de América Latina - fue creada en la década de 1930 por Getulio Vargas, como pieza del *Estado Novo* (Lameirão 2011). Media una reorganización en la presidencia de Juscelino Kubitschek y nuevos impulsos con Fernando Henrique Cardoso y Lula da Silva. Desde el estreno de la izquierda en el gobierno en 2003 hay un salto institucional, que se produce sin rupturas, manteniendo las creaciones previas (Gaetani 2011).

8 El caso de Chile aporta ejemplos ilustrativos (Walker 2003, Siavelis 2012, Fernández y Rivera 2012). Entre las instituciones formales resalta el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, que tuvo su auge durante el mandato de Patricio Aylwin, bajo la conducción de Edgardo Boeninger, gran jefe de la política chilena. En cambio, el mentado “segundo piso” del Palacio de la Moneda durante la Presidencia de Ricardo Lagos era un *inner circle* informal, de actuación discreta, compuesto por un grupo calificado de consejeros del príncipe.

9 Información y asesoría, preparación de documentos, acuerdos ministeriales y reuniones de gabinete, portavoz y comunicación política, administración interna, protocolo, seguridad; más agenda de gobierno y planeamiento estratégico, elaboración y seguimiento de políticas públicas, información e investigación aplicada, vínculos con los partidos, el Parlamento y entidades públicas o privadas (Cunill 2014).

que implican producción de certidumbre y manejo de la incertidumbre y la complejidad, hacia adentro y hacia afuera, para el presidente y sus acciones públicas, con estrategias de coordinación y control político respecto al Poder Ejecutivo y demás organismos estatales.

Eso se traduce en procesos de centralización, control y “politización” (Rudalvige 2002, Lewis 2008). Hay centralización cuando la presidencia absorbe competencias nuevas o cometidos de otras entidades. También hay centralización cuando la presidencia implementa dispositivos de control e intervención respecto a tareas que continúan a cargo de otros organismos. Esto puede ir acompañado de flujos de “politización”, que llevan a intercalar personal de confianza del presidente en los ministerios y las jerarquías burocráticas, modelando el sistema de nombramientos y los vínculos principal-agente.

Estamos en todo caso en un terreno de contingencia y diversidad. La institucionalización, la centralización y la politización son procesos contingentes. Aunque medien tendencias progresivas, de acumulación y continuidad, el desarrollo del centro presidencial no es lineal y está sujeto a vaivenes que pueden ser considerables. Por lo demás, como enseñan Peters et al. (2000: 3-21) hablando de los países desarrollados, si bien las exigencias de centralización son comunes, las fórmulas nacionales son distintas y registran variaciones en cada país. Hay pues tendencias convergentes y respuestas divergentes.

En los arreglos institucionales y las prácticas de poder, el sujeto principal es naturalmente el jefe del ejecutivo, pero los modelos de centralización y coordinación varían según anclen en las oficinas de la presidencia o bien impliquen al gabinete, sea con formatos radiales —en vínculos con los ministros uno a uno— sea con formatos colegiados, a través del consejo de ministros o de gabinetes especiales. Hay también casos de mayorazgo ministerial, cuando un ministro (generalmente el rector de la economía) ejerce control y goza de primacía sobre sus pares, por autorización del presidente o por las relaciones de fuerza en el gobierno y las estrategias propias de los ministros. Es útil pues considerar las alternativas de composición y el *management* de los gabinetes, sea en coaliciones o en gobiernos de un solo partido, analizando las experiencias presidenciales en cotejo con las lecciones del parlamentarismo y el semipresidencialismo europeo (Müller y Strom 2000).

Al identificar las variables que inciden en la evolución del centro presidencial es un truismo la referencia a la complejidad. La complejidad deriva de la recarga de asuntos políticos, de los problemas emergentes y de los programas prioritarios de cada gobierno, que pueden ser atendidos por los ministerios y otras agencias, pero generan asimismo innovaciones transitorias o permanentes en la presidencia. Hay una complejidad institucional generada por la multiplicación de organismos y de *veto players* a nivel nacional, subnacional y supranacional, que está atravesada por la complejidad política, sobre todo por la dinámica del sistema de partidos y de los partidos de gobierno, que puede fomentar o acaso frenar la concentración de facultades en el Poder Ejecutivo y la Presidencia.

En América Latina, como en Europa, el desarrollo de los centros presidenciales se asocia a las coaliciones de gobierno, que requieren una gestión política intensiva. Así ocurre en Brasil y Chile, dos casos destacados en nuestra región. Pero la expansión de estos centros se da también en gobiernos de un solo partido, debido a la competencia interna, que incide en las estrategias presidenciales, la conformación del gabinete y los procesos de gobierno. Precisamente, el caso de Uruguay es ilustrativo a este respecto.

Hay que tener asimismo en cuenta los estilos de liderazgo, como modelos de estrategia presidencial (Méndez 2013). Si bien está condicionado por las estructuras de competencia, las dimensiones institucionales y el sistema de partidos, el liderazgo -como acción política- es por naturaleza ambivalente: tiene su propia autonomía y obra a su vez como una de las variables que intervienen en la configuración y los cambios del centro presidencial, en un juego interactivo<sup>10</sup>.

Vale pues acudir a las tipologías que caracterizan el liderazgo según su vínculo con la innovación y sus diferentes modalidades (Burns 1978-2003, Bass 1985), atendiendo a los estudios que afrontan el dilema teórico clásico de la relación actor y sistema, política e instituciones, estructura y agencia (Rockman 1991, Skowronek 1993-2008).

## 2. El centro presidencial en Uruguay

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 cierto desarrollo<sup>11</sup>.

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 actúan como tales en el Consejo de Ministros<sup>12</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 (como

10 Como advierte Moe (2013: 60), “parte del contexto institucional es endógeno. No sólo condiciona la conducta presidencial [...] sino que es a la vez un producto dinámico de esa conducta [...] el liderazgo no se trata sólo de ejercer el poder *per se*, sino de desarrollar la capacidad estructural para ejercerlo. Se trata de la construcción de instituciones”. En clave de *interactionist approach*: “Political leaders operate within an environment that both constrains their freedom of action and shapes their ambitions and behaviour. However, leaders are able to influence their environment and leave their specific mark on the system” Helms (2005: 19-20).

11 El número de funcionarios registra un aumento en el período 1995-2015, con un alza a partir de la llegada del FA al gobierno, sobre todo en el personal “flotante”: en comisión, con contratos temporales, arrendamientos de obra y de servicios con organismos nacionales e internacionales, etc. (ONSC 2015).

12 La Constitución de 1952 estableció la figura del Secretario como cargo de confianza del Consejo Nacional de Gobierno. Para ser obligatorias, las resoluciones del Consejo debían ser firmadas por su Presidente y refrendadas por los ministros competentes, pero también por el Secretario. El Presidente y el Secretario debían firmar asimismo las resoluciones de orden interno.

en Colombia o EEUU). La Secretaría y la OPP son estructuras diferentes, articuladas al comando del Presidente, que tienen entre ellas vínculos de cooperación, pero también de competencia, en triángulo con el Ministerio de Economía (MEF)<sup>13</sup>.

La OPP 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. 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 períodos de gobierno se crearon varios programas y unidades, que se insertan en la OPP e integran así 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 confianza, con rango ministerial (pero sin título de ministro) y facultad constitucional para comunicarse directamente con los Ministerios y demás organismos públicos.

La OPP, como la Oficina Nacional del Servicio Civil, fue creada por la Constitución de 1966, 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 —en concurrencia con el abandono del gobierno colegiado y el regreso a la presidencia unipersonal— estos designios responden a una reacción contra la matriz pluralista, el régimen de autonomías del estado y la jungla de entidades del espacio público, que desde los años 1940 multiplicaron los centros de decisión, en un cuadro de complejidad que adquirió ribetes críticos (Lanzaro 2004 y 2012b).

En la etapa democrática que comienza en 1985, la dinámica del Poder Ejecutivo se ajusta al modelo ministerial establecido en la Constitución, 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 dentro de sus respectivas carteras, con su agenda o la de sus partidos y cierta “abdicación” por parte del jefe de gobierno, como se entiende a veces el término en la política comparada, sobre todo en el universo de las coaliciones y 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, propio del régimen presidencial e impuesto por la Constitución (artículos 149 y 168)<sup>14</sup>.

13 Imitando a los militares brasileños, durante la dictadura, la OPP fue reemplazada por la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI).

14 El Presidente de la República debe actuar con el Consejo de Ministros o en “acuerdo” con los ministros

En tres de los mandatos del período 1985-2005 hubo coaliciones de gobierno entre sectores del Partido Colorado y el Partido Nacional. Los estilos presidenciales oscilaron entre una inclinación más delegativa (Julio María 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 *entourage* de la casa de gobierno. En todos los casos y más abiertamente desde 1990, fueron liderazgos de vocación reformista, con prospectos de cambio que se ajustaron a veces a lógicas gradualistas pragmáticas (“*transactional*”, incrementales) y otras veces a empaques más radicales, en un escenario político pluralista, que 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 el gabinete y en particular con el MEF.

El Secretario de la Presidencia (siempre de profesión jurídica) ha sido una pieza estratégica en el núcleo del gobierno -compartiendo y repartiendo tareas administrativas y políticas con el Prosecretario- en lazo estrecho con el Presidente, sobre bases de lealtad personal y sin ambición competitiva, mediante un desempeño 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 presidencia, el Secretario desempeñó una tarea política muy importante: “punto de equilibrio, para adentro y para afuera”, según uno de los protagonistas. La presidencia era poco diversificada, contando empero con la valía de las oficinas permanentes y el personal de carrera. Predominó el criterio —“más republicano, más democrático”— de no ampliar la estructura de presidencia, sin 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 y recabaron la opinión de expertos y figuras de confianza, a menudo a través de redes informales, pero los asesores fueron escasos. Hubo de todos modos programas alojados en Presidencia, la mayoría de los cuales persiste, en régimen de continuidad y variaciones<sup>15</sup>.

En cuanto a la OPP, si bien por origen y denominación está asociada a las tareas de planificación, éstas entran en su agenda de trabajo más que nada a través de la intervención preceptiva en materia presupuestal, que es de hecho su cometido principal, en concurrencia con el MEF. Por esa vía y por el intercambio regular con los ministros, asistiendo incluso a los acuerdos, los jefes de OPP obraron como agentes relevantes de la presidencia, afirmando la coordinación y el centralismo, especialmente en política económica y disciplina fiscal. A ello se suma el seguimiento de las empresas públicas y sus responsabilidades respecto a las intendencias departamentales y en

---

respectivos. Puede actuar solo, en los casos excepcionales previstos taxativamente por la Constitución. Asimismo, se le reconocen poderes “implícitos” para las funciones complementarias destinadas a asegurar el cumplimiento de sus cometidos principales (Durán Martínez 1985).

15 Asentamientos Irregulares, Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo, Gobierno Electrónico, Junta Anti-Drogas, Sistema Nacional de Emergencia, Comisión para la Paz, más dos agencias reguladoras, URSEC (comunicaciones) y URSEA (energía y agua). El Instituto Nacional de Estadística (INE), históricamente vinculado al Ministerio de Hacienda, en 1985 pasó a depender de OPP, obrando con autonomía y competencia técnica.

la elaboración centralizada de políticas de descentralización (vinculada al Fondo de Desarrollo del Interior y a la distribución de las alícuotas del Presupuesto Nacional destinadas a las Intendencias). La OPP tuvo asimismo una participación importante en los procesos de reforma que marcaron la agenda y las coaliciones de gobierno desde 1990 (por orden de aparición: proyectos de privatización de empresas públicas, reforma de la seguridad social y de la educación, sucesivos ensayos de reforma del estado, que de 1996 al 2005 pasan por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, CEPRE).

A diferencia de lo ocurrido en Brasil y Chile, los coaliciones de gobierno que hubo entre 1990 y 2002 no fueron causales directas del crecimiento de la Presidencia, aun cuando mediaron acuerdos basales de coalición -con mayor o menor compromiso- y se intensificaron las prácticas de coordinación, generalmente informales, de parte de los propios presidentes, el vicepresidente y los Secretarios de la Presidencia, en trato directo con los jefes de los partidos coaligados, los ministros y los parlamentarios. El desarrollo del centro presidencial pasa más bien por OPP y se explica por los incrementos de centralización y coordinación con respecto a la política económica, los presupuestos, el seguimiento de las empresas públicas y las asignaciones de las intendencias departamentales, incidiendo también los propósitos reformistas que menudean a partir de 1990.

### **3. 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 algunas innovaciones en el plano institucional y en las prácticas de coordinación y control político. En el estreno de un gobierno social democrático (Lanzaro 2011 y 2014), la programática reformista se combina con la disciplina política y económica, la búsqueda de transversalidad y de mejoras en la gestión pública.

#### *3.1. Liderazgo, delegación y coordinación*

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

Entre los presidentes y sus ministros median siempre tensiones entre delegación y control, cuya magnitud depende de la configuración del gobierno y el valor estratégico de los ministerios, con diferencias entre gobiernos de coalición o de un solo partido y según el mapa de fracciones del partido de gobierno. La experiencia comparada es surtida (Thies 2001) y muestra que la delegación puede ser regulada por mecanismos *ex ante* (elección de titulares, presupuestos por programa, acuerdos de gestión) o *ex post*: monitoreo, comités interministeriales, primacía de un ministro

o de la oficina presidencial, destacamento de comisarios políticos, instalación en el centro de gobierno de ministros “espejo” o de *inner cabinets*, que actúan abiertamente o “en la sombra”.

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 había probado en la Intendencia de Montevideo; pero también el hecho de que el gabinete se integra con miembros de un solo partido, con un índice alto de congruencia en la representación de los sectores y en base a una elaboración programática previa que alimentó la agenda de gobierno y encuadró los compromisos ministeriales.

Sin embargo, 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). Los titulares de cada cartera investían la representación de su sector y contaban con el *agreement* presidencial<sup>16</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.

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 habilitada por el presidente, que iba más allá de la política económica. 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 sesión colectiva, el Consejo de Ministros funcionó como espacio de comunicación, intercambio y arbitraje, sirviendo para la coordinación política, el encuadre y la disciplina del elenco de gobierno.

---

16 En el caso del Ministro de Relaciones Exteriores del gabinete inicial esta doble condición no se cumplió. El vínculo fue difícil y el ministro llegó a oponerse abiertamente a la iniciativa presidencial de celebrar un TLC con EEUU. 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 y el nombramiento de embajadores en destinos relevantes se manejaron desde Presidencia.

Se crearon Gabinetes Sectoriales (algunos de los cuáles sólo tuvieron existencia nominal), que constituyen una iniciativa novedosa, procurando reforzar la coordinación horizontal y la transversalidad entre ministerios. El Gabinete Social-presidido por el Ministerio de Desarrollo Social (una nueva autoridad social centralizada, que comparte jurisdicción con el BPS y el Ministerio de Salud)- contó con un órgano ejecutivo (Consejo de Coordinación de Políticas Sociales) y el Gabinete Productivo, liderado por el Ministerio de Industria, organizó Consejos Sectoriales de colaboración público-privada, para trazar planes y gestionar políticas.

### 3.2. *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 como “*gatekeeper*” y operador activo, contando con un alto grado de confianza del presidente (personal, política y técnica), dada su condición de correligionario socialista y sus aptitudes de jurista.

A más de las funciones típicas (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 (Derechos Humanos, vínculos con mandos militares, relaciones comerciales con EEUU, conflicto con Argentina por plantas de celulosa). En la división de tareas, varias reparticiones quedan a cargo del Prosecretario.

La ley de Presupuesto Nacional sancionó una reestructuración de la Presidencia, a fin de ordenar el cúmulo de oficinas y consolidar la institucionalidad, creando la Dirección General de Servicios -de particular confianza- y agrupando programas en Áreas de Coordinación dirigidas por funcionarios políticos de idoneidad técnica<sup>17</sup>.

Hay aquí una centralización interna que se combina con la centralización derivada de nuevas creaciones institucionales (UNASEV o Agencia de Compras y Contrataciones del Estado). El Programa de Gobierno Electrónico, iniciado en el mandato de Jorge Batlle, se convirtió en Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC): organismo desconcentrado de Presidencia, dirigido a mejorar los servicios al ciudadano mediante TIC, que opera con autonomía y ha tenido participación creciente en la reforma del estado.

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

La Asesoría Política, que trabajaba en relación directa con el Secretario y el Prosecretario, estaba integrada por un grupo de apenas cuatro personas capitaneado

<sup>17</sup> El Presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversiones prácticamente se duplicó del 2005 al 2010.

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.

### *3.3. Oficina de Planeamiento y Presupuesto*

La OPP pasó en este gobierno por dos períodos distintos. Los dos primeros años tuvo un director que, al no comulgar con el mayorazgo del MEF, quedó en posición marginal. Posteriormente cambia el Director y aunque se mantiene la primacía del MEF, la OPP logra cierto protagonismo en materia de reforma del estado, planeamiento y políticas territoriales.

Se desarrolló el departamento de los presupuestos de las empresas públicas, la Unidad de Políticas Municipales y la Dirección de Cooperación Internacional, que en el gobierno siguiente pasó a ser Agencia de Cooperación Internacional. Se propiciaron también los Centros de Atención Ciudadana y un sistema de “ventanilla única” para trámites de las empresas, mediante iniciativas que pasaron luego a manos de AGESIC. Un paso en términos de control y 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 aquel comité, procurando mejorar la acción del estado, la planificación estratégica y el gasto público, mediante compromisos de gestión y evaluación.

## **4. 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.

### *4.1. 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 en 2009 pactó la fórmula ganadora con Danilo Astori, cabeza de las tendencias moderadas, a quien había derrotado en las primarias del FA, en base a una oferta de “giro a la izquierda”. En el gobierno, Astori no gozó del mayorazgo que tuvo en el período anterior, pero fue de hecho el segundo de a bordo: como Vicepresidente —en su posición bifronte de integrante del Ejecutivo y presidente del Senado, 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 vertical (Krause 2009, Rehren 1992), de modo que compuso en general 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 servía para repartir más cargos 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, que actuaron como “*watchdogs*” del presidente (“*keeping tabs*”: Thies 2001)<sup>18</sup>.

Tal composición no anuló la lógica cooperativa, en particular porque no hubo disensos efectivos en materia macroeconómica. 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 también en el cotejo entre diversos ministros y asesores, en relaciones exteriores, políticas sociales y otras materias. Aunque se mantuvieron las sesiones 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 Parlamento, debido a que las iniciativas llegaban con orientaciones menos definidas, generando en las cámaras y entre los legisladores oficialistas, incertidumbre y negociaciones más abiertas (en algún caso con idas y venidas del presidente en persona).

#### 4.2. *Presidente en campaña, orillando los partidos*

En otro componente de su estilo de liderazgo, Mujica actuó como presidente en campaña y acudió profusamente a la prédica de “púlpito”, mediante alta exposición pública (“*going public*”: Kernell 1986), cultivando su proverbial locuacidad a través de la prensa y de su programa de radio. Con este recurso de poder —que orilla las instituciones— expone posturas políticas y busca captar apoyos en la ciudadanía 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 es 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 resultan vanas como expedientes de gobierno, tal cual pasó con varias de las ocurrencias que Mujica desgranó durante su mandato.

18 Los “comisarios” del presidente no sólo 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.

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”, el presidente puso en obra comisiones multipartidarias en cuatro áreas relevantes (educación, energía, medio ambiente, seguridad pública). La iniciativa prosperó sólo en materia de energía, porque medió acuerdo entre los partidos y 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 ardua transacción que puso punto final a la prolongada “guerra de patentes”. Este proceso culminó con la creación del SUCIVE, sistema centralizado que unifica la gestión y los valores de las patentes de los vehículos de todo el país, las cuales pasan a ser fijadas por el Congreso de Intendentes, a propuesta de una comisión integrada por el MEF y OPP. 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.

#### *4.3. Secretaría de la Presidencia, Prosecretario activo, programas ad hoc*

El centro presidencial se refuerza asimismo por el protagonismo del Prosecretario, que en este período es quien oficia como un jefe de gabinete, con competencias nutridas y una exposición pública inédita en este cargo. El Prosecretario estuvo a la cabeza de varios programas de presidencia, con jurisdicción en el conjunto del país. Fue vocero del presidente y cumplió en forma muy activa funciones de representación y 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, 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 período de Batlle, que se amplió con la Investigación sobre Detenidos Desaparecidos dispuesta por Vázquez en su primer ejercicio. Esta secretaría será el soporte 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. Respecto a los derechos humanos hay sin duda diferencias gobierno a gobierno, pero media también cierta continuidad, desde la presidencia de Batlle al segundo período de Vázquez. La Junta Nacional de Drogas centraliza la política en la materia y amplió sus competencias al sancionarse la ley de regulación de la marihuana, compartiendo

las responsabilidades con el Instituto de Regulación y Control del Cannabis, que es una persona pública no estatal.

El Plan Juntos —actualmente regularizado como dependencia del MVOT-MA— que fue prioridad personal de Mujica y muestra su veta 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>19</sup>. Para la producción habitacional apelaba a la auto-ayuda, el voluntariado estudiantil, la militancia política y el trabajo de presos. Para el financiamiento y la gestión expeditiva se creó una fundación y un fideicomiso, que contaba con un magro aporte presupuestal, alimentándose 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 que sus correligionarios hicieran lo mismo.

Con el propósito de fomentar la economía social, el cooperativismo y la autogestión como modelo empresarial alternativo (Guerra 2013), Mujica creó el Fondo para el Desarrollo (FONDES), financiado con utilidades del Banco República, que era presidido por un representante del Presidente y actuaba con el apoyo de una Unidad Técnica. A través de fideicomisos especializados, con fondos reembolsables y no reembolsables, el FONDES financió un conjunto de proyectos, empezando por empresas recuperadas. 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 pulcritud de los procedimientos. Vázquez no tardó en tomar medidas para “enderezar el barco” y al asumir su segundo gobierno, decretó la partición y el realojamiento del FONDES, fuera de Presidencia. Las iniciativas en curso y los nuevos proyectos van al Instituto Nacional del Cooperativismo, procurando “transparencia” y “profesionalismo”. La Agencia Nacional para el Desarrollo queda a cargo de la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.

#### 4.4. Oficina de Planeamiento y Presupuesto

La OPP no operó realmente como contrapunto del MEF en políticas económicas, con respecto a las cuales hubo más coincidencias que disensos. Sin embargo, con la oposición del equipo de Astori y venciendo resistencias mediante prédica pública, secundado por OPP, Mujica logró que se sancionara un Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR: que resultó inaplicable porque fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte).

---

19 En términos institucionales, el Plan Juntos se diferencia del Plan de Emergencia de Vázquez (que estaba a cargo del ministerio competente: MIDES) y se asemeja al PRIS y al FAS, impulsados en *by pass* por Sanguinetti y Lacalle.

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>20</sup>.

Para ello se creó en OPP el Área de Políticas Territoriales y se delinearon varias “regiones”, de las cuáles sólo la Región Este logró alguna vitalidad. Hay aquí un esfuerzo concurrente con las estrategias de ordenamiento territorial del MVOTMA, la descentralización de la Universidad de la República y la fundación de UTEC 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 Montevideo, Canelones y San José, territorio de interrelaciones densas, en el que habita cerca del 60% de la población del Uruguay. El programa —creado en 2005 por acuerdo de los intendentes de dichos departamentos— está radicado desde 2010 en Presidencia, contando con un Coordinador y una Junta Directiva integrada por representantes de los tres intendentes.

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

Concurrentemente, se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública, estableciendo las competencias de OPP en la orientación, coordinación y control de las inversiones públicas. Hay aquí un refuerzo de las capacidades institucionales de OPP, mediante una línea de trabajo centralizado que se vio 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 adoptaron otros criterios políticos.

Uruguay Crece Contigo -inspirado en el programa homónimo de Chile, que se experimentó primero en Canelones- es una política nacional destinada a consoli-

---

20 La creación de Coordinadores Regionales como cargos de confianza de la Presidencia - que se dispuso por ley pero despertó fuertes resistencias y nunca se concretó, siendo derogada en la segunda presidencia de Vázquez - es también interpretada como intento de coordinación y control, incluyendo departamentos gobernados por otros partidos.

dar un sistema integral para la primera infancia, combinando acciones universales y focalizadas para la protección de mujeres embarazadas y los menores de cuatro años.

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

## 5. Conclusión

Uruguay presenta un contraste con Brasil y Chile, casos en los cuales las coaliciones de gobierno explican en gran medida las evoluciones del centro presidencial. Durante los gobiernos de coalición del período 1990-2005, la presidencia preservó su perfil tradicional y la dinámica gubernamental se atuvo a un modelo ministerial. Hubo iniciativas en OPP y en la Secretaría de Presidencia, pero con una estructura relativamente reducida y una centralización acotada. En coaliciones más sólidas y convergentes (Sanguinetti 1995-2000) y aun en coaliciones débiles, con tensiones centrípetas (Lacalle 1990-92), la coordinación política quedó a cargo del presidente, sus secretarios y el director de OPP, en vínculos con los ministros y los dirigentes de los sectores coaligados.

En cambio, en los gobiernos mayoritarios de un solo partido, desde el debut de la izquierda en 2005, se registran innovaciones en las oficinas presidenciales y en las modalidades de centralización y coordinación política. Esto responde al impulso programático que sobreviene con la alternancia y en particular, a las relaciones del jefe de gobierno con el partido de gobierno.

Algunas de las manifestaciones de los gobiernos de coalición y la gestión del gabinete en sistemas parlamentarios y presidenciales de Europa y América Latina pueden cotejarse con la experiencia de gobierno de un solo partido que protagoniza el FA: debido al fraccionamiento y la competencia interna 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. A partir de estos factores se registran variaciones entre Vázquez y Mujica. Hay también diferencias en la agenda de cada presidente y en las formas institucionales mediante las cuales canalizan sus prioridades.

En su primer mandato Vázquez ejerce un liderazgo potente, al ser jefe del gobierno y jefe unitario del FA, combinando reformismo y disciplina. Respecto al gabinete articula un estilo delegativo y a la vez coordinación, mediante: a) el Consejo de Ministros y los Consejos Sectoriales, b) la preponderancia del Ministerio de Economía y c) el desempeño del Secretario de la Presidencia como una suerte de jefe de gabinete.

El cuerpo de asesores es escueto, pero la presidencia pasa por un reordenamiento que genera centralismo interno y centralización a nivel nacional y departamental, con materias de reserva, intervención en asuntos ministeriales y programas

de gestión directa. Las nuevas agencias, como AGESIC, combinan acción centralizada, autonomía y especialización. La OPP -que quedó relegada a una posición marginal- al final logró proyectar la descentralización municipal, crear AGEV e impulsar otras iniciativas.

Las variaciones del centro presidencial durante el período de Mujica se deben una vez más a la ecuación política del gobierno, al estilo de liderazgo del presidente y sus prioridades políticas. Por segunda vez el gobierno tiene mayoría parlamentaria, pero el presidente no es el jefe unitario del FA, la vicepresidencia y el equipo económico quedaron a cargo de su contrincante en el partido y 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 gabinete pierde peso como instancia colegiada, los gabinetes sectoriales no funcionan y las decisiones pasan por 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. Mujica buscó acuerdos multipartidarios en temas estratégicos, que prosperaron únicamente cuando hubo políticas gubernamentales conducentes.

Orillando al gabinete y los partidos, en sintonías de apelación popular inmediata, el presidente practicó en abundancia la prédica pública. Supo asimismo entenderse directamente con los intendentes y pactó una fórmula de centralización tributaria que terminó con la “guerra de las patentes”. Hubo prospectos de “regionalización” que tuvieron efectos limitados, pero presentan una alternativa positiva frente a las divisiones tradicionales y la descentralización en que se empeña Vázquez.

En este período se consolidan programas que vienen de gobiernos anteriores, reforzando líneas de centralización, coordinación y seguimiento de políticas públicas (gobierno electrónico, evaluación y acuerdos de gestión, cooperación internacional, derechos humanos, política de drogas).

Al comienzo del segundo mandato de Vázquez estas tendencias siguen presentes, con el mismo compás de continuidad e innovación, en un cuadro político distinto y sin la bonanza económica anterior. Aunque su liderazgo sigue siendo enérgico debe hacerlo valer en un ruedo partidario menos favorable, en cotejo con Mujica y ante una representación parlamentaria en la que predominan los legisladores del ala izquierda y las fracciones moderadas pierden peso. Las desavenencias y negociaciones —que también se complican en el frente sindical— marcan las políticas de ajuste, los prospectos de apertura comercial y las iniciativas de reforma.

Ante esas debilidades, la nueva administración busca reforzar el gobierno ejecutivo y el centro presidencial. Luego de una fase de atonía, Vázquez asume un protagonismo de mayor comunicación pública, comparecencias internacionales y diálogos con dirigentes partidarios y sindicales. Hay división de tareas entre el Secretario de la Presidencia y el Prosecretario, pero es otra vez éste quien actúa como un jefe de gabinete. El Consejo de Ministros vuelve a ser instancia organizada de resolución política. En la presidencia la línea de centralización-coordinación se nutre con secretarías nuevas o reformuladas y otros “sistemas nacionales”. Media asimismo

el propósito de que OPP cumpla sus cometidos en materia de planeamiento y desarrollo, reestructura mediante, con un director de rango en el elenco presidencial y cierta sintonía con el MEF.

## **6. Coda**

La evolución que reseñamos en este artículo puede ser afectada por un optimismo desmedido sobre las posibilidades de la coordinación: ante la vitalidad y las dificultades intrínsecas de la política y precisamente, a raíz de las complejidades y la competencia de poderes que llevan a reforzar la presidencia. Estas ilusiones de coordinación y racionalidad en el gobierno —que en algunos planteos tienen perfiles más tecnocráticos que políticos— evocan las apuestas sobre la planificación que animaron los prospectos de los años 1960 y que cada tanto vuelven al tapete. La coordinación, como el planeamiento, es un recurso político valioso, pero escaso y de implementación problemática, al que hay acudir en forma selectiva y con expectativas módicas.

El desarrollo del centro presidencial se inscribe en la tendencia histórica que acentúa el poder gubernamental de las jefaturas ejecutivas, en desmedro de los balances institucionales y el pluralismo político. Hay que ser pues precavido ante los avances de la centralización y los dispositivos de coordinación, especialmente con las formas de gestión directa de la presidencia y los programas que se alojan en su órbita, generando atajos institucionales, en la medida que pronuncian esa concentración de poderes y pueden dificultar el control parlamentario. En lo que constituye un dilema clásico: la búsqueda de eficiencia en el gobierno y la gestión pública puede producir tensiones respecto a la calidad de la democracia.

## Referencias

- Bass, Bernard (1985) *Leadership and Performance Beyond Expectations*, New York: Free Press.
- Bonvecchi, Alejandro y Carlos Scartascini (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): 144-165.
- Burns, James (1978) *Leadership*, New York: Harper & Row.
- Burns, James (2003) *Transforming Leadership*, New York: Grove Press.
- Cox, Gary y Scott Morgenstern (2002) "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents". En Morgenstern, Scott y Benito Nacif (Eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- Cunill, Nuria (2014) *Fortalecimiento del Alto Gobierno*, Caracas: CLAD.
- Chasqueti, Daniel; Daniel Buquet y Antonio Cardarello (2013) "La designación de gabinetes en Uruguay", *América Latina Hoy* 64: 15-40.
- Cheibub, Jose Antonio, Zachary Elkins y Tom Ginsburg (2011) "Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective", *Texas Law Review* 89: 1707-1739.
- Dahlström, Carl; Guy Peters y Jon Pierre (Eds.) (2011) *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*, University of Toronto Press.
- Durán Martínez, Augusto (1985) "La Presidencia de la República", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* 7: 2-13.
- Duverger, Maurice (1951) *Les Partis Politiques*, Paris: Armand Colin.
- Duverger, Maurice (1980), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona: Ariel.
- Fernández, María de los Ángeles y Eugenio Rivera (Eds.) (2012) *La trastienda del gobierno*, Santiago: Catalonia.
- Gaetani, Francisco (2011) "La dinámica de la coordinación en el ámbito del Ejecutivo". En *Fortalecimiento del Alto Gobierno*, Caracas: CLAD.
- García D'Acuña, Eduardo (1982) "Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano* 2: 15-45.
- García Montero, Mercedes (2009) *Presidentes y Parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid: CIS.
- Guerra, Pablo (2013) "Autogestión empresarial en Uruguay. Análisis del FONDES", DT 1 Facultad de Derecho, UDELAR.
- Helms, Ludger (2005) *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kernell, Samuel (1986) *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Krause, George (2009) "Organizational Complexity and Coordination Dilemmas in U.S. Executive Politics", *Presidential Studies Quarterly* 39 (1): 74-88.
- Lambert, Jacques (1964), *América latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona: Ariel.
- Lameirão, Camila (2011), "A Casa Civil como Instituição do Executivo federal", *Desigualdade & Diversidade - Edição Especial*: 143-184.
- Lanzaro, Jorge (2000) *La "segunda" transición en el Uruguay*, Montevideo: FCU.
- Lanzaro, Jorge (2004) "Democracia pluralista y estructura política del estado en Uruguay", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 14: 103-135.
- Lanzaro, Jorge (2011) "Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America". En Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (Eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lanzaro, Jorge (2012a) (Ed.) *Presidencialismo y Parlamentarismo*, Madrid: CEPC.
- Lanzaro, Jorge (2012b) "Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos", *Cuadernos del CLAEH* 100: 37-77.
- Lanzaro, Jorge (2013) *El funcionamiento del Alto Gobierno en Uruguay*, Caracas: CLAD.

- Lanzaro, Jorge (2014) (Ed.) *Social Democracias "Tardías". América Latina y Europa del Sur*, Madrid: CEPC.
- Lanzaro, Jorge y Adolfo Garcé (2015) *El centro presidencial en Uruguay 2010-2014*, Informe de Investigación, Convenio ICP-Presidencia de la República.
- Laver, Michael y Kenneth Shepsle (1990) "Coalitions and Cabinet Government", *American Political Science Review* 84: 873-890.
- Lewis, David (2008) *The Politics of Presidential Appointments*, Princeton: Princeton University Press.
- Magri, Altair (2013) "El Plan Juntos de Emergencia Habitacional", *Revista de Ciencias Sociales* 32: 133-150.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (Eds.) (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Méndez, José Luis (2007) "La Oficina Presidencial y el Liderazgo en México y EEUU. ¿Incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa?", *Foro Internacional* 190: 839-867.
- Méndez, José Luis (2013) *Liderazgo político*, México: Siglo XXI.
- Mirkine-Guetzevitch, Boris (1937) *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris: Sirey.
- Moe, Terry (2013) "Presidentes, instituciones y teoría". En Gilio, Andrés y Martín Alessandro (Eds.) *La dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios sobre la institución presidencial*, Buenos Aires: INAP.
- Morgenstern, Scott; John Polga-Hecimovich y Sarah Shair-Rosenfield (2013) "Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America", *Journal of Politics in Latin America* 2: 37-70.
- Müller, Wolfgang y Kaare Strom (2000) (Eds.) *Coalition Governments in Western Europe*, New York: Oxford University Press.
- Neustadt, Richard (1990) *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York: The Free Press.
- ONSC (2015) *Vínculos Laborales con el Estado*: <http://www.onsc.gub.uy/onsc1/observatorio/documentos/2015/>
- OPP (2014) *Desafíos políticos de la planificación*.
- Peters, Guy; Roderick Rhodes y Vincent Wright (Eds.) (2000) *Administering the Summit*, New York: Palgrave MacMillan.
- Poguntke, Thomas y Paul Webb (Eds.) (2007) *The Presidentialization of Politics*, New York: Oxford University Press.
- Polsby, Nelson (1975) "Legislatures". En Greenstein, Fred y Nelson Polsby (Eds.) *Handbook of Political Science* 5: 257-319, Reading: Addison Wesley.
- Rehren, Alfredo (1992) "Liderazgo presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina", *Revista de Ciencia Política* 14: 63-87.
- Rockman, Bert (1991) "The Leadership Question: Is there an Answer?". En Campbell, Colin y Margaret Wyszomirski (Eds.) *Executive Leadership in Anglo-American Systems*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Rudalevige, Andrew (2002) *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*, Princeton: Princeton University Press.
- Skowronek, Stephen (1993) *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge: Harvard University Press.
- Skowronek, Stephen (2008) *Presidential Leadership in Political Times*, Lawrence: University of Kansas Press.
- Siavelis, Peter (2012) "El Poder Ejecutivo y la Presidencia en Chile. Organización formal e informal". En Lanzaro, Jorge (Ed.) *Presidencialismo y Parlamentarismo*, Madrid: CEPC.
- Thies, Michael (2001) "Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments", *American Journal of Political Science* 45 (3): 221-242.
- Walker, Ignacio (2003) "Chile: Three Stories of Informal Institutions in a Limited Democracy", *Conference on Informal Institutions and Politics in Latin America*, Notre Dame University.