



Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005.¹

Rótulo, Daniel²
Universidad ORT Uruguay

Diciembre de 2011

Abstract

Este trabajo pretende realizar un aporte al análisis del proceso de reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores (M.RR.EE.) de Uruguay. A pesar de su relevancia estratégica para el país, el tema ha tenido una presencia muy marginal en la literatura académica nacional, en la que por contraste, se vienen desarrollando líneas de investigación de largo plazo con importante producción sobre los procesos de Reforma del Estado. La reforma del M.RR.EE tampoco ocupa un lugar de relieve en la agenda pública ni en la agenda de los medios de comunicación de masas. Sin embargo, la necesidad de que el país cuente con una agencia diplomática con alta capacidad institucional parece constituir una condición necesaria para poder elaborar una política internacional de alta calidad político-técnica de largo plazo. El análisis es realizado desde la perspectiva del cambio organizacional, y refiere a tres dimensiones principales (estructural/organizativa, de recursos humanos y – con menos énfasis- tecnológica); cubre el período de tiempo comprendido entre el régimen autoritario (1973-1985) y el final del gobierno del presidente Jorge Batlle (2005); se desarrolló con un propósito histórico-descriptivo (no prescriptivo), con la única pretensión de su utilidad para el desarrollo de futuras investigaciones.

Palabras clave: Gestión pública; reforma del Estado; Ministerio de Relaciones Exteriores; cambio organizacional.

Documento de Investigación, Nro.67, Diciembre 2011. Universidad ORT Uruguay.
Facultad de Administración y Ciencias Sociales. ISSN 1688-6275.

¹ Este documento fue elaborado con base en trabajos anteriores sobre el tema, realizados por Rótulo & Fuentes (2010) que fueron presentados en congresos científicos con anterioridad. El trabajo forma parte de una investigación que viene desarrollando el autor sobre el proceso de transformación de la gestión de la Cancillería uruguaya. Guillermo Fuentes es Licenciado en Ciencia Política y candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, España). Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR. E-mail: guifuen@gmail.com.

² Daniel Rótulo es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Magister en Relaciones Internacionales (PUC-RJ) y Doctor en Administración (Fundación Getulio Vargas, Brasil). Es profesor e investigador de la FACS – Universidad ORT-Uruguay.

“Reforma del Estado y la gestión pública en el Uruguay: antecedentes y evolución del caso del Ministerio de Relaciones Exteriores: 1973-2005”¹

Autor: Daniel Rótulo²

ABSTRACT

Este trabajo pretende realizar un aporte al análisis del proceso de reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores (M.RR.EE.) de Uruguay. A pesar de su relevancia estratégica para el país, el tema ha tenido una presencia muy marginal en la literatura académica nacional, en la que por contraste, se vienen desarrollando líneas de investigación de largo plazo con importante producción sobre los procesos de Reforma del Estado. La reforma del M.RR.EE tampoco ocupa un lugar de relieve en la agenda pública ni en la agenda de los medios de comunicación de masas. Sin embargo, la necesidad de que el país cuente con una agencia diplomática con alta capacidad institucional parece constituir una condición necesaria para poder elaborar una política internacional de alta calidad político-técnica de largo plazo. El análisis es realizado desde la perspectiva del cambio organizacional, y refiere a tres dimensiones principales (estructural/organizativa, de recursos humanos y – con menos énfasis- tecnológica); cubre el período de tiempo comprendido entre el régimen autoritario (1973-1985) y el final del gobierno del presidente Jorge Batlle (2005); se desarrolló con un propósito histórico-descriptivo (no prescriptivo), con la única pretensión de su utilidad para el desarrollo de futuras investigaciones.

PALABRAS CLAVE: Gestión pública; reforma del Estado; Ministerio de Relaciones Exteriores; cambio organizacional

¹ Este documento fue elaborado con base en trabajos anteriores sobre el tema, realizados por Rótulo & Fuentes (2010) que fueron presentados en congresos científicos con anterioridad. El trabajo forma parte de una investigación que viene desarrollando el autor sobre el proceso de transformación de la gestión de la Cancillería uruguaya. Guillermo Fuentes es Licenciado en Ciencia Política y candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, España). Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. E-mail: guifuen@gmail.com.

² Daniel Rótulo es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Magister en Relaciones Internacionales (PUC-RJ) y Doctor en Administración (Fundación Getulio Vargas, Brasil). Es profesor e investigador de la FACS – Universidad ORT-Uruguay.

Introducción³

Los análisis sobre procesos de reforma del Estado en América Latina se han desarrollado de forma significativa en los últimos años. En la región, se ha desarrollado un importante acervo de investigación sobre procesos de reformas tanto globales como sectoriales así como diagnósticos y estudios de caso, en las administraciones centrales, empresas públicas y en las administraciones municipales. Sin embargo, los Ministerios de Relaciones Exteriores (M.RR.EE.) no han gozado de la misma atención de los especialistas. La producción sobre los cambios organizacionales y las reformas de esos ministerios han generado algunos escasos trabajos⁴. En Uruguay, aunque de forma fragmentada, se han producido algunos estudios sobre el tema⁵. Este texto pretende realizar un aporte al conjunto de la reflexión sobre el M.RR.EE. con las siguientes características: a) la reforma es tratada desde la perspectiva del cambio organizacional; b) metodológicamente se optó por un análisis histórico-descriptivo (en contraposición a una posible pretensión prescriptiva de las políticas que deberían ser implementadas); c) se analiza el período de tiempo que va desde el régimen autoritario hasta el final del gobierno del Presidente Batlle (1973-2005)⁶; d) se analizan los cambios introducidos por el gobierno militar y por los distintos partidos políticos desde la restauración democrática.

El texto se organiza de la siguiente forma. En el apartado I se presentan reflexiones sobre los enfoques analíticos en relación al cambio organizacional. En el segundo, se describen las características principales de la relación entre Estado y partidos políticos en el Uruguay; en el tercero, se analiza el proceso de cambio organizacional durante el régimen autoritario; en los siguientes apartados (IV, V, VI, VII y VIII) se analizan los cambios organizacionales introducidos en el Ministerio de RR.EE. respectivamente por las administraciones del Dr. Sanguinetti (Partido Colorado, 1985-1990), del Dr. Lacalle (Partido Nacional, 1990-1995), en el segundo gobierno Sanguinetti (1995-2000), en el gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2005).

³ El autor agradece la muy valiosa colaboración del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la ONSC en el suministro de relevante información. Y la de los estudiantes de Estudios Internacionales de ORT Uruguay por su asistencia en la investigación, Prof. Rodrigo González (pasante) y Susan Ostria.

⁴ Se destacan Cheibub (1984) para el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y Fuentes (2008) para el caso de la Cancillería de Chile.

⁵ Al igual que en otros casos, el uruguayo no es una excepción. La producción ha sido muy esporádica y no obedece a una lógica de investigación de largo plazo. Los esfuerzos han sido muy parciales y han combinado enfoques, problemas y temas de diversa naturaleza. Se destacan: Del Campo (2008), Pérez Antón, R. & Bizzozzero, L. (1987), Luján (1993) y Rótulo (1994), entre otros.

⁶ El período inicial tomado (régimen autoritario) se justifica porque fue en este momento en que se aprobó la ley del Servicio Exterior que marcó un punto de inflexión en el proceso de los cambios organizacionales del M.RR.EE. y la fecha final, porque constituye la última administración sobre la que se posee información.

I. Cambio organizacional: enfoques y dimensiones⁷

El fenómeno del cambio se presenta en el contexto político, económico, social y cultural contemporáneo como una constante, un imperativo y una característica propia de los tiempos de globalización e interdependencia que el mundo vive – con mayor vigor – desde el último cuarto del siglo XX. Instituciones, gobiernos y organizaciones de todo tipo, desde empresas multinacionales, administraciones públicas, grupos políticos, sindicatos e incluso los individuos, se ven sometidos a un proceso que se renueva día a día a un ritmo vertiginoso comandado por la revolución científico-técnica. En este marco, las organizaciones de los sectores público y privado se han transformado en un escenario privilegiado del cambio. Desde esta perspectiva más específica, el cambio/transformación de las organizaciones ha sido objeto de una profusa y diversa literatura orientada tanto a analizar el cambio como a proponer estrategias, modelos y enfoques para su implementación en la búsqueda de “la mejor forma” de prepararse y diseñar las “mejores soluciones” para alcanzar el mentado objetivo de la eficiencia y la calidad decisional. Si bien muchas veces provenientes del ámbito empresarial, dichas teorías y enfoques también han “aterrizado” con fuerza en el ámbito del sector público, a la búsqueda de proponer estrategias para que las organizaciones puedan desarrollar capacidades institucionales suficientes para poder elaborar e implementar políticas públicas de alta calidad.

Los M.RR.EE no están exentos de tal tendencia, e inclusive por su propia misión y por la función estratégica que cumplen en la realización de las funciones del Estado, se podría decir que están en la “línea de frente”. De forma muy sintética, puede decirse que la literatura para el análisis del cambio organizacional presenta una serie de conceptualizaciones, pre-teorías orientadoras y enfoques que la tornan, por la profusión de trabajos, muy diversa y heterogénea.

Para definirlo de alguna forma, el cambio organizacional puede ser entendido (en una perspectiva amplia) como el proceso de crear una nueva modalidad organizativa, sea en las estructuras, procesos y/o recursos humanos con la pretensión de que favorezcan el mejor funcionamiento (eficiencia) de la organización en algún sentido⁸. Si bien los autores tienden a

⁷ Esta parte fue organizada con base en la excelente investigación de Paulo Motta (1997).

⁸ Con base en Motta (1997). Esta definición, por su amplitud, resulta compatible con distintos enfoques sobre el cambio. El cambio organizacional no es idéntico a la “innovación”, entendida esta última como la introducción de la “novedad” en la organización para explicitar que alguna tecnología, proceso, habilidad o práctica organizacional se tornó obsoleta. El cambio organizacional se distingue claramente de la “modernización”- que por ejemplo para Max Weber - refiere a un proceso de racionalización de la vida-, que en el campo de las

jerarquizar y “recomendar su enfoque” como el más apto para obtener el mejor resultado organizacional, la prudencia aconseja adoptar una perspectiva del cambio de tipo sistémico, que incluya la pluralidad y diversidad de enfoques de forma interdependiente, dada la propia naturaleza (multifacética, multidimensional e interdisciplinaria) del análisis organizacional. Por una razón operacional (no heurística) este trabajo se basa en tres perspectivas (enfoques) de análisis: estructural, humana y tecnológica⁹. Estos enfoques refieren a cuál es el foco de la intervención organizacional. Las distintas perspectivas se configuran por las prioridades temáticas y unidades de análisis en que se focalizan. Sin embargo, dada la naturaleza multidimensional del proceso del cambio organizacional, los enfoques y propuestos son complementarios y no excluyentes.

En su formulación más básica, la perspectiva estructural coloca el énfasis en las dimensiones de autoridad, normativas y formales de la organización, por las que se definen las responsabilidades y funciones de cada unidad y/o personas. El cambio en esta perspectiva supone alteración en la forma por la cual se distribuyen los roles de autoridad y responsabilidad. Cambiar significa generalmente alterar el organigrama de diversas maneras: dividir, suprimir/crear sectores, departamentos, unidades, reformular líneas de autoridad, de jerarquía, y de adjudicación formal de responsabilidades. En sus primordios este enfoque pretendía dividir y padronizar el trabajo mediante la definición formal de la línea de comando para reforzar el control de la organización sobre el individuo. En sus versiones más actuales, dicha perspectiva se ha ido focalizando en la flexibilidad en el uso de los recursos administrativos para obtener objetivos y resultados más eficientes mediante la adaptación organizacional al contexto externo por la implementación de estrategias de cambio como el diseño de estructuras con base en proyectos y sistemas, la departamentalización por objetivos o áreas geográficas, y la definición de criterios formales de desempeño y evaluación de resultados¹⁰.

En segundo lugar, la perspectiva de recursos humanos pone énfasis y destaca prioritariamente como objetivos del cambio organizacional, estrategias y métodos que fomenten dimensiones como la auto-realización, motivación, actitudes, participación y comportamientos individuales (la organización es analizada como un conjunto de individuos y grupos). El objetivo del

organizaciones se expresa en su “tipo ideal” de la burocracia, la que a su vez es el sustento de la dominación racional-legal, basada en reglas abstractas y universales.

⁹ Motta distingue seis perspectivas de análisis del cambio organizacional. A las tres citadas, agrega la estratégica, la cultural y la política (cf. op. cit, ps. 72-74).

¹⁰ Quienes popularizaron la perspectiva estructural más moderna en los años 80 fueron Tom Peters y Robert Waterman (1983). Ya en los 90 se destacaron los trabajos de Prahalad, C.K. & Hamel, G. (1990).

cambio debe ser la creación de un ambiente que favorezca la satisfacción y el progreso de los recursos humanos, mediante la mejora de la carrera, la remuneración, incentivos a la formación del liderazgo y la preocupación con la capacitación y la profesionalización del funcionario. Esta perspectiva alimentó los procesos de transformación de los departamentos de personal en unidades de “gerencia de recursos humanos” acopladas a la planificación estratégica de la organización, con el objetivo de implementar procesos de desarrollo de la carrera, de mejora de habilidades y capacidades individuales. La perspectiva humana del cambio, con su foco central en el individuo, pasó de hecho a ser la de mayor difusión, además de que algunos de sus elementos han sido incorporados en todas las demás perspectivas¹¹.

Por último, aunque en menor medida, también se analiza el cambio en el M.RR.EE en la perspectiva tecnológica, ya que implica una tendencia fuertemente pautada por la revolución científico-técnica y conlleva por tanto a una visión del cambio centrada en los recursos materiales (técnicos) para el desempeño de las tareas de la organización. Este enfoque pregona estrategias de transformación de los procesos de trabajo mediante la incorporación de tecnología de la información y un uso de la capacidad humana a través de la formación de sistemas de inteligencia basados en la alta calidad de la información por la incorporación intensiva de tecnología. Todo ello lleva a la utilización del procesamiento complejo de datos para la toma de decisiones.¹²

II. PARTIDOS POLÍTICOS Y ESTADO EN EL SIGLO XX URUGUAYO

En el caso del Estado uruguayo, sus relaciones con la sociedad civil, y en particular con los partidos políticos, adquirieron una fisonomía muy particular desde su consolidación por diversos motivos. Primero, la relación Estado-sociedad civil desde el siglo XIX estuvo caracterizada por la fortaleza del primero y la debilidad de la segunda, por lo que el Estado ocupó un lugar central¹³.

Además, el espacio que tradicionalmente deberían ocupar las instituciones como formadoras de políticas públicas y prestadoras de funciones sociales básicas no se desarrolló en el Uruguay primigenio (Cf. Papadópulos & Zurbriggen)¹⁴.

¹¹ La perspectiva humana cuenta con la mayor cantidad de autores y trabajos. Se destacan Argyris (1993), Bennis & Mische (1995), Chanlat (1996).

¹² Las “ondas” de la “calidad total” y la “reingeniería” se basaron en esta perspectiva del cambio, en la que se tomaron clásicos los trabajos de Hammer (1997) y Champy (1995).

¹³ Cf. Barrán y Nahum, 1986.

¹⁴ El texto citado ha sido tomado como referencia principal para la elaboración de estas reflexiones.

En tercer lugar, cabe destacar como hecho importante, que la ausencia de un Estado absolutista previo en Uruguay, que generalmente promueve la definición de una burocracia profesional (y también la profesionalización del Ejército) permitió que los partidos políticos cumplieran una función político-burocrática ya desde el siglo XIX y por buena parte del siglo XX.

En cuarto lugar, como consecuencia de los rasgos mencionados anteriormente, en el Uruguay se formó una Administración Pública dominada por el patrimonialismo; entendido este en términos de Max Weber, como la categoría analítica que refiere a la forma de reclutamiento del cuadro administrativo basada en relaciones personales de confianza¹⁵.

Finalmente, Uruguay durante todo el siglo XX, evidenció ser un claro caso de clientelismo en el ejercicio del poder político, que se expresó tanto en la forma de ingreso a la función pública, como en el desarrollo de la carrera funcional y en el acceso a ciertos servicios públicos. Así, el ingreso al Estado y el desarrollo de la carrera funcional fueron manejados por los partidos políticos tradicionales (Colorado y Blanco) como un conjunto de favores concedidos a sus seguidores¹⁶. Este modo de relación entre partidos políticos, Estado y gestión pública, dificultó la formación de una burocracia basada en la racionalidad de la norma legal y en una forma de vinculación del funcionario de acuerdo a criterios universalistas – y no particularistas- que privilegia el mérito como criterio ordenador de la carrera (tanto en el ingreso como en los ascensos en la función pública) y excluye las relaciones de dependencia con relación a los políticos¹⁷. Ramos (2004) coincide con el argumento anterior, aunque ubicado históricamente ya en los años 90, y mostrando la existencia de nuevas formas de clientelismo que se expresaron en los contratos de obras y de servicios que el Estado realizó con terceros en ese período, en el que desde el Estado se tejieron redes que involucraron burócratas y políticos, consultoras privadas, empresas de

¹⁵ Cf. Bendix, 1985. Siguiendo a Papadópulos & Zurbriggen, las burocracias latinoamericanas y por tanto el Uruguay se aproximan mucho al tipo ideal weberiano en el comportamiento clientelar y patrimonial, aunque este patrón de dominación convivió al mismo tiempo con “*instituciones formales de la democracia*” e inclusive en muchos casos, desarrollando el funcionamiento de segmentos públicos que los aproximaron al modelo ideal meritocrático weberiano (cf. Papadópulos & Zurbriggen, 2007, p. 137).

¹⁶ Esto coloca al Uruguay como un caso en que la burocracia pública - y los funcionarios públicos- desarrollaron lazos de lealtad personales con los políticos, a través de los cuales accedían a sus cargos y a los que por ello, “debían” favores que se expresaban fundamentalmente en votos (cf. Real de Azúa, citado por Papadópulos & Zurbriggen, 2007).

¹⁷ También Real de Azúa (1964) ha entendido que el Estado uruguayo nunca llegó a adquirir verdadera autonomía respecto de los partidos políticos, lo que produjo un Estado excesivamente politizado y capturado por la política partidaria, que ejerció un poder arbitral sobre la base de reglas de juego particularistas y no universales. Este entrelazamiento entre las esferas burocrática y política generó, según Real, el “freno” para la modernización del país.

mercado, organizaciones del tercer sector y cuadros técnico-políticos vinculados con el medio empresarial.

En resumen, siguiendo a Papadópulos y Zurbriggen (2007) se puede destacar la existencia de cuatro características del Estado uruguayo que emergen como aspectos críticos, a saber: a) la politización de la administración y el desplazamiento de los expertos en favor del político profesional (predominio de la lógica político-partidaria sobre la lógica técnica); b) desarrollo de un proceso de fragmentación institucional alimentada por la política de coparticipación, que dio como resultado una política de compromiso y de corto plazo; c) la institucionalización del particularismo sobre el universalismo, que también actuó como un obstáculo para la adopción de políticas de largo plazo y de una Reforma del Estado potente y de largo aliento.

III. Inicio del proceso de cambio del Ministerio de Relaciones Exteriores en el contexto autoritario (1973-1985)

Por paradójal que parezca, durante el régimen autoritario se iniciaron algunas acciones, aunque tímidas, dirigidas a racionalizar y cambiar la organización del Estado. El régimen militar trató de imprimir a algunas instituciones una lógica organizativa de tipo racional-legal, aunque estos impulsos fueron reducidos y contaron con serias limitaciones, ya que solo se extendieron a algunas instituciones como el BPS y a las empresas públicas (no al conjunto de la Administración Central); y porque dichas transformaciones se hicieron sobre la base autoritaria del régimen, en el que estaban excluidos los partidos políticos. Este fenómeno redujo de forma significativa los mecanismos clientelares desarrollados con anterioridad por los partidos (cf. Papadópulos & Zurbriggen, 2007; Ramos, 2004)¹⁸.

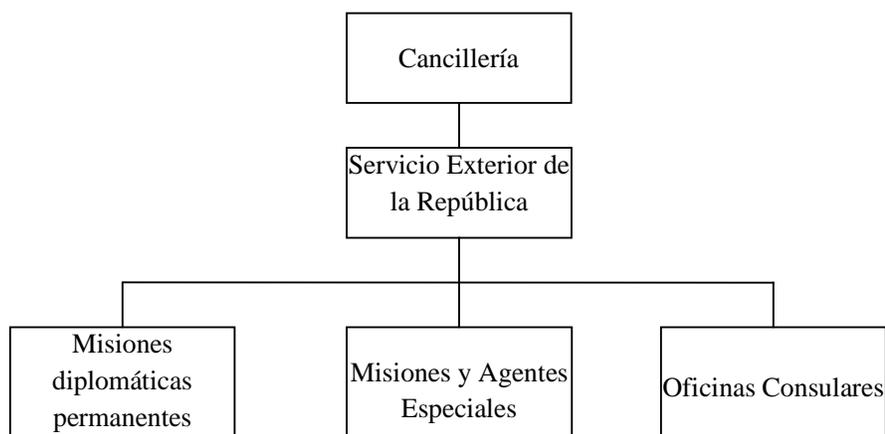
Por otra parte, también se implementaron algunos planes de informatización de la administración, que actuaron como otro freno al desarrollo de los tradicionales vínculos clientelares. Finalmente, las reformas se centraron especialmente en los aspectos relacionados con la gestión de los recursos humanos. En este sentido, deben destacarse dos temas: la promoción de la carrera funcional y el llamado a la provisión de cargos por el sistema del concurso, aunque esto último quedó limitado a pocas instituciones públicas. Sin embargo,

¹⁸ Este fenómeno deja abierta la pregunta de si no generaron otros vínculos clientelares teniendo a las Fuerzas Armadas como principal actor.

dadas las condiciones autoritarias del régimen, los intentos de reforma se vieron fuertemente condicionados por la existencia de un proceso de represión ideológica que categorizó a los ciudadanos en A, B y C según sus afinidades gremiales, con la izquierda en general, o más aún, sin siquiera tenerlas. Esto dio lugar a importantes purgas ideológicas que llevaron a la destitución de cerca de 11.000 funcionarios públicos (cf. Papadópulos & Zurbriggen, 2007, p. 139; Ramos, 2003).

En este contexto político, también se produjeron algunos cambios organizacionales en el M.RR.EE. que serán analizados en el próximo apartado. Dicho Ministerio comprende dos grandes estructuras organizativas: la Cancillería y el Servicio Exterior, aunque muchas veces se refiera a una u otra de forma indistinta. En realidad el último comprende (exclusivamente) las Misiones (de distinto tipo) que tienen carácter de representación de Uruguay en el exterior. La Cancillería, del punto de vista organizacional (físicamente radicada en el Palacio Santos) incluye la elaboración de las tareas básicas administrativas, jurídicas, contables, etc. y fundamentalmente de diseño y planificación de la política exterior, compartida con el Poder Ejecutivo. En la figura 1 se muestra esta división clásica de funciones.

Figura 1: Estructura básica del Ministerio de Relaciones Exteriores



Fuente: Frugone Schiavone (1978)

En la época del régimen militar la Cancillería presentaba una estructura organizada en Direcciones: Políticos, Económicos, Consulares y Administrativos. En segundo nivel de jerarquía, existían los Departamentos Jurídico, de Protocolo, Información y Comunicación; y por último se encontraban las Oficinas (ver Anexo 1).

III.1. Cambios implementados en materia de recursos humanos durante el régimen autoritario

El cambio organizacional más destacable que se produjo durante el régimen autoritario fue en materia de recursos humanos y consistió en la institucionalización del Estatuto del Servicio Exterior por la ley No. 14.206 de 17 de julio de 1974¹⁹. En términos generales, esta Ley marca un hito importante en la evolución histórico-organizacional de la Cancillería, en el sentido de que procura definir un estatuto que regule a los recursos humanos pertenecientes al escalafón diplomático que en aquel momento era denominado con el código Bh (actualmente se lo conoce como escalafón M)²⁰. Dicha ley puede ser considerada el primer intento en el proceso de elaboración de una política de profesionalización de los funcionarios del servicio exterior, ya que se establecían directivas para el proceso de desarrollo profesional de la carrera diplomática. Dicha norma fue un hito destacable en cuanto al diseño de un sistema de gestión del escalafón diplomático, que pasó a tener un estatuto diferenciado del resto de los escalafones de la Administración Central²¹.

Resulta paradigmático el hecho de que haya sido durante el régimen autoritario que se haya generado este estatuto²². Uno de los factores que puede haber incidido en esta “regulación tardía” radica en que la relación entre sistema de partidos y Estado haya actuado más como “freno” que como incentivo para la innovación en el Estado en el período democrático previo al golpe militar²³. También debe tenerse en cuenta la preocupación existente en los gobernantes del régimen autoritario de fortalecer el control político sobre la oposición, basados en la Doctrina de la Seguridad Nacional. Dicha doctrina, se estructuraba en torno al conflicto político e ideológico “occidente” vs. “marxismo”, que operaba tanto en el plano de la política internacional como en el de la política doméstica. En este nivel, la intención del gobierno era disciplinar a la sociedad y “depurar” el Estado de los “elementos” perturbadores del orden político, que se expresaban en el combate a la “subversión” y al “comunismo internacional”. En este marco, la Cancillería era un instrumento estatal estratégico para la implementación de una política de control y represión tanto interna como externa.

A continuación se analizar los aspectos más destacables de la ley del Servicio Exterior.

¹⁹ Esta ley fue modificada sucesivamente por los posteriores gobiernos democráticos postdictadura.

²⁰ Sin embargo el alcance no se reduce al escalafón diplomático y también incluye normas especiales sobre el escalafón administrativo, el técnico-profesional y el personal secundario y de servicios (cf. Frugone Schiavone, 1981).

²¹ Esto al igual que otros sectores de funcionarios como el de policía o las FF.AA., que también se rigen por estatutos específicos.

²² Vale recordar que en el comunicado No. 9 de las FF.AA. del 9 de febrero de 1973 se hacía referencia a un objetivo de “racionalizar la administración pública del Estado”

²³ El análisis de esta norma fue realizado con base en Frugone Schiavone, H. (1978, 1981).

III.1.1. Establecimiento del escalafón diplomático y forma de ingreso

La ley estableció el escalafón diplomático (art.15) con un orden jerárquico que comprende los siguientes grados (7) en orden descendente: Embajador, Ministro, Ministro Consejero, Consejero, Secretario de Primera, Secretario de Segunda y Secretario de Tercera²⁴.

También se estableció que el ingreso a dicho escalafón solo podría efectuarse por el grado más bajo: Secretario de Tercera (art.35). Esto constituyó una innovación en la profesionalización y organización de la carrera diplomática, ya que con anterioridad el ingreso podía producirse en rangos más altos de la estructura (Embajador). Sin embargo tuvo un alcance parcial ya que siguieron existiendo los cargos “políticos” tal cual estaba establecido en la Constitución de 1967 (art. 168, numeral 12) para los casos de Embajador y Ministro, que son de particular confianza del Poder Ejecutivo²⁵. Tanto la designación como la destitución de los mismos continuaron siendo realizadas por el Ejecutivo con aprobación de la mayoría absoluta de componentes de cada cámara del Poder Legislativo. La ley instituyó un régimen general de ingreso (art. 35) que debía realizarse de acuerdo a un sistema de tercios en el primer trimestre de cada año con ciudadanos que fueran menores de 35 años. El era el siguiente:

- a) Un tercio de las vacantes debía ser provistas por Economistas, doctores en Diplomacia, Cónsules Universitarios y Doctores en Derecho y Ciencias Sociales. Tenían preferencia los funcionarios del Ministerio que tuvieran alguno de estos títulos (art. 36 de la Ley 14.206).
- b) Un tercio se llenaría con funcionarios del escalafón administrativo (escalafón Ab de la época) del propio M.RR.EE., de acuerdo al orden que ocupaban en las listas de precedencia previamente elaboradas para el ascenso. En caso de igualdad, se resolvía por concurso de oposición y méritos (art. 36 num. B). Estos funcionarios además debían reunir las condiciones siguientes (art. 38): haber aprobado los cursos de capacitación que realizaba el Instituto Artigas del Servicio Exterior (IASE), poseer conocimiento suficiente de por lo menos un idioma de trabajo de las Naciones Unidas y comprobar buenos antecedentes y costumbres .

²⁴ Se estableció de forma transitoria un máximo de cargos para cada grado del escalafón que eran los siguientes: Embajador, 23; Ministro, 25; Ministro Consejero, 35; Consejero, 49; Secretaría de Primera, 40; Secretaría de Segunda, 43 y de Tercera, 62.

²⁵ Debe recordarse que el Poder Ejecutivo de la época de la dictadura estaba integrado además del Consejo de Ministros por el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), cuyos miembros permanentes eran: Presidente de la República con Ministro del Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y los comandantes en Jefe de las FF.AA. (de acuerdo a Acto institucionales Nos 2 y 3 y la ley 14.227 de 11/07/1974 (cf. Frugone Schiavone, 1981).

c) El tercio restante, se llenaba con ciudadanos de “reconocidas condiciones”. Para este caso, se exigía en especial que hubieran cumplido el ciclo superior de Enseñanza Secundaria. A los funcionarios ingresados bajo este régimen sólo se les podría asignar destino en el exterior una vez aprobados los cursos de especialización y perfeccionamiento respectivos (cf. Frugone Schiavone: 1981).

Puede concluirse que este sistema de ingreso al servicio exterior tenía una característica distintiva. Si bien seguía existiendo la designación directa, se establecieron requisitos que pretendían comenzar a generar un perfil de funcionarios con cierto grado de profesionalización. Ello se expresaba en requisitos de formación académica: haber finalizado la Enseñanza Secundaria (para el tercio descrito en c.); título universitario para el primer tercio (a); y haber aprobado los cursos dictados por el IASE para todos los funcionarios²⁶. Además se estableció el requisito máximo de edad para el ingreso (35 años)²⁷.

III.1.2. Sistema de ascensos

La ley estableció un sistema de ascensos particular para el escalafón diplomático (diferente del resto de la Administración Central)²⁸. Dicho sistema era mixto, resultante de la combinación de dos criterios: el de la “antigüedad calificada” y la “selección”. A su vez, a medida que aumentaba el grado también aumentaba el peso relativo de la selección en relación al peso relativo de la antigüedad calificada²⁹. Cabe concluir que este sistema de ascensos implicaba, aunque de forma muy incipiente, un intento de profesionalización de la carrera diplomática. Pero ese intento fue débil por dos motivos: el propio criterio de la selección de por sí abría un espacio amplio para la “discrecionalidad política” en menoscabo de criterios meritocráticos y alcanzaba un rango muy amplio de cargos. Era muy expresivo en los más altos (50% para el caso de Consejero y 75% para el de Ministro Consejero). Este sistema, de hecho, mantenía mucho del viejo sistema clientelar uruguayo. También el hecho

²⁶ Los funcionarios que ingresaban bajo la tercera modalidad debían tener aprobados los cursos para que se les asignara destino.

²⁷ Los funcionarios con título universitario debían hacer cursos de otra área de conocimiento.

²⁸ Los ascensos se regían en la época por los decretos 902/73 y 903/73.

²⁹ Los porcentajes para los ascensos eran los siguientes: “a) A secretario de Segunda, por antigüedad calificada; b) A secretario de Primera, $\frac{3}{4}$ por antigüedad calificada y $\frac{1}{4}$ por selección; c) A consejero, el 50% por antigüedad calificada y el 50% restante por selección; c) A Ministro Consejero, $\frac{1}{4}$ por antigüedad calificada y $\frac{3}{4}$ por selección; e) A Ministro y Embajador , respectivamente, por selección, en aquellos casos en que el Poder Ejecutivo considere conveniente proveer dichas vacantes con funcionarios de carrera del Servicio Exterior” (art. 39 de la Ley 14.206)

de que fuera implementado durante la dictadura, aseguraba a las FF.AA mantener el control ideológico de los funcionarios que ocuparan los niveles más altos del escalafón³⁰.

III.1.3. Capacitación de recursos humanos

La ley le dio competencias al Instituto Artigas del Servicio Exterior (IASE) para la formación y profesionalización de los funcionarios. El mismo estaría encargado de elaborar e implementar los cursos de capacitación necesarios para la actualización de los funcionarios. Aprobar los cursos del IASE pasó a ser obligatorio para aspirar a cualquier tipo de ascenso en la carrera. Mediante la aprobación de una serie de cursos en áreas del conocimiento específicos (Derecho internacional, etc.) los funcionarios administrativos eran habilitados a concursar por el ingreso a la carrera diplomática.³¹

III.1.4. Establecimiento de un Tribunal de Honor y código de conducta

La ley estableció el funcionamiento de un Tribunal de Honor que estaba integrado por 5 miembros titulares y 5 suplentes designados por el Poder Ejecutivo (preferentemente ex miembros de la Suprema Corte de Justicia, integrantes de las FF.AA. y ex jefes de misiones permanentes, entre otros). Sus funciones eran de asesoramiento, y por tanto emitía dictámenes administrativos; y actuaba a instancias del Ministro o a pedido de parte (art. 5 de la ley y arts. 35 y 40 del Decreto 218/73, cf. Frugone, 1981). El Tribunal asesoraba al Poder Ejecutivo en cuestiones de *“honor, moral y disciplina referentes al servicio”* y tenía amplias potestades para evaluar la conducta de los funcionarios diplomáticos que incluían la posibilidad de solicitar informes escritos o verbales, convocar a funcionarios del Ministerio en calidad de informantes, asesores, testigos, etc. El tribunal de Honor actuaba para evaluar lo referente a un código de conducta que fue establecido con anterioridad a la Ley (Decreto 218/73). Este código, entre otras cosas estableció reglas básicas de conducta muy estrictas y genéricas como la obligación de *“representar dignamente el carácter y la personalidad del pueblo uruguayo”*, *“comportarse con dignidad, fineza en el trato y gentileza”*; y otras referentes a la presentación y vestimenta que *“han de ser correctas, sin extravagancias ni excentricidades”* (cf. Frugone, 1981). Este tipo de reglas dio lugar a que el Tribunal de Honor también fuera

³⁰ La ley estableció que los funcionarios debían rotar obligatoriamente sus estadías en el exterior (máximo de cinco años) con el trabajo en la Cancillería (mínimo dos años). Sin embargo, las grandes diferencias salariales existentes entre lo percibido en Cancillería y en las Misiones en el exterior han generado “disfunciones” que dificultan el mantenimiento del criterio inicial.

³¹ Dicho artículo fue derogado posteriormente en el período de la restauración democrática.

usado por jefes del régimen militar para sancionar y/o destituir funcionarios por motivos ideológicos.

IV. Restauración democrática y reforma del Estado (gobierno del Dr. Sanguinetti 1985-1990)

En primer lugar, la restauración democrática que dio la victoria al Partido Colorado, trajo cambios importantes en las relaciones Estado-sociedad civil, dando cauce a nuevos impulsos – muchos de ellos reprimidos durante los años del período autoritario – a nuevos enfoques e innovación en el diseño de las políticas públicas. La política exterior dejó de estar influida por una visión de conflicto Este-Oeste y pasó a regirse por padrones de mayor complejidad e incorporando ajustes y cambios tanto en la toma de decisiones como en la agenda internacional del país.

En segundo lugar, si bien en el caso uruguayo hubo mucho de restauración de las reglas de juego anteriores a la democracia, por otro lado, en materia de reforma del Estado el debate se estructuró sobre bases diferentes a las que habían estado presentes en el período pre dictatorial. Este debate se centró en las relaciones entre Estado y mercado en un contexto en que la política económica externa se orientó en un sentido de apertura al mundo (cf. Ramos, 2003).

En tercer lugar, en el gobierno Sanguinetti se inauguraron las reformas de “primera generación” del Estado. Las mismas se implementaron de forma gradual y moderada y sus objetivos estuvieron dirigidos a la racionalización de la administración pública, en lo que se conoció como programas de desburocratización (cf. Correa Freitas, op. cit, Papadópulos, J. & Zurbriggen, 2007). También se hizo énfasis en la mejora de gestión de las empresas públicas y se puso en funcionamiento la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) (Filgueira, F. et alii, 2002).

IV.1. Los cambios implementados en la estructura organizacional y en los recursos humanos del M.RR.EE.

Durante su gestión frente a la Cancillería (1985-1988)³², el Cr. Iglesias tuvo una preocupación por su tecnificación e implementó una reforma que modernizarse el servicio exterior, como punto de apoyo para elaborar una política internacional que diese credibilidad y presencia a Uruguay en el contexto internacional (Luján, 1993).

³² El sustituto de Iglesias fue el Luis Barrios Tassano (1988-1989) quien no introdujo cambios de relevancia.

La reforma en materia de la estructura organizacional tuvo dos temas principales. Primero, modificó las antiguas direcciones dándoles el rango (mayor) de Direcciones Generales. Las principales creadas fueron: Asuntos Políticos, Asuntos Económicos Internacionales y Asuntos Culturales. Segundo, creó 7 Direcciones Regionales con un criterio geográfico (6 de ellas) y otra con un criterio funcional. Las Direcciones Regionales creadas fueron: América del Sur; México, América Central y el Caribe; Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda; Europa Occidental; Europa del Este y por último Africa y Asia. La otra Dirección creada (con criterio funcional) fue la de Organismos Internacionales.

Las reformas en la gestión de los recursos humanos del Ministerio se dieron en un contexto de reformas en toda la Administración Central. Los cambios más relevantes consistieron en que se cerró por ley el ingreso de nuevos funcionarios públicos; se modificó el sistema de calificaciones y ascensos, enfatizando el mérito y la capacitación como elementos fundamentales; la llamada “antigüedad calificada” bajó su incidencia de un 50% a un 20% y por último se resolvió la restitución de unos 11.000 funcionarios públicos destituidos durante la dictadura (cf. Papadópulos & Zurbriggen, 2007; Ramos, 2003).

En este período, los cambios implementados en el M.RR.EE. fueron muy específicos, y en general refirieron a ajustes del Decreto-Ley 14.206³³. Esos “ajustes” tendieron a mejorar la profesionalización del funcionario diplomático³⁴. Primero, se introdujo una modificación en el régimen de ingresos al escalafón diplomático, que por Ley pasó a realizarse mediante concurso de oposición y méritos (art. 295 de la ley 15.809)³⁵. Como segundo punto, y no menor, se eliminó la posibilidad de la promoción desde el escalafón administrativo al escalafón diplomático³⁶. Tercero, se amplió la obligatoriedad de aprobación de los cursos del IASE hasta el grado de Ministro Consejero (inclusive). De esta forma todos los funcionarios diplomáticos (con algunas excepciones) que aspiraran a prestar servicios en el exterior, debían tener aprobados dichos cursos (art. 292). Cuarto, la realización de los cursos del IASE pasó a ser obligatoria y universal, sin distinciones basadas en la formación universitaria previa³⁷. Por

³³ La ley 15.738 transformó el decreto ley a la 14.206.

³⁴ Incluidos en la ley de presupuesto No. 15.809 de 21/04/1986.

³⁵ Ya se habían realizado concursos de oposición y méritos durante el régimen autoritario, con la salvedad de que existía la limitación ideológica de la clasificación de los ciudadanos en categorías por su afiliación o afinidad a corrientes de izquierda.

³⁶ Esta medida establecida por el art. 293 de la ley 15.809 terminó con una situación que había permitido una forma “irregular” de ingreso a la carrera diplomática.

³⁷ Con anterioridad los funcionarios diplomáticos con título universitario solo realizaban los cursos ajenos a su formación profesional, que implícitamente se basaba en una visión de la formación fragmentada en disciplinas. Esto fue derogado por el art. 293 de la ley 15.809.

último, se procuró resolver el problema de los funcionarios que habían sido destituidos durante la dictadura por el Acta Institucional No. 7, que fueron presupuestados (art. 300)³⁸.

V. El proceso de reforma “gerencial” del Estado del gobierno Lacalle (1990-1995)

La reforma del Estado, transformada en tema de campaña de las elecciones de 1989, estuvo muy presente en el gobierno del ganador, Dr. Luis Alberto Lacalle, por el Partido Nacional³⁹. El gobierno blanco impulsó, a partir de 1990, una serie de medidas y programas de reforma, inspirado en una concepción neoliberal de la misma. El gobierno nacionalista procuró privatizar empresas públicas y modernizar la Administración con un fuerte énfasis en el “achicamiento” del Estado con el correlativo aumento del mercado en el marco de la acción pública⁴⁰. Además, como instrumento central de política, se procuró tomar decisiones que contribuyeran a la reducción del gasto público. Uno de los objetivos fue la reducción de la plantilla de funcionarios. Estas políticas tuvieron dos episodios relevantes. Uno, la prohibición de ingreso por Ley⁴¹ de nuevos funcionarios públicos, acompañada de un sistema de incentivos para el retiro. El segundo momento político relevante, estuvo dado por la aprobación en el Parlamento en 1991 de la Ley de Empresas Públicas⁴², que permitía implementar procesos de privatización (parcialmente derogada en el referéndum de 1992 por el 72% de los votos) (cf. Papadópulos, J. & Zurbriggen, 2007).

En el marco de las distintas medidas que el gobierno adoptó para implementar estas reformas, debe destacarse la creación del Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE) para orientar la racionalización y simplificación de la estructura y el funcionamiento del Estado⁴³. Al final del gobierno, se redujo el total de funcionarios públicos en aproximadamente diez mil personas (Ramos, 2003). La contracara de los objetivos de la reforma del gobierno de Lacalle - orientada a la flexibilización y orientación gerencialista de la gestión - fue que al final de su gobierno continuaron perdurando los rasgos clientelares en el aparato público.

³⁸ También se estableció la siguiente clasificación por escalafones en el M.RR.EE. (ley 15.809, arts. 28 y ss.): A (Profesional Universitario); B (Técnico Profesional); C (Administrativo); D (Especializado); E (Oficios); F (Servicios Auxiliares); M (Servicio Exterior); P (Político); Q (particular confianza) y R (no incluido en los escalafones anteriores).

³⁹ Las ideas sobre el tema estaban expuestas en el programa de gobierno del Partido Nacional: *La respuesta nacional*.

⁴⁰ Estos comentarios contextuales están basados en Papadópulos & Zurbriggen, 2007.

⁴¹ Ley 16.127 de 7 de agosto de 1990.

⁴² Ley 16.211 de 1.º de octubre de 1991.

⁴³ Decreto 500/991, de 27 de setiembre de 1991.

La política exterior del período se caracterizó por estar basada en la idea-fuerza de los “círculos concéntricos”⁴⁴. La decisión más relevante adoptada en el período, fue la incorporación de Uruguay al MERCOSUR) a través del Tratado de Asunción aprobado en 1991.

El programa de gobierno del Partido Nacional (Respuesta Nacional) en el campo de la reforma del Ministerio de Relaciones Exteriores pretendía implementar una “*profesionalización del servicio exterior*” (concepto repetido por la mayoría de los programas partidarios) para lo cual planteaba una agenda de temas: procurar la integración del M.RR.EE. con la Dirección de Comercio Exterior (ubicada en el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF); promover la capacitación del personal en todos los niveles y de forma continua; establecer una política de designaciones y ascensos que reflejara el mérito y se destacaba la necesidad de que la reestructura a implementar tuviera “*como objetivo el conocimiento detallado y profundo de la realidad del país por parte de los agentes*”....”*el estudio sistemático y profesionalizado de las diversas áreas del mundo donde el país pueda mantener, aumentar o iniciar, relaciones de intercambio beneficiosas*” (cf. Respuesta Nacional, citado por R. González, Ostria, S. & Barrero, 2010).

V.1 Cambios implementados en la estructura organizacional del M.RR.EE.

En este período, se alternaron dos Cancilleres al frente del servicio exterior. El primero, Dr. Gros Espiell (1990-1993) y el segundo, el Dr. Sergio Abreu (1993-1995). Con matices en sus concepciones de política internacional y en contextos externos distintos, cada uno de ellos orientó su gestión en materia política y de reestructura de la Cancillería en cuestiones, si bien diferentes, complementarias en el marco de la política internacional implementada.

⁴⁴ En enero de 1993, el Dr. Sergio Abreu Bonilla fue designado por Lacalle como Ministro de Relaciones Exteriores, cargo que ocupó hasta la finalización del período. Abreu sostenía que “*La modernización que la economía y el comercio internacional nos reclaman es compatible con una política de círculos concéntricos. Nuestra vocación iberoamericana y platense está en el centro de nuestra estrategia; pero no para encerrarnos en la fortaleza de nuestro hinterland sino para usarlo como medio de inserción con el resto del mundo. En función de ello, el Uruguay debe mantener su rol de Estado bisagra, articulador de políticas subregionales y puerta de salida de la producción de los países integrantes de la Cuenca del Plata.*” (Abreu, 1993, citado por González. R., Ostria y Barrero, 2010).

La gestión de Gros Espiell, estuvo orientada a la ejecución en su primer año de gobierno de una reestructura interna del M.RR.EE., implementada por el Decreto 142 de 20/03/1990 y la resolución ministerial del 21/05/1990⁴⁵.

Ambas decisiones tendieron a fortalecer la formalización de todas las unidades permanentes que componían la estructura del organigrama del Ministerio. En particular, se definieron las competencias y cometidos específicos de las distintas Direcciones Generales: Asuntos Políticos, Económicos Internacionales, Culturales, Jurídicos y Consultoría Jurídica y la Dirección Gral. de Asuntos Técnico-Administrativos; se definieron los cometidos de las Direcciones dependientes de las Generales y las direcciones Regionales de zonas pasaran a depender simultáneamente de Asuntos Políticos, Culturales y Económicos (cf. art. 45 de la resolución 108/1990). En el marco de los cambios y reubicación de consulados que se implementó, se le dio estatuto de Dirección de Asuntos Consulares, a la oficina que se encargó de los mismos y pasó a depender de la Dirección General de Asuntos Técnico Administrativos.

De forma general hubo un proceso de ordenamiento organizacional dado por ejemplo, por la creación de dependencias que quedaron bajo la coordinación de la Dirección General de As.T.Administrativos. Se estableció –dependiente de ella, - con status de Sección-, la de Derechos Humanos revelando una preocupación por el tratamiento específico del tema. Se definieron los cometidos específicos de dos direcciones importantes: Organismos Internacionales y Tratados, ambas dependientes de la Dir. General de As. Políticos (arts. 45 y 49, res. 108/1990). En la misma línea, se establecieron los cometidos del Departamento de Cooperación y Asistencia Técnica Internacional.

Tanto las Direcciones Generales de Asuntos Económicos Internacionales como la de Asuntos Culturales pasaron a compartir la coordinación de las Direcciones Regionales, aunque no se les agregaron otras direcciones.

Por último, dependientes directamente de la Dirección General de Secretaría se definieron los objetivos de tres oficinas: Inspección de Misiones y Oficinas Consulares en el Exterior, la

⁴⁵ Vale agregar que la gestión de Gros Espiell el diseño de la política exterior quedó fuera de los acuerdos interpartidarios lo que dio un fuerte protagonismo al Canciller, que tenía una ideología caracterizada una dosis de “*pragmatismo y nacionalismo atenuado*”...”También “*durante este período la cancillería se ocupó de las relaciones políticas y el fomento de la integración y el MEF impuso los límites y las condicionantes resultantes del modelo macro económico aplicado*” (cf. Luján, 1993, págs. 51-52).

Oficina de Procedimientos Disciplinarios y la Oficina Sectorial del Servicio Civil (res. 108/90, art. 4)⁴⁶. Los cambios mencionados se presentan en el Anexo II.

En el período de Abreu, también se implementaron cambios basados en la idea de que el servicio exterior uruguayo funcionara como “*la principal empresa multinacional del Uruguay*”, en el sentido de promover la dimensión comercial en la inserción internacional del Uruguay (declaraciones del Canciller Abreu al Semanario Búsqueda, 22/02/1996). Esta visión de inserción internacional pretendió potenciar el rol de los funcionarios como “vendedores” en el mundo, de los principales productos nacionales, fortaleciendo la imagen teórica del Estado comercialista de Rosencranse (1987). La reorganización de las prioridades de los intereses nacionales a la luz de los círculos concéntricos (subregional, regional y global) sumada a la visión comercialista, generó impactos de reestructura de la Cancillería orientados por la filosofía del “New Public Management” cuyo eje central fue la obtención de una “gerencia eficiente”. Fueron clausuradas las representaciones de Honduras, El Salvador, Nicaragua, Trinidad y Tobago y Argelia, y se proyectó la apertura de sedes diplomáticas en India, Turquía y Malasia. Este tipo de orientación fue producto de un proceso que en aquel momento fue interpretado como de “adaptación” a un mundo post-guerra fría, en el que el eje Pacífico pasaba a cumplir un rol de mayor importancia, en detrimento del Atlántico⁴⁷.

Dado el foco “comercialista” que se le imprimió al MERCOSUR, la función de negociación principal radicó en el MEF, por lo que el primero no impactó de forma directa en la estructura orgánica del M.RR.EE. Por ello, no llama la atención la falta de creación de una dirección o unidad especializada sobre MERCOSUR⁴⁸.

⁴⁶ Esta oficina asumió parte de las funciones que cumplía el Tribunal de Honor creado durante la dictadura.

⁴⁷ El ex Subsecretario de RR. EE. Dr. Juan José Gamio declaró con posterioridad al semanario Búsqueda, que la reorganización de la Cancillería respondió a la necesidad de adoptar una nueva estrategia internacional a partir de la consolidación del MERCOSUR. Según el subsecretario el cierre y la reapertura de misiones fue justificado por restricciones presupuestales, como el caso de Malasia (cf. “*Sucesivas reestructuras en la Cancillería reflejan diferentes visiones e intereses de los sucesivos gobiernos democráticos*”, semanario Búsqueda, 1996, p. 14)

⁴⁸ El MEF fue el órgano encargado de la negociación de Uruguay en el Mercosur. La baja participación del M.RR.EE. en el proceso de negociación también se manifestó por ejemplo en su falta de participación en una comisión de tipo interministerial creada para “*preparar al país para el Mercosur*” y en el hecho de que se resolviera crear (no en Cancillería sino en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto- (Presidencia de la Rca.) la Comisión Sectorial para el Mercosur en 1992. Estas decisiones muestran que la Cancillería en la percepción de los jerarcas de gobierno (que priorizaban la estrategia comercialista) tenía poco para ofrecer, dado el tipo de capacidades institucionales con que contaba.

V.2. Cambios implementados en materia de recursos humanos

Esencialmente no se produjeron modificaciones sustanciales al Estatuto del Servicio Exterior durante este período. Sin embargo, sí se puede observar que en el año 1995, año de asunción del segundo período del Dr. Sanguinetti, el staff de la Cancillería contaba con 618 trabajadores con estatus de funcionarios públicos, al tiempo que además había 4 personas vinculadas a la organización mediante arrendamiento de obra (Oficina Nacional de Servicio Civil, 2010).

También se produjeron cambios en materia de tecnología de la información que tuvieron impacto en los procesos de trabajo. El Ministerio pasó por un proceso de “informatización” que tuvo como uno de sus componentes principales el uso del correo electrónico entre la Cancillería y las misiones en el exterior (cf. Búsqueda, ejemplar citado ut supra).

VI. La modernización del Estado durante el segundo gobierno Sanguinetti (1995-2000)

La segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti (Partido Colorado) constituyó el período de mayor impulso reformista en materia de recursos humanos y estructura organizativa de la Administración Central. Por otra parte, se instrumentaron algunos cambios estructurales en materia de educación, pero sobre todo en el área de la Seguridad Social. Dentro de estas reformas, la línea seguida no fue uniforme, ya que mientras los cambios implementados a nivel educativo tuvieron una impronta claramente estatista, la reforma provisional tuvo una orientación (atenuada) de mercado, si comparado respecto a otras experiencias regionales.

En materia de reforma de la Administración Central, si bien el proceso tuvo un referente institucional (el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, CEPRE, dependiente de la OPP) una de las características de estos cambios fue la casi nula visibilidad pública de los mismos: la mayoría de disposiciones entraron dispersas en la rendición de cuentas de 1995.

Durante este período se elaboró un intento coherente de implementación de una reforma administrativa de tipo gerencial (Narbondo & Ramos, 2001). Dentro de las actividades desarrolladas por el CEPRE, se intentó definir los objetivos sustantivos de cada unidad ejecutora, para poder organizar la situación del personal “excedentario” de acuerdo a las funciones que desempeñaban y el personal que no estuviera implicado con los objetivos

sustantivos de cada unidad. Se programó que las actividades excedentarias, debían tercerizarse o descentralizarse a actores privados. Por otra parte, si bien se volvió a prohibir el ingreso a la Administración Pública de nuevos funcionarios de carrera, al mismo tiempo se generaron diversos mecanismos de ingreso “paralelo” como los contratos de Alta Especialización o los contratos de función pública. Finalmente, si bien a nivel del gobierno se realizaron declaraciones con el objetivo de crear un sistema de evaluación de la gestión, ello ni siquiera fue propuesto.

Como resultado general de la reforma que se implementó, se puede concluir que la misma careció de una fundamentación de objetivos; sus alcances se limitaron a la administración central; no tuvo una estrategia global, sino que fue fragmentada: cada unidad ejecutora la implementó según sus propios intereses. Como conclusión general algunos especialistas se han referido al impacto negativo de la reforma en cuanto a la ineficiencia y la falta de calidad de la función pública que ayudó a mantener (cf. Papadópulos, J. & Zurbriggen, 2007).

VI. 1. Cambios implementados en la estructura organizacional del M.RR.EE.

El segundo período de Sanguinetti (Partido Colorado) estableció un régimen de gobierno que contó con el apoyo del Partido Nacional. La Cancillería fue ocupada por el Ing. Agrónomo Alvaro Ramos (Manos a la Obra, sector identificado con el wilsonismo). Este período sin duda es uno de los que presenta mayor volumen de cambios (fundamentalmente en la estructura organizativa del Ministerio).

Del punto de vista político-programático los sectores de Manos a la Obra y Foro Batllista (integrantes principales de la coalición de gobierno) repitieron la idea (común a otros sectores) de la necesidad de aumentar la profesionalización y la capacitación permanente por medio del Instituto Artigas (cf. González, Ostria y Barrero, 2010).

Los principales cambios implementados se delinearon en el Decreto 27/1996 y Decreto 11/1997). Las características generales de este cambio fueron, por un lado el hecho de que se procedió por “ensayo y error” ya que resulta llamativo el hecho de que en un período de un año se hayan implementado dos reformas. Seguramente la segunda, estuvo dirigida a ajustar los cambios introducidos por la primera⁴⁹. También en este período fue realizada una

⁴⁹ En este texto se van a tener en cuenta ambos procesos aunque haciendo énfasis en el ajuste final realizado en 1997 dada que fue este el que perduró en el tiempo.

consultoría externa a la Cancillería.⁵⁰ Por otro lado, hubo creación de nueva institucionalidad. También en muchos casos, hubo cambio nominal de posición organizacional, ya que algunas unidades dejaron de ser Direcciones y pasaron a ser Departamentos, como por ejemplo, los Departamentos Regionales, que antiguamente eran Direcciones. El cambio fue nominal porque continuaron dependiendo de la Dirección General de Asuntos Políticos, en la misma ubicación que estaban con anterioridad. Otro ejemplo fue lo sucedido con la antigua Dirección de Tratados que pasó a ser departamento. A continuación se identifican algunos de los cambios implementados con mayor detalle.

En primer lugar, se creó la Dirección General para Asuntos de Integración y Mercosur, que se caracterizó por trabajar de forma coordinada con la Dirección General de Asuntos Económicos de la Cancillería con la Dirección de Comercio Exterior del MEF. En la Dirección General de Asuntos Políticos se produjeron los mayores cambios estructurales.

- a) se disminuyó el número de las antiguas Direcciones Regionales que pasaron de 7 a 3 y pasaron a denominarse “departamentos”: América Latina, Europa y Asia y Oceanía.
- b) Se crearon los Departamentos de Asuntos Multilaterales y Medio Ambiente (esta última no existía con anterioridad en el Ministerio) y el de Asuntos Limítrofes.
- c) La antigua Sección de Derechos Humanos aumentó su rango en la pirámide organizacional y pasó a ser Departamento (cf. decreto 27/1996).

Las antiguas Direcciones Regionales pasaron a depender solo de Asuntos Políticos y ya no más de Asuntos Económicos ni de Culturales.

Cuarto, se aumentó la complejidad temática y organizativa de la Dirección General de Asuntos Económicos, que pasó a tener bajo su dependencia una dirección, Asuntos Económicos Bilaterales y dos departamentos: Programación Comercial y Organismos Internacionales Económicos. Esta reestructura mostró un énfasis en el tratamiento de los temas económicos, que debido a la falta de capacidad técnica anterior, habían estado casi de forma exclusiva en poder del MEF.

También se creó la Dirección de Cooperación Internacional, a la que se dio un lugar alto en la estructura organizacional, ya que dependía directamente del Ministro. A la Dirección General

⁵⁰ La misma fue realizada en el marco de la cooperación española y los autores no han accedido a sus contenidos. La consultora tuvo elementos de diagnóstico organizacional y refirió a temas relevantes como el de los procesos de trabajo, dadas las carencias existentes en el Ministerio en cuanto a manuales de procesos. La aplicación de esta consultoría no fue realizada.

de Asuntos Culturales se le agregaron dos departamentos: Planificación Cultural y Promoción de la Cultura en el Exterior. Se creó una Gerencia Informática y de Comunicaciones en el ámbito de Asuntos Técnico Administrativos. Y también la Oficina de Asistencia al Compatriota y Servicio Comunitario dependiente de la Dirección General de Secretaría. Todos estos cambios se presentan en Anexo III.

Por último, hubo una redistribución de las misiones diplomáticas con un criterio comercialista, para aumentar la presencia del país en América Central, Caribe, Africa y Asia. Según el Canciller de la época en esos *países* “*se pueden encontrar oportunidades comerciales*” (cf. Búsqueda, 1996) y en Africa por un criterio político⁵¹. En materia consular se procedió a la progresiva desaparición de la figura del Canciller de Consulado y se eliminaron las partidas a los Cónsules honorarios.

VI. 2. Cambios implementados en materia de recursos humanos

Durante este período, uno de los cambios más importantes en materia reglamentaria es sin dudas la derogación de la norma que establecía que únicamente los funcionarios de la carrera diplomática estaban habilitados para ejercer las jefaturas de los Departamentos de la Cancillería (Artículo 233 de la Ley 16.736). Respecto a la cobertura de vacantes, también se produjeron cambios por el artículo 227 de la Ley 16.736 que estableció que los cargos de Embajador y Ministro serían ocupados por selección, mientras que el resto de categorías serán llenadas mediante “antigüedad calificada”. Además, el texto aclaró en que consistís dicha idea: sólo podrían aspirar a ascender aquellos funcionarios que, habiendo cumplido un mínimo de años de antigüedad, obtuvieran las mejores calificaciones en un concurso anual de oposición y mérito. En relación a las características de los vínculos contractuales de las personas que integraban el M.RR.EE. hacia el final de este período, se observa que el número total de funcionarios públicos se redujo respecto al período de Lacalle, pasando de 618 a 549 (ver tabla 1).

Tabla 1. Vínculos contractuales en la Cancillería en el año 2000

Vínculo	Presupuestados	Contratos permanentes	Pasantes	Arrendamiento de Obra
Cantidad	549	11	48	3

Elaboración G. Fuentes, con base en datos del Observatorio de Recursos Humanos de la ONSC (2010).

Sin embargo, dicha reducción no es tal si se observa la totalidad de personas que efectivamente trabajaban en la Cancillería. Como se puede observar en el cuadro 1 es durante este período, y como consecuencia de las prohibiciones al acceso a la carrera, que comienzan a ingresar a la Administración Pública uruguaya (y la Cancillería no es la excepción) personas con vínculos contractuales diferentes al vínculo tradicional de carrera administrativa, como por ejemplo becarios, pasantes o contratos permanentes, a pesar de que estos últimos son considerados formalmente como funcionarios públicos. En líneas generales, estos nuevos vínculos fueron utilizados en los escalafones administrativos. Finalmente, dentro de estos 549 funcionarios presupuestados, cabe señalar que 286 (52,09%) pertenecen al Escalafón M, es decir: son funcionarios diplomáticos (ver cuadro 1)

Cuadro 1. Distribución (absoluta y porcentual) de funcionarios presupuestados por escalafones

Escalafón	Cantidad de funcionarios	Porcentaje
A	40	7,29%
B	24	4,37%
C	129	23,50%
D	17	3,09%
E	13	2,38%
F	34	6,19%
M	286	52,09%
P	2	0,36%
Q	1	0,18%
R	3	0,55%
Total	549	100%

Fuente: elaboración Guillermo Fuentes, con base en datos del Observatorio de Recursos Humanos de la ONSC (2010)

VII. La reforma del Estado en el gobierno Batlle (2000-2005)

En comparación con los períodos analizados en este trabajo, muy probablemente la agenda de gobierno con la que el Partido Colorado liderado por el Dr. Batlle inició su administración sea la más similar a la agenda presentada en los años 90' por el nacionalista Lacalle. Sin embargo,

⁵¹ Se proyectó la reapertura de las embajadas de Honduras, El Salvador y Nicaragua y el cierre de los consulados en Génova, Milán, Rotterdam, Hamburgo, Ciudad del Este, Marsella, Mar del Plata y Colón y se retomó la idea de instalar embajadas en India y Turquía y fortalecer representación en organismos multilaterales.

la importante presencia del Frente Amplio en el Poder Legislativo con casi el 50% de las bancas, sumado a la crisis económica y financiera que sufrió el país a partir de finales del 2001, *“su gobierno perdió el respaldo político de coalición con que había contado inicialmente.”* (Papadópulos & Zurbriggen, 2007, p. 32).

Igualmente, existieron intentos por desregularizar muchas instancias de control estatal sobre la competencia económica y por desmonopolizar algunos de los servicios prestados por las Empresas Públicas, pero el éxito de estas medidas fue dispar, sobre todo como consecuencia de la movilización directa de la ciudadanía con el respaldo del sindicalismo y del Frente Amplio (Papadópulos & Zurbriggen, 2007). En materia de reformas de gestión, se puede destacar el intento de reforma de la Dirección General Impositiva (DGI), de claro corte gerencialista, que no logró llevarse adelante entre otras cosas por las fuertes resistencias que dicha propuesta generó entre los funcionarios de dicha organización (Fuentes, 2007).

En cuanto a los recursos humanos, si bien en este, no existieron la cantidad de iniciativas del período anterior, lo cierto es que sí se continuó en la línea de “desarmar” por la vía de los hechos la carrera administrativa. Los tres mecanismos proyectados fueron la extensión de la prohibición del ingreso a la carrera administrativa (decidida durante el segundo gobierno Sanguinetti hasta 2015); la implementación de una política de fomento a los retiros incentivados que nunca llegó a instrumentarse, y el ingreso de nuevo personal a la administración pública por medio de vínculos contractuales similares a los existentes en el derecho privado, con la pérdida de garantías y derechos que ello conllevaba (Papadópulos & Zurbriggen, 2007).

VII.1. Cambios implementados en el M.RR.EE. en recursos humanos⁵²

En la gestión de recursos humanos no hubo modificaciones sustanciales al Estatuto del Servicio Exterior, aunque sí es observable una leve reducción en la cantidad total de funcionarios hacia el final del período, de los 549 del 2000 a 518 en el 2005. La misma se explica principalmente a la reducción de funcionarios administrativos (Escalafón C) y de los funcionarios diplomáticos (escalafón M) que se mantuvieron por encima del 50% de la plantilla total del M.RR.EE (ver cuadro 2).

⁵² No se tiene información de cambios implementados en la estructura organizacional del M.RR.EE. en este período.

Cuadro 2. Distribución de funcionarios presupuestados en Cancillería por escalafones en 2005 (final de gobierno Batlle)

Escalafón	Cantidad de funcionarios	Porcentajes
A	40	7,72%
B	24	4,63%
C	114	22,01%
D	22	4,25%
E	11	2,12%
F	33	6,37%
M	263	50,77%
P	2	0,39%
Q	1	0,19%
R	8	1,54%
Total	518	100%

Elaboración: Guillermo Fuentes, con base en Observatorio de Recursos Humanos de la ONSC (2010)

Además, en línea con el discurso de reducción del Estado que acompañó la gestión del gobierno del Dr. Batlle, además de los intentos de reducción del peso de los funcionarios generados entre otras cosas por el mantenimiento de la prohibición de ingreso a la carrera administrativa, se continuó con los intentos de ir construyendo una burocracia paralela, de corte gerencial, con el contrato a término como el vínculo por excelencia. Si bien estas iniciativas no conformaron una estrategia global intensa lo cierto es que se puede observar que el número de contratos permanentes se duplicó (de 11 a 23). Finalmente, como contrapartida de lo anterior, debe señalarse que en este quinquenio se redujeron los pasantes de forma significativa (de 48 a 14) (ver tabla 3)⁵³

Tabla 3. Vínculos contractuales en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2005

Vínculo	Presupuestados	Contratos permanentes	Pasantes	Becarios
Cantidad	518	23	14	5

Elaboración Guillermo Fuentes, con base en datos del Observatorio de Recursos Humanos de la ONSC (2010)

⁵³ En el año 2002 por Decreto 481/002 de 17/12, se establecieron límites para los cargos de particular confianza: 5 para el cargo de Embajador y 5 para el de Ministro. Luego por decreto 61/004 de 18.12.04, se modificó el

VIII. Conclusiones

- a) La parcialidad de los cambios: estructurales y de recursos humanos. Las intervenciones implementadas por los diversos gobiernos fueron bi y/o tridimensionales combinando focos en tres vectores: la estructura organizacional, los recursos humanos y de forma marginal en la tecnología. Estuvieron ausentes de los mismos propuestas de cambio en la cultura organizacional, y fundamentalmente en perspectivas de corte predominante “estratégico”, en una perspectiva que integre la multidimensional en el proceso de cambio.
- b) El predominio de la fragmentación sobre la globalidad. Nuevamente y vinculado a lo anterior, en los procesos de cambio que fueron implementados predominó un enfoque de objetivos parcial y fragmentado sobre una perspectiva global del cambio omnicomprensiva de todas las dimensiones posible que el cambio conlleva.
- c) Entre la intervención planificada y la reacción adaptativa. Los cambios se implementaron combinando de forma asimétrica la “intervención planificada” (hegemónica) con la “reacción adaptativa” (marginal). La primera implica una forma racional de proceder mediante la identificación de objetivos para la introducción de ideas nuevas y se basa en una visión “verticalista” de las relaciones de poder, en que la autoridad somete a la organización a un proceso de asimilación. La segunda, menos frecuente, se caracteriza por la búsqueda creativa de soluciones innovadoras ante la “emergencia” de situaciones problemáticas, mediante la negociación de percepciones diversas existentes en la organización (cf. Motta, 1997).
- d) El predominio de la lógica incremental. Predominó el “incrementalismo” sobre el “rupturismo” como estrategia de implementación de los cambios, manteniendo con ello una tradición que forma parte de la cultura del sistema político y del Estado uruguayo.
- e) Acumulación discontinua de resultados. Analizando los resultados de todos estos años de reformas, es evidente que existe un proceso de acumulación de desarrollo institucional que muestra avances significativos, - aunque lentos - y muchas veces con retrocesos, en la obtención de resultados concretos. En particular, existe principalmente, un proceso de tránsito hacia una mayor profesionalización de los funcionarios diplomáticos. En materia de estructura organizacional valga el ejemplo de la trayectoria de cambios sufridos por la Dirección General de Integración y Mercosur, cuya suerte transitó por diversas ubicaciones. Fue Dirección General, luego dependió de Asuntos Económicos Internacionales y volvió a ser Dirección General.

régimen anterior, manteniendo un máximo de 10, pero permitiendo discrecionalidad al Ejecutivo en la designación de Embajadores o Ministros.

f) La predominancia de reformas con visiones de corto plazo. Del punto de vista temporal parece haber predominado una lógica fuertemente influida por las coyunturas del contexto internacional y doméstico. En este sentido, cada gobierno trajo su “paquete de reformas, sin excepciones de partidos. La coyuntura influyó con demasiada intensidad los procesos de reforma.

BIBLIOGRAFÍA

AGEV-OPP, 2010. Tríada para la reforma del Estado: gobierno, estatalidad reformista y poder ciudadano. Informe de Contexto. AGEV-OPP. Unidad de Políticas Públicas. Montevideo, Uruguay.

ARGYRIS, 1993. Knowledge for action. Jossey-Bass. San Francisco, Estados Unidos.

BARRÁN, J. & NAHUM, B., 1986. Batlle, los estancieros y el Imperio Británico. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

BENDIX, R., 1985. Max Weber. Amorrortu, Buenos Aires, Argentina.

BENNIS, W. & MISCHE, M., 1995. The 21st century organization. Pfeiffer & Co. San Diego, Estados Unidos.

CHAMPY, J., 1995. Reengenharia da gerência. Campus. Río de Janeiro, Brasil.

CHANLAT, J.F. (coord.), 1996. O indivíduo na organização: dimensões esquecidas. Atlas. San Pablo, Brasil.

CHEIBUB, Z., 1984. Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty. Tesis de Maestría IUPERJ, Río de Janeiro, Brasil.

DEL CAMPO, M., 2008. Para un proyecto de mejora de la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Memoria de Grado. FACS, Universidad ORT. Montevideo, Uruguay.

ERRANDONEA, F., 2009. AGEV-OPP: capacidades institucionales para la transformación democrática del Estado. AGEV-OPP. Unidad de Políticas Públicas. Montevideo, Uruguay.

FILGUEIRA, F. et al., 2002. Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX. En "La política. El Uruguay en el Siglo XX." Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.

FRUGONE SCHIAVONE, H., 1981. Las Relaciones Exteriores. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay.

FRUGONE SCHIAVONE, H., 1978. Relaciones Exteriores. Editorial Acali. Montevideo, Uruguay.

FUENTES, C., 2008. Resistencias a un cambio organizacional: el caso de la Cancillería de Chile. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 28, Número 2, págs. 53-76. Santiago de Chile, Chile.

FUENTES, G., 2007. La Reforma de la Administración Central en el Gobierno del FA: un análisis desde el caso del Ministerio de Economía y Finanzas. Tesis de Grado. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

- GONZÁLEZ, R., OSTRIA, S., BARRERO, J., 2010. La incidencia de los partidos políticos en la formulación de la política de inserción económica internacional de Uruguay desde 1990 hasta 2009. Tesis de Grado. Universidad ORT, Montevideo, Uruguay.
- HAMMER, M., 1997. Além da reengenharia. Campus, Río de Janeiro, Brasil.
- LUJÁN, C., 1993. Cambio de régimen y política internacional. El caso uruguayo. División Cultura de la Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo, Uruguay.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2010. Datos sobre recursos humanos. Montevideo, Uruguay.
- MOTTA, P., 1997. Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar. Qualitymark. Río de Janeiro, Brasil.
- NARBONDO, P., 2003. Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado? En Ramos, C. (editor): La reconstrucción gerencial del Estado. Montevideo, ediciones Banda Oriental, Uruguay.
- NARBONDO, P. & RAMOS, C., 2001. Con el Estado en el corazón. Montevideo, Trilce, Uruguay.
- NARBONDO, P., FUENTES, G. & RUMEAU, D., 2010. Próxima publicación.
- PAPADÓPULOS, J. & ZURBRIGGEN, C., 2007. El Estado: reformas, incidencia, estructuras, dinámicas. En: Caetano, G. y Arocena: "Uruguay: Agenda 2020". Montevideo, Arca, Uruguay.
- PÉREZ ANTÓN, R. & Bizzozero, L., 1987. A política internacional do Uruguai na democratizaçao. *Contexto internacional*. Número 4/5. Río de Janeiro, Brasil.
- PETERS, T. & WATERMAN, R., 1983. Vencendo a crise. Harper and Row. Río de Janeiro, Brasil.
- PRAHALAD, C.K. & HAMEL, G., 1990. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*. Número 68, Volumen 3.
- PRESIDENCIA DE LA RCA., 2009. Informe de Transición del Ministerio de Relaciones Exteriores. Montevideo, Uruguay.
- RAMOS, C., 2004. Una oportunidad políticamente desaprovechada: la reforma de la Administración Central en Uruguay. Tesis Doctoral, Alemania.
- RAMOS, C., 2003a. La reconstrucción gerencial del Estado. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, Uruguay.
- RAMOS, C., 2003b. La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. En "La Reconstrucción Gerencial del Estado." Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- REAL DE AZÚA, 1964. El impulso y su freno. Montevideo, EBO, Uruguay.

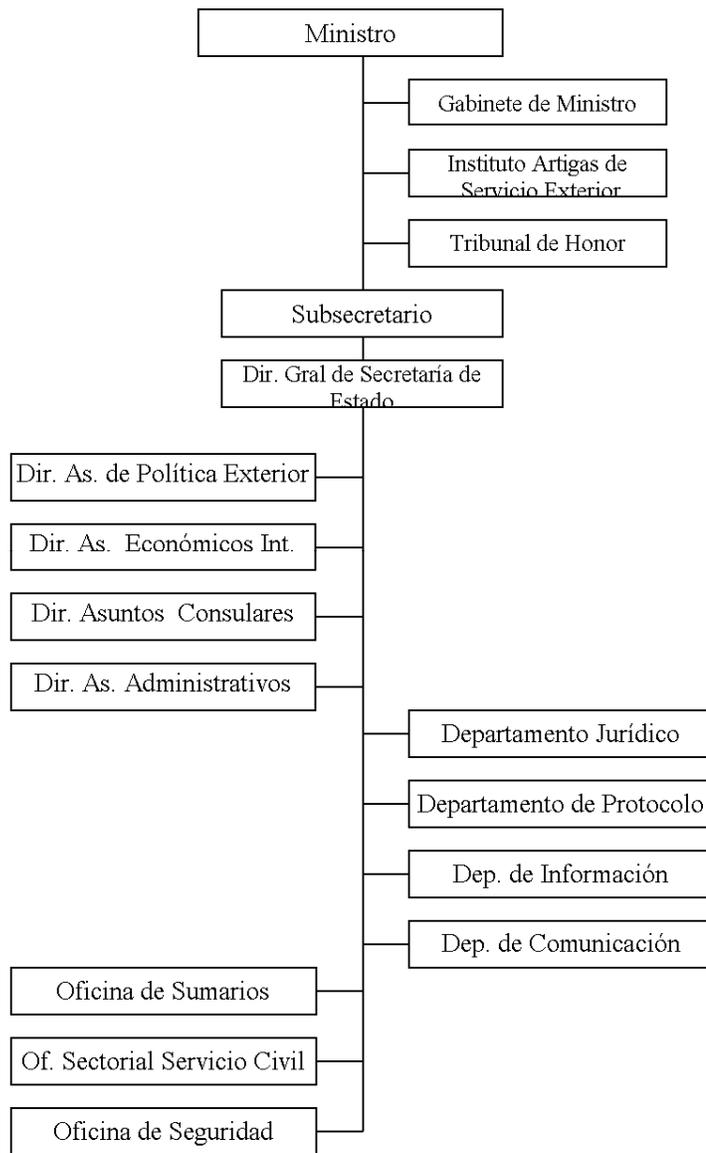
ROSENCRANSE, R., 1987. La expansión del Estado comercial. Madrid, Alianza Editorial, España.

RÓTULO, D., 1994. Propuesta para la modernización de la toma de decisiones de la política exterior uruguaya. *Cuadernos del CLAEH*. Número 70. Montevideo, Uruguay.

RÓTULO, D. y G. FUENTES, 2010. “El cambio organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay: del régimen autoritario al segundo gobierno del Frente Amplio (1973-2010)” En AUCIP, II Congreso de Ciencia Política. Montevideo, agosto 2010.

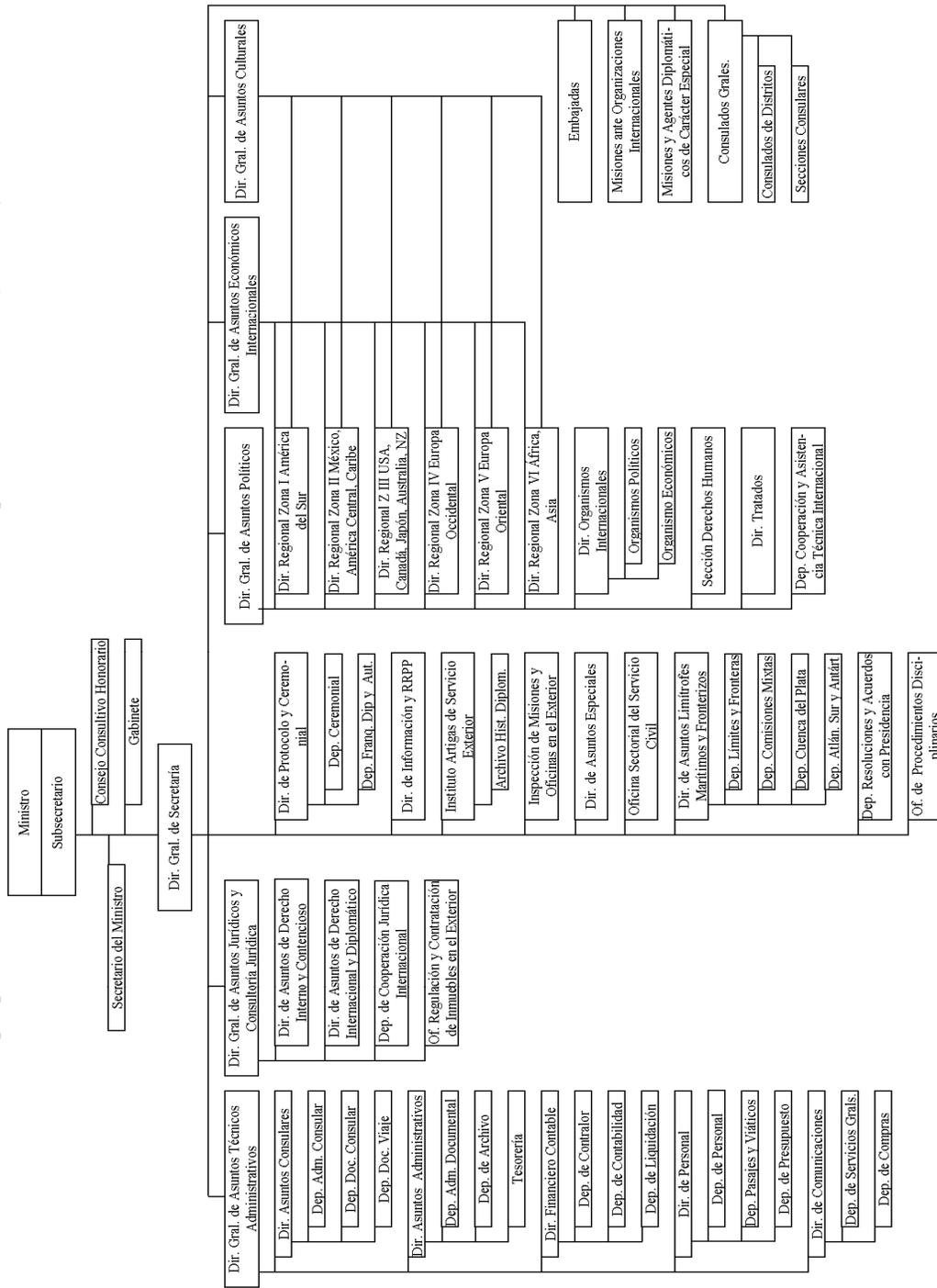
ANEXOS

Anexo I
Organigrama de la Cancillería durante el gobierno autoritario (1973-1985)



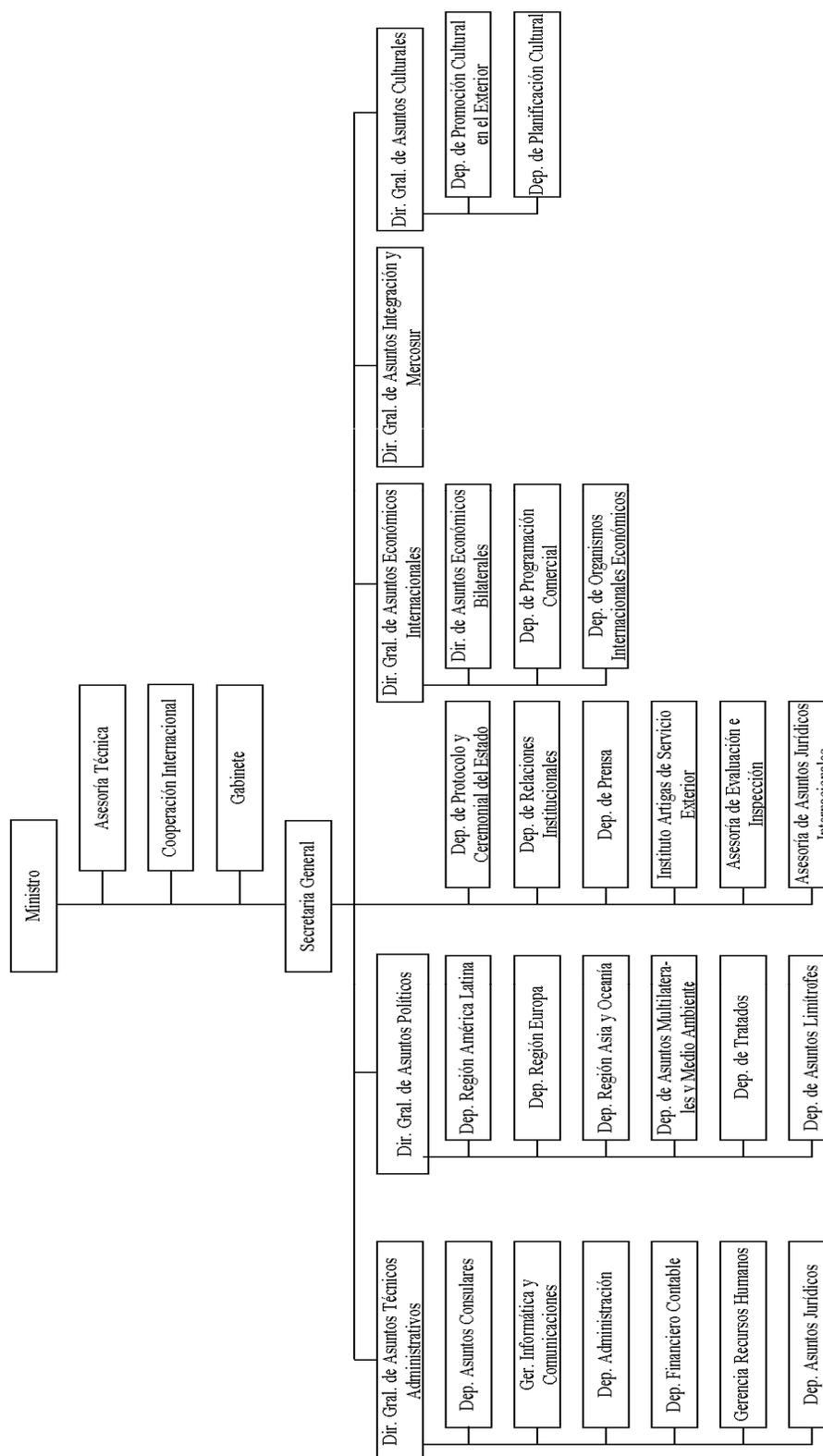
Fuente: Elaboración propia con base en Frugone Schiavone (1980)

Anexo II
Organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el gobierno del Dr. Lacalle (1990-1995)



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 142/990 de 20/03/1990, Resolución Ministerial del 21/05/1990 e información del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Anexo III
Organigrama de la Cancillería durante el segundo gobierno del Dr. Sanguinetti (1995-2000)



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 11/06/1997 e información del Ministerio de Relaciones Exteriores.