

Uruguay+25

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 17

La experiencia de la comisión de
inversiones y desarrollo
económico: historia, legado,
lecciones y recomendaciones

Adolfo Garcé

Coordinación Proyecto Uruguay + 25: Leo Harari y Cecilia Alemany

Edición: Mario Mazzeo y Natalia Uval

Compilación: Yálaní Zamora y Carolina Quintana.

Diseño: Diego García.

La Red Sudamericana de Economía Aplicada (Red Sur/Red Mercosur) es una red de investigación formada por universidades públicas y privadas, y centros de producción de conocimiento de la región, sus proyectos son regionales e involucran permanentemente a investigadores/as de varios países de América del Sur.

La misión de la Red es contribuir al análisis y el debate socio-económico regional identificando respuestas a los desafíos del desarrollo, Promueve, coordina y desarrolla estudios conjuntos desde una perspectiva independiente y rigurosa sobre la base de metodologías comunes desde una visión regional. Integra las dinámicas globales y analiza las lecciones aprendidas de otras experiencias y regiones, para atender las prioridades para el crecimiento inclusivo y sustentable en América del Sur.

Desde sus inicios, la Red ha tenido el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID-IDRC, Canadá) y para la realización del Proyecto Uruguay + 25 contó también con el apoyo de otras instituciones tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial y la ANII.



www.redmercosur.org

Edificio Mercosur,

Luis Piera 1992, 3.er piso

Tel: (+598) 2410 1494

coordinación@redmercosur.org

11200, Montevideo – Uruguay

La Fundación Astur fue creada a mediados de 2009. Su nombre resume de cierta manera las dos patrias, Asturias y Uruguay, de quien la ha constituido y es su presidente, Enrique V. Iglesias. La Fundación tiene dos ejes de acción:

La divulgación de conocimiento en ciencias económicas, sociales y políticas y otros temas claves del debate contemporáneo. Para cumplir con ese objetivo ha organizado el ciclo de conferencias Pensando el Futuro, la publicación Cuadernos de Astur, y diversos talleres y encuentros, promoviendo el diálogo social. La presente obra se inscribe en este eje. El desarrollo de actividades dedicadas a atender a sectores vulnerables de la población. Para cumplir ese objetivo trabaja en la mejora de las condiciones de vida y de cuidados de los adultos mayores.

La fundación participa en la elaboración de proyectos y gestiona recursos para financiarlos, privilegiando la asociación con otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas nacionales y locales.

Iturriaga 3379

11300 Montevideo

Tel: (+598) 2622 30 96

info@fundacionastur.org

www.fundacionastur.org

La serie de documentos de trabajo Uruguay + 25 compila los diferentes trabajos realizados en el marco del proyecto, liderado por Enrique V. Iglesias, desde la Fundación Astur y con la colaboración de la Red Sur. Esta es una iniciativa que recoge el espíritu de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) que tuvo lugar hace 50 años, sentando las bases de la planificación para el desarrollo en el estado moderno uruguayo, y de una cultura de colaboración con técnicos de la región para analizar los desafíos nacionales con una perspectiva de largo plazo.

El objetivo de este proyecto fue llevar adelante un proceso de análisis, debate e identificación de propuestas de políticas para la agenda de futuro de Uruguay, en su dimensión nacional, considerando la dimensión regional e internacional de cara al desafío del desarrollo inclusivo y sostenible. Esta propuesta se basa en el entendimiento de que la sociedad uruguaya tendrá más oportunidades a futuro en la medida de que las políticas y estrategias de desarrollo tengan un enfoque de mediano y largo plazo, y reflejen consensos nacionales reconociendo lecciones aprendidas en Uruguay, la región y el mundo.

El libro “Uruguay + 25. Documentos de investigación” es la obra colectiva producida en el marco del proyecto que compila las versiones resumidas de los aportes de treinta y nueve especialistas. A través de estos documentos de trabajo se dan a conocer las investigaciones de base de esos trabajos y otros estudios que se comisionaron en el marco del proyecto, así como notas de opinión.

Esta iniciativa fue posible gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Mundial (BM), el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Adolfo Garcé

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Docente e investigador en Régimen de Dedicación Total en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), y en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR). Investigador Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores.

La experiencia de la comisión de inversiones y desarrollo económico: historia, legado, lecciones y recomendaciones¹

Adolfo Garcé²

I. Introducción

La década del sesenta es vista, habitualmente, como el lento prólogo del quiebre de la democracia ocurrido en 1973. Los enfoques analíticos más frecuentes ponen especial atención en la irrupción de la violencia política (forja y ascenso del MLN-T), en la intensificación de la movilización de las organizaciones de trabajadores y estudiantes, en los esfuerzos por imponer el orden de los sucesivos gobiernos del Partido Nacional y el Partido Colorado, todo esto en el contexto de desasosiego producido por el estancamiento económico y la aceleración de la inflación. La década del sesenta, desde luego, fue todo eso. Pero no fue solamente eso. Además, entre 1961 y 1965 se llevó a cabo el mayor esfuerzo de planificación económica que registra la historia del país. Esta tarea, ejecutada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) bajo la dirección de Enrique Iglesias, se realizó en el marco de la Alianza para el Progreso y señaló el punto más alto de la curva de la influencia de las ideas desarrollistas en Uruguay.

En la primera sección de este capítulo, se repasan las principales fases de la tarea realizada y se presenta una síntesis de su extenso legado en diversos planos (agenda pública, conocimiento especializado, cambios en políticas públicas, ideologías e instituciones). En la segunda se presentan las principales lecciones teóricas que derivan de la experiencia de la planificación. La más importante de ellas es que, aunque los sistemas políticos pluralistas tengan dificultades serias para incorporar directamente las recomendaciones de los expertos, a la larga se terminan beneficiando abundantemente de este tipo de esfuerzos. En la tercera sección se mostrará cómo, a pesar de consagrarse institucionalmente mediante la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la función de planificación, con el tiempo, se fue diluyendo hasta reducirse a su mínima expresión. En la cuarta sección se narra cómo, desde hace al menos una década, la reflexión sobre el futuro ha recobrado legitimidad tanto dentro

1. Agradezco los comentarios de Ariel Davrieux, Edgar Ortegón y Carlos Sténeri a la primera versión de este documento, y a Rolando Franco por ponerme en contacto con Ortegón. Como corresponde, me hago cargo en su totalidad del rubro errores y omisiones.

2. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República. Docente e investigador en Régimen de Dedicación Total en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR), y en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (UdelaR). Investigador Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores.

como fuera de fronteras. En la quinta y última, se sintetizan las conclusiones y se formulan recomendaciones. Se hará especial hincapié en rescatar la necesidad de construir instituciones capaces de promover la reflexión sistemática sobre el futuro. Se argumenta, en ese sentido, que la OPP debería ser reestructurada y dotada de los recursos humanos necesarios para llevar adelante esta tarea.³

3. Las primeras dos secciones de este trabajo resumen mi artículo en la revista Contemporánea (2011) texto que, a su vez, sintetiza y actualiza en términos teóricos los hallazgos y conclusiones de mi Tesis de Maestría publicada en Garcé (2002). La tercera y la cuarta son inéditas y han sido elaboradas especialmente para este proyecto.

II. Breve historia de la CIDE y legado de la planificación

Como en el resto de América Latina, también en Uruguay la crisis de 192e desencadenó un importante proceso de industrialización. Le correspondió al Partido Colorado liderar este esfuerzo que se intensificó durante el segundo lustro de los años cincuenta, el lapso de mayor influencia de Luis Batlle Berres. Mientras tanto, desde CEPAL, Raúl Prebisch comenzaba a difundir las ideas centrales de su visión del proceso de desarrollo en América Latina. El desarrollismo luisista, por tanto, alcanzó su clímax antes que el paradigma estructuralista empezara a ser diseminado en Uruguay por Luis Faroppa en las aulas de la FCEyA y entre sus colegas del Instituto de Economía.⁴ Las ideas cepalinas aterrizaron en Uruguay, en realidad, cuando el desarrollismo “empírico” impulsado por el PC ya había entrado en crisis.

2.1 La Alianza para el Progreso y la Secretaría Técnica de la CIDE

El lanzamiento de la Alianza para el Progreso, en marzo de 1961, dio un fuerte impulso a la difusión de las nuevas ideas sobre el desarrollo latinoamericano. De acuerdo a la mecánica establecida en la Carta de Punta del Este, el gobierno de EEUU ofrecía apoyo financiero a aquellos países que presentaran programas de desarrollo “amplios y bien concebidos”. Lo más característico de estos planes es que debían ser verdaderos programas de reforma dirigidos a remover definitivamente los “*obstáculos estructurales*” al desarrollo latinoamericano. Desde el punto de vista del contenido, estas reformas guardaban una fuerte sintonía con la visión cepalina de la época: reforma agraria, diversificación de exportaciones, integración regional, racionalización de la sustitución de importaciones, reforma tributaria, administrativa y financiera. De todas maneras, en la Carta de Punta del Este, la atención a los problemas sociales (“techo, trabajo, tierra, salud y escuela”) adquiere una importancia especialísima a tono con los objetivos políticos fundamentales del giro panamericanista impulsado por la administración Kennedy: colaborando con América Latina esperaban poder evitar una cascada de revoluciones socialistas inspiradas en el ejemplo cubano.⁵

4. Sobre el proceso de difusión del Manifiesto de Prebisch y el papel de Faroppa ver: FCEyA, *La Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en los setenta años de su creación legal (1932-2002)*, (Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2002).

5. La bibliografía sobre la Alianza para el Progreso es extensa. En ellas se destacan tres obras. Ronald Scheman (eds.), *The Alliance for Progress. A retrospective* (New York-Westport- London, Praeger, 1988). Jerome Levinson y Juan de Onis, *The Alliance That Lost its Way* (Chicago: Quadrangle Books, 1970). Michael E. Latham, *Modernization as ideology: American social science and 'nation building' in the Kennedy era* (Chapel Hill: University of North Carolina, 2000).

La Alianza para el Progreso fue una excelente oportunidad para el gobierno uruguayo de la época que sufría severas restricciones presupuestales. Pero Uruguay, a diferencia de otros países de la región como Argentina, Brasil o Colombia, no tenía experiencia en planificación: los intentos realizados por Nilo Berchesi (durante su breve actuación como Ministro de Finanzas a fines de la década del cuarenta) para instalar una oficina de planificación en Uruguay habían quedado atrapados en la maraña del particularismo que signaba la dinámica política del mediosiglo. Fue así que el gobierno del PN acudió a la única institución que podía ofrecerle recursos humanos aptos para el desafío planteado: la Universidad de la República. En realidad, la universidad no tenía especialistas en planificación. Pero, desde comienzos de la década del cincuenta, se había venido incrementando el número de estudiantes y egresados de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (Garcé, 2009). Esta facultad tenía también algunos equipos de investigación en desarrollo y política económica pequeños, pero muy activos. Investigadores, egresados y estudiantes de Economía serán fundamentales en la preparación de los planes.

Para liderar la elaboración de los planes, el gobierno convocó de inmediato al contador Enrique Iglesias, que venía teniendo una actuación intensa en el Instituto de Economía de la FCEyA desde comienzos de la década del cincuenta. se había destacado también durante los debates celebrados en Punta del Este acerca de cómo asignar los fondos de la Alianza para el Progreso (Garcé, 2002:78). Por decisión de Juan E Azzini, Ministro de Finanzas del gobierno del primero colegiado del Partido Nacional (1959-1962), Iglesias dirigiría el equipo de planificación desde una oficina dependiente de este ministerio y especialmente creada a estos efectos: la Secretaría Técnica de la CIDE. Además de reclutar a Iglesias, el gobierno solicitó el apoyo técnico de la OEA, el BID y la CEPAL. Todo el trabajo de planificación se apoyó en estos dos pilares: por un lado, Enrique Iglesias, liderando la red de expertos uruguayos; por el otro, Ángel Monti, al frente del Grupo Asesor de Planeamiento (GAP) integrado por un conjunto cuidadosamente seleccionados de expertos extranjeros en planificación. Según el propio Monti, entre 1961 y 1966 fueron contratados cerca de 95 expertos. Los integrantes del GAP cargaron con la responsabilidad principal en cuanto a las orientaciones técnicas e los planes. Eran funcionarios con experiencia, alto nivel técnico y fuerte vocación por la “*misión*” del desarrollo latinoamericano. Desde el punto de vista político, la gran mayoría de ellos eran demócrata cristianos y socialistas.⁶

6. Enrique Iglesias ha insistido mucho en este punto. Entrevista del autor, Washington D.C., abril de 1999.

Los integrantes del GAP dirigieron los diversos grupos de trabajo⁷ que prepararon la información, los planes y proyectos sectoriales. Eran los investigadores *senior* de cada grupo, donde enseñaban la técnica de la planificación a sus asistentes, un amplio conjunto de técnicos uruguayos reclutados fundamentalmente entre estudiantes avanzados y jóvenes egresados de la FCEyA. Otra vertiente importante de los recursos humanos de la CIDE fue el contingente de funcionarios públicos que pasaron en régimen de comisión de servicios. En el año 1963, por ejemplo, había veintiséis expertos locales contratados y diecinueve pases “en comisión” entre los que se contaba el del propio Enrique Iglesias.⁸ Además, de los grupos de expertos conformados especialmente para la tarea de la planificación, la Secretaría Técnica tejió una red de “grupos de apoyo a la CIDE” dentro de numerosas oficinas del Estado. Los más notorios fueron el Departamento de Investigaciones Económicas del BROU y la Dirección Nacional de Estadística. En total, según estimaciones de los responsables, cerca de trescientos expertos uruguayos colaboraron de un modo u otro en los trabajos de preparación de los diagnósticos, planes y proyectos.⁹ En esta larga lista aparecen, por ejemplo, los nombres de Juan José Anichini, Valentín Arismendi, Danilo Astori, Celia Barbato, Alberto Bensión, Oscar Bruschera, Mario Buchelli, Francisco Buxedas, Agustín Canessa, Miguel Cecilio, Alberto Couriel, Ariel Davrieux, Carlos de Mattos, Luis Faroppa, Martha Jauge, José Gil Díaz, Romeo Grompone, Samuel Lichtensztejn, Walter Lusiardo Aznárez, Luis Macadar, Alicia Melgar, José María Puppo, Germán Rama, Pedro Seré, Aldo Solari, Ana María Teja, Juan Pablo Tererra, Raúl Trajtenberg, Alejandro Végh Villegas, José Claudio Williman, Israel Wonsewer y Ricardo Zerbino.

Cuando los ministros se entusiasmaron con la tarea de la planificación convocaron grupos de trabajo especialmente potentes. Juan Pivel Devoto, Ministro de Instrucción Pública del segundo colegiado blanco, no ocultaba su entusiasmo por la CIDE. Bajo su amparo, trabajaron: Rolando Sánchez (ex viceministro de Educación de Chile) como experto del GAP; Alfredo Solari y Alberto Couriel como asesores; Germán Rama y Ricardo Zerbino como coordinadores; Agustín Canessa, Raúl Cariboni, Miguel Cecilio, Carlos de Mattos, Alicia Melgar y Jorge Saxlund como colaboradores permanentes; Sofía Aguiar, Aída Müller, Marta Cecilli, Juan José Pereira y Juan J. Aguerre como colaboradores. Otro tanto ocurrió en torno al Ministro de Ganadería, Wilson Ferreira Aldunate. El equipo de trabajo del “CIDE agropecuario” estaba integrado por: Jesús González (por

7. El mapa de los sectores fue cambiando desde 1962 a 1965. Hacia 1963, los grupos de trabajo eran los siguientes: Programación general, Cuentas nacionales, Demografía, Presupuesto por programa, Problemas monetarios y bancarios, Agropecuario, Industrial, Público (Finanzas públicas), Proyectos de inversión, Mano de obra y previsión social, Energía, Transporte, Educación, Programación regional, Salud, Vivienda, Turismo y telecomunicaciones, Marco institucional (Administración pública), Externo. Ver: Avance de Tareas 1963 y 1962, CIDE.

8. CIDE. Avance de tareas 1963. Montevideo: Comisión de Inversiones y Desarrollo.

9. Testimonios de Iglesias y Monti. Entrevistas realizados por el autor respectivamente en Washington (abril de 1999) y Montevideo (noviembre de 1998).

el GAP, chileno), Antonio Pérez García, Danilo Astori, Celia Barbatto, José María Gimeno, Alfredo Terra, Oscar López Taborda, Miguel Cetrángolo, Lilián Sierra y Francisco Buxedas.

2.2 Contenido del PNDES

Entre 1961 y 1963 la CIDE generó la información básica requerida por la técnica de programación usual en la época y elaboró el primer diagnóstico exhaustivo de la crisis económica: el *Estudio económico del Uruguay* (divulgado en mayo de 1963). Aunque el trabajo de recopilación de datos fue llevado adelante por todos y cada uno de los sectores, los aportes más significativos fueron realizados por los sectores Demografía y Cuentas Nacionales. El sector Demografía, orientado por Alfredo Cataldi, hizo una estimación de la población del Uruguay que anticipó casi a la perfección los resultados globales del Censo de Población y Vivienda. La realización del censo marcó un hito: el último había sido efectuado en 1908. El sector Cuentas Nacionales, integrado por funcionarios del BROU (los llamados “doce apóstoles”) bajo la dirección del experto argentino Alberto Fracchia, por su parte, generó por primera vez en el país datos completos sobre el BIB y las cuentas nacionales. En el *Estudio económico del Uruguay*, sobre la base de la información generada previamente, los expertos de CIDE formularon un diagnóstico completo de la situación del país que tuvo un fuerte impacto en el debate político y en la opinión pública.

Entre 1963 y 1965 cada grupo terminó la elaboración de los planes y propuestas de reformas. A los efectos de compatibilizarlos, la Secretaría Técnica designó a Juan Pablo Terra, Germán Rama y Alberto Couriel. El trabajo final de redacción del *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974* recayó en Ángel Monti. El resultado: once kilogramos de papel distribuidos en seis tomos.

El *PNDES* estaba inspirado, como ya se dijo, en el paradigma cepalino. Pero no fue una mera copia. En realidad, durante el proceso de planificación las ideas cepalinas experimentaron tres procesos de adaptación. En primer lugar, fueron adaptadas a los objetivos políticos de la Alianza para el Progreso (mayor énfasis en los problemas sociales). En segundo lugar, se entremezclaron con el conocimiento endógeno aportado por los expertos locales. En tercer lugar, dado el pluralismo que caracterizó la integración de los grupos, la elaboración de las propuestas obligó muy frecuentemente a transacciones entre los diferentes puntos de vista de los distintos protagonistas.

¿Cómo definir la propuesta de cambio contenida en el *PNDES*? La forma más simple de caracterizarla es verla como una suerte de punto medio entre los dos

enfoques que polarizaron el debate ideológico de la época. Ni revolución socialista como postulaban las organizaciones de izquierda ni liberalización general de los mercados como proponían el Herrerismo y algunos de los líderes colorados en ascenso (como Jorge Batlle): para recorrer el camino al desarrollo Uruguay debería racionalizar y modernizar su sistema capitalista. El nuevo modelo tendría una “simple y casi obvia filosofía: el crecimiento futuro alrededor de una expansión muy agresiva del país hacia el exterior”.¹⁰ La expansión de las exportaciones requería, a su vez, reforma agraria mediante, remover los “obstáculos estructurales” que impedían el incremento de la productividad en el campo. Al mismo tiempo sería necesario racionalizar la política industrial para pasar del proteccionismo indiscriminado a la promoción industrial selectiva. La necesaria expansión de la productividad en el sector privado debía ser acompañada por un proceso similar en el sector público. Para ello resultaba imprescindible llevar adelante una reforma tributaria (potenciando el Impuesto a la Renta que había sido creado en 1960), una fuerte inversión en infraestructura (energía, transporte, comunicaciones), una profunda reforma administrativa (reorganización y profesionalización de los ministerios y de la función administrativa) y una reorganización del sistema financiero (aumentando la regulación pública mediante la creación de un Banco Central y desarrollando fuertemente la banca de fomento). El despegue requería modernizar las políticas sociales (educación, vivienda, salud, seguridad social) y combatir la inflación (mediante la estrategia de promover un Acuerdo Social, esto es, una tregua en la pugna distributiva entre los grupos sociales).

Las reformas del *PNDES* solamente tendrían sentido, desde el punto de vista de los redactores del plan, si eran acometidas simultáneamente. Para los técnicos desarrollistas elaborar un plan no era solamente establecer un conjunto detallado de metas. En realidad, un verdadero programa de desarrollo equivalía a una agenda global de reformas estructurales armónicas y convergentes: “lo esencial en ellas es que deben ser concurrentes” (CIDE, 1966, tomo 1: 119).

10. Enrique Iglesias, *Uruguay: una propuesta de cambio* (Montevideo: Alfa, 1966), 25.

Principales recomendaciones del PNDES por sector

SECTOR	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
Agropecuario	Siete leyes: reforma agraria, forestación, semillas, suelos y aguas, cooperativas, fertilizantes, procedimientos. Prohibición de sociedades anónimas. Impuesto a la baja productividad del agro.
Industria	Promoción selectiva: Ley de Promoción Industrial. Participación no monopólica del Estado en industria azucarera, siderúrgica, fertilizantes.
Energía	Modernización UTE y ANCAP. Tarifas realistas. Subsidios explícitos.
Transporte	Creación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones
Comunicaciones	Integración de redes. Creación del Ministerio y de ANTEL.
Turismo	Promoción del turismo extranjero.
Educación	Coordinación y racionalización de la enseñanza, fortalecimiento de la enseñanza técnica, extensión de la preescolar, racionalización del ingreso a la Universidad.
Vivienda	Plan Nacional de Viviendas-Ley de Vivienda. Reforma institucional: creación de DINAVI y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Planeamiento territorial	Creación de la Dirección de Planeamiento Territorial dentro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
Agua y servicios sanitarios	Extensión de los servicios. Fortalecimiento de OSE. Tarifas realistas.
Salud	Servicio Nacional de Salud. Seguro Nacional de Salud
Administración Pública	Fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado. Nuevos ministerios. Institucionalización del planeamiento. Servicio Civil. Ley de Contabilidad. Presupuesto por programas
Tributario	Redistribución y aumento de la presión tributaria. Impuestos finalistas. Fortalecimiento Impuesto a la Renta.
Seguridad Social	Prevenir colapso. Modificar edad de retiro. Suprimir beneficios.
Comercio Exterior	Estímulos a la exportación. Rebaja selectiva de aranceles.
Financiero	Banco Central. Banco de Fomento. Banca privada al servicio del interés público
Precios	Estabilización gradualista y concertada. Acuerdo Social.

Fuente: elaboración propia a partir del PNDES 1965-1974.

2.3 El legado de la planificación

En febrero de 1966 el Consejo Nacional de Gobierno aprobó formalmente los planes. Sin embargo, ni ese gobierno (del Partido Nacional) ni el siguiente (del

Partido Colorado) aplicaron los planes *in totum*, es decir, como el complejo mecanismo de relojería que los expertos se habían empeñado en fabricar. Fue así que nació la extendida leyenda del “fracaso” de la CIDE. Esta interpretación arraigó profundamente, además, porque el país no solamente no logró el anunciado “despegue” sino que, para colmo de males, terminó deslizándose poco después hacia el autoritarismo. Es evidente que la esmerada labor de conciliación, cooperación y convergencia llevada adelante por la Secretaría Técnica no impidió el avance de la polarización y la profundización de dinámicas adversariales en el sistema político. En ese contexto, la “coalición desarrollista”, esa que, al menos en teoría, hubiera podido reunir sectores políticos de distintos partidos y diversos apoyos sociales, no cuajó.

De todas maneras, el esmerado esfuerzo de planificación realizado dejó un amplio legado en varios planos: producción de información y conocimiento especializado, cambios en la agenda política y en la percepción de los problemas del país por parte de los grupos sociales, renovación de las ideologías partidarias, reformas en las políticas públicas y modernización de las estructuras del Estado.

2.3.1 Nuevos datos, nuevos temas, nuevos enfoques

El trabajo de generación de información (especialmente el Censo de Población y Vivienda y las Cuentas Nacionales) generó un aumento muy importante en el volumen y la calidad del conocimiento disponible. Insistiendo en esta idea, Celia Barbato ha dicho que, gracias a la CIDE, Uruguay “se descubrió a sí mismo” (Barbato, 1986). Sobre la base de esta información, y gracias a la activa participación de expertos extranjeros, algunas disciplinas sociales se fortalecieron rápidamente. El caso más notorio es el de la Economía. En primer lugar, en el marco del proceso de planificación se formaron decenas de economistas, muchos de los cuales acabarían teniendo importantes responsabilidades de gobierno en los años siguientes. En segundo lugar, la experiencia de la CIDE facilitó la creación de vínculos más estrechos entre la creciente comunidad de economistas nacionales y el exterior. Finalmente, durante estos años y gracias al prestigio del trabajo realizado por la CIDE, creció fuertemente el interés de la sociedad uruguaya en el estudio de los problemas económicos.

La divulgación de la información económica generada tuvo un impacto muy fuerte sobre la sociedad uruguaya. La noción de “crisis estructural” ya formaba parte del debate político desde mediados de la década del cincuenta. Sin embargo, recién después de la publicación del *Estudio económico del Uruguay* adquirió verdadera gravedad: el imaginario conformista, que predominara durante las tres décadas anteriores, fue severamente interpelado. A

partir de la CIDE las nociones de “crisis estructural” y “estancamiento”, causa y consecuencia, pasarán a formar parte durante décadas del discurso de los principales actores con independencia de su ideología. Las reformas estructurales recomendadas también tuvieron un alto impacto en la agenda. Muchos de los ejes programáticos del *PNDES* (desde la reforma agraria a la odernización administrativa, pasando por el “crecimiento hacia afuera”) quedaron integrados al paisaje discursivo de las tres décadas siguientes.¹¹

2.3.2 Cambios en ideologías partidarias

Entre 1961 y 1963, entre la Conferencia de Punta del Este y la publicación del *Estudio económico del Uruguay*, las ideas desarrollistas lograron conquistar una amplia audiencia en vastos sectores de la sociedad, desde la Cámara de Comercio hasta los sindicatos de trabajadores. Los partidos políticos, como es natural, no estuvieron al margen de esta circunstancia. De una u otra manera, con contadas excepciones, recibieron la influencia doctrinaria de las nuevas ideas.

El PN no era el ambiente institucional más adecuado para que anidaran las ideas cepalinas. A comienzos de los sesenta la gran mayoría de los dirigentes blancos mantenían los rasgos ideológicos más típicos de esta colectividad: en primer lugar, la vocación liberal en materia económica, que los había llevado durante décadas a ser críticos del “dirigismo” colorado; en segundo lugar, la reivindicación de la *doxa* frente a la episteme, del saber del político (y del ciudadano) frente al del experto. Sin embargo, la obra de la planificación fue apoyada con mucho entusiasmo por dos figuras muy importantes del segundo colegiado del PN (1963-1966): Washington Beltrán, desde el Consejo Nacional de Gobierno y por Wilson Ferreira, desde el Ministerio de Ganadería. La doctrina básica del *PNDES* se ajustaba muy bien a los principales rasgos del pensamiento de Wilson para quien, desde los tiempos de su simpatía hacia Carlos Quijano y la Agrupación Nacionalista Demócrata Social, la reforma agraria constituía una prioridad absoluta. El entusiasmo de Wilson Ferreira por las ideas desarrollistas queda meridianamente claro cuando se repasa el programa de gobierno *Nuestro compromiso con usted*, elaborado por su sector para las elecciones de 1971. En él están presentes las principales propuestas básicas de la CIDE: reforma agraria, financiera, tributaria, etcétera). Mientras que el enfrentamiento al pachequismo le valió su imagen de tribuno brillante y de “fiscal” implacable, su apoyo a la CIDE le permitió posicionarse como un estadista moderno.

11. Desde luego, las nociones acuñadas o popularizadas, según los casos, por el trabajo de la CIDE, se irán cargando de significados diferentes al ser adoptadas por los diferentes actores, y al operar sobre ellas el indefectible paso del tiempo. Un buen ejemplo es la evolución del concepto “crecimiento hacia afuera”. Para los redactores del *PNDES* “crecer hacia afuera” quería decir integrarse a la región para hacer posible procesos de industrialización genuinos. Más tarde, el énfasis regionalista inicial fue siendo superado, y “crecer hacia afuera” pasó ser sinónimo de abrirse al resto del mundo para superar las “restricciones” (políticas y económicas) impuestas por la región.

Para el Partido Colorado fue todavía más difícil que para los blancos nutrirse de la CIDE. Operaban sobre los colorados tres tipos de consideraciones. En primer lugar, un prejuicio general hacia todo lo que llevara el sello del PN. Al decir de Sanguinetti: “Los colorados al comienzo miramos a la CIDE con mucha desconfianza: de los enemigos del batllismo no podía venir nada bueno”.¹² En segundo lugar, operaban, de modo inevitable, los cálculos políticos. Para los colorados, desplazados del poder en 1958 después de noventa y tres años de predominio, recuperar el poder era la prioridad absoluta. En tercer lugar, también pesaba el recelo hacia la tecnocracia. La desconfianza hacia los tecnócratas era más intensa en el ala no batllista del partido. La tradición batllista, históricamente, es una de las que mayor apertura ha mostrado hacia los expertos y sus saberes.¹³ Por eso mismo, los dirigentes más jóvenes dentro del ala batllista se nutrirán abundantemente de las propuestas desarrollistas. La agrupación Unidad y Reforma de la lista 15, liderada por Jorge Batlle y Julio María Sanguinetti, por ejemplo, utilizó ampliamente el capítulo de reformas administrativas del *PNDES* durante el período de elaboración de la reforma “naranja”.

El sector colorado que más decididamente se lanzó al encuentro de las ideas desarrollistas fue la lista 99. El líder del sector, Zelmar Michelini, como Wilson Ferreira, sintonizó rápidamente con el reformismo racionalista de la propuesta de la CIDE. Pero Michelini debía encontrar la forma de obtener el beneficio político de enarbolar las atractivas ideas desarrollistas sin pagar el costo político de aparecer como furgón de cola del PN. La forma de resolver esta ecuación fue apelar a la única figura que reunía pública y notoriamente ambos atributos: Luis Faroppa, colorado y desarrollista, fue invitado a dirigir la elaboración del programa de gobierno de lista 99 en las elecciones de 1966: *Bases para una política nacional de desarrollo*. En este programa aparecen las principales ideas del pensamiento desarrollista de la época: reforma agraria, promoción industrial, fortalecimiento de la infraestructura, reforma administrativa, creación del Banco Central, impuesto a la renta, planeamiento educativo, etcétera.

Durante los años sesenta, también la Unión Cívica se vio sacudida por debates ideológicos. En 1962, al calor de estas discusiones, se forma el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Entre 1962 y 1964, mientras el partido discute su orientación ideológica, recibe importantes influencias externas, en particular la doctrina del Concilio Vaticano II y el programa *Revolución en libertad* del PDC de Chile.¹⁴ Juan Pablo Terra, una figura clave del proceso de renovación en el pensamiento socialcristiano en Uruguay, tuvo también una participación muy

12. Entrevista del autor. Montevideo, febrero de 2001.

13. Desarrollo extensamente este argumento en el capítulo 2 (“Antecedentes de la planificación en Uruguay”) en Garcé (2002).

14. Citado por Romeo Pérez Antón, *Los cristianos y la política* (Montevideo: Ediciones del Nuevo Mundo, 1986), 19-31.

activa en la CIDE, especialmente en el sector Vivienda. La marca de las ideas desarrollistas es muy visible en la propuesta programática del sector en 1971:

“Frente a la crisis nacional, el PDC propone el siguiente conjunto de soluciones. (...): 1) Introducir cambios radicales en la estructura económica, (...) a través de tres herramientas fundamentales: la planificación integral (...); la nacionalización de la propiedad capitalista monopólica y de las áreas estratégicas de la economía; la reforma agraria y el desarrollo industrial”.¹⁵

Finalmente, las ideas desarrollistas también dejaron su huella en las *Bases Programáticas de la Unidad* (BPU), la plataforma electoral con la que el Frente Amplio se estrenó como partido político en 1971. Las BPU sintetizan diversas formulaciones de izquierda que se habían ido aproximando durante el segundo lustro de los sesenta: el programa socialcristiano del PDC de Juan Pablo Terra, la sofisticada fusión de la tradición batllista con el desarrollismo cepalino de la 99 de Zelmira Michelini, el programa antiimperialista y antioligárquico de la “primera fase de la revolución” que venían impulsando los comunistas con Rodney Arismendi y los socialistas con Viviani Trías desde mediados de los cincuenta, el giro hacia la teoría de la dependencia que se venía verificando en el Instituto de Economía a fines de los sesenta, y la vieja siembra racionalista y antiimperialista de los intelectuales terceristas desde *Marcha*. En todo caso, la huella del desarrollismo puede advertirse en múltiples propuestas, desde la insistencia en la centralidad y la planificación hasta el énfasis en la industrialización, pasando, por cierto, por la “reforma agraria radical” (Garcé y Yaffé, 1999).

En suma, cada actor político examinó las propuestas de la CIDE buscando determinar en qué medida eran compatibles con las posturas defendidas por el partido a lo largo de su historia. Al cabo de este proceso, cada partido adoptó algunos de los aspectos de las nuevas ideas y desechó otros. Además, muy a menudo, las ideas adoptadas fueron modificadas por el partido para conciliarlas con su tradición discursiva. Por eso, del mismo tronco doctrinario desarrollista terminaron derivando distintas especies diferentes. En el PN, en torno al liderazgo de Wilson Ferreira, germinó un desarrollismo blanco, con énfasis en el tema agropecuario. En el PC, las ideas del *PNDES* dejaron su impronta especialmente en la nueva generación de dirigentes batllistas. Por un lado, en la lista 99 se conformó un desarrollismo industrialista, estatista y de izquierda. Por el otro, en la lista 15 comenzó un proceso de revisión que culminó, en 1972, en esa mezcla curiosa de desarrollismo y liberalismo que puede leerse en el segundo *PNDES*. En la izquierda frenteamplista, mientras tanto, se abrió paso

¹⁵ R. Pérez Antón, *Los cristianos y la política*, 90-91.

otra especie del mismo género, en ese caso, una variedad fuertemente influida por la Teoría de la Dependencia y el marxismo.

2.3.3 Reformas en políticas públicas e instituciones del Estado

En este apartado se resumen las innovaciones realizadas en las políticas públicas y en las estructuras del Estado desde la instalación de la instalación de la CIDE hasta el quiebre de la democracia en junio de 1973.

Agro. No hubo reforma agraria. El principal cambio estructural reclamado por la CIDE no tuvo apoyo político. Sin embargo, otras recomendaciones sí prosperaron. En primer lugar, en la Ley de Presupuesto de 1967 fue creado el IMPROME, un impuesto muy similar al recomendado por el “CIDE Agropecuario” para impulsar el aumento de la productividad de la tierra. En segundo lugar, durante 1968 el parlamento aprobó, casi textualmente, cuatro de las siete leyes de promoción propuestas por Wilson Ferreira y su equipo: Fertilizantes (13.663), Semillas (13.664), Conservación de Suelos y Aguas (13.667) y Forestación (13.723). En tercer lugar, se limitó el régimen de sociedades anónimas para las explotaciones agropecuarias. A partir de 1967 la legislación recogió el *second best* de la CIDE: las acciones nominativas.

Industria. Durante el lapso analizado hubo diversas iniciativas de promoción de industrias específicas. Sin embargo, el principal legado del plan industrial preparado por la CIDE recién se plasmó en 1974, al inicio del período autoritario. En ese momento, el Consejo de Estado aprobó una ley de Promoción Industrial que simplificaba el proyecto que había alcanzado a tener media sanción en 1972 que, a su vez, se inspiraba en el Plan Industrial de la CIDE.

Comercio Exterior. A lo largo de todo el período los gobernantes buscaron sistemáticamente equilibrar la balanza comercial a través del fomento de las exportaciones (tanto de las tradicionales como de las no tradicionales). De las medidas adoptadas se destaca la ley 13.268 (julio de 1964) que institucionalizó la “protección hacia afuera” mediante la creación de mecanismos de estímulo a la exportación de productos industrializados (reintegros de impuestos y devolución de recargos). No hubo, a pesar de la insistencia de la CIDE, una rebaja selectiva de aranceles.

Administración pública. De todas las propuestas de la CIDE ésta debe ser la que más rápidamente logró ser incorporada. En 1964, a partir del “CIDE Agropecuario”, se creó dentro del Ministerio de Ganadería la Oficina de Programación y Política Agropecuaria. El año siguiente, apenas un mes después de publicado el

PNDES, se aprobó una reforma constitucional “filosóficamente desarrollista”, al decir de Julio María Sanguinetti y Álvaro Pacheco Seré. La nueva constitución recoge un número muy importante de iniciativas de la CIDE: reorganización de los ministerios, creación del servicio civil, instalación de oficinas de programación ministeriales, presupuesto por programa, etcétera. La propia CIDE es incorporada definitivamente al andamiaje institucional con el nombre de Oficina de Planeamiento y Presupuesto. A partir de 1967, los sucesivos gobiernos intentarán implementar las enmiendas incorporadas en la reforma constitucional. En la Ley de Presupuesto de 1967, por ejemplo, se concretó la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil. En 1968, por decreto, se incorporó casi íntegramente la propuesta de Ordenamiento Financiero del Estado del plan de la CIDE (decreto 104). En 1974 se concretó otra de las propuestas del *PNDES*: para separar institucionalmente energía y telecomunicaciones, se creó ANTEL.

Sistema financiero. En el contexto de la reforma constitucional se aprobó la creación del Banco Central del Uruguay (BCU). De todas las innovaciones realizadas para atender la crítica situación del sistema financiero uruguayo, ésta fue la más trascendente. La Ley de Emergencia (setiembre 1967) estableció las reglas básicas de organización de la nueva institución y sus cometidos. Enrique Iglesias fue nombrado presidente del BCU.

Sistema tributario. Fue una de las reformas que menos logró avanzar en el lapso anterior al golpe de Estado. El único cambio de significación fue la ya mencionada creación del IMPROME. El Impuesto a la Renta no fue fortalecido como recomendaba el *PNDES*. Fue derogado en 1974, en el marco de la reforma tributaria impulsada por el Ministro de Economía de la época, Alejandro Végh Villegas.

Educación. Durante todo el período se registraron diversos esfuerzos por avanzar hacia las metas propuestas por la CIDE. El artículo 202 de la nueva constitución, por ejemplo, obligaba al legislador a concretar uno de los mayores anhelos de la CIDE: la coordinación de la enseñanza. Sin embargo, hay que esperar a la polémica Ley de Educación General, sancionada a principios de 1973, para que se concreten algunas de las reformas propuestas por la CIDE. Tanto los principales rasgos estructurales del sistema educativo plasmado en la nueva ley (ciclo básico obligatorio, fortalecimiento de la enseñanza técnica, múltiples vías de ingreso a la Universidad) como la estructura de dirección del sistema educativo (Consejo Superior de Educación y Oficina de Planeamiento Educativo) se inspiran en el *PNDES*.

Vivienda. Una de las propuestas de la CIDE que más directamente se incorporaron a la legislación fue el Plan Nacional de Vivienda. Esta ley, promulgada

en diciembre de 1968, tuvo en Juan Pablo Terra, la figura descollante del sector Vivienda de la CIDE, a su redactor principal. Asimismo, durante 1972, una vez electo senador, Juan Pablo Terra presentó el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tomando como base la propuesta que él mismo preparara en la CIDE. La propuesta será recogida, reformulada y aprobada por el Consejo de Estado durante la dictadura.

Estabilización de precios. Durante el período hubo dos intentos importantes de estabilización de precios. Solamente el primero estuvo directamente apoyado en la respectiva propuesta de la CIDE. Fue llevado adelante por el Ministro de Hacienda, Daniel H. Martins y funcionó con la lógica del Acuerdo Social propuesto en el Plan Anual de la CIDE. El segundo se realizó en 1968 a iniciativa del Ministro de Industrias, Jorge Peirano Facio. La congelación de precios había sido diseñada por el subsecretario de esa cartera, Ramón Díaz.

III. Principales lecciones teóricas de la experiencia de la CIDE

En su momento, la experiencia de la CIDE fue considerada por la mayoría de sus protagonistas como un “fracaso”. En realidad, el destino del PNDES uruguayo no fue esencialmente distinto del de otros planes elaborados en el contexto de la Alianza para el Progreso en otros países de la región. La leyenda del “fracaso”, en verdad, trasciende ampliamente el caso de la planificación del desarrollo en Uruguay y cubre toda una época en los esfuerzos de racionalización de las políticas públicas latinoamericanas. El “plan-libro”, característico de este momento de la planificación en América Latina, como regla general no llegó a implementarse.¹⁶

La planificación, tal como se la concebía en la época (planificación clásica, tradicional o normativa), representa un esfuerzo particularmente ambicioso por incorporar resultados de investigación en las políticas públicas.¹⁷ Ese enfoque de la planificación asume que las políticas públicas pueden y deben ser racionalizadas mediante la aplicación directa de propuestas de cambio derivadas del conocimiento científico. Los actores políticos y sociales, sus ideologías e intereses, deben ser sometidos a la férrea disciplina de la ciencia. Mirada desde este ángulo, la experiencia de la CIDE ofrece una excelente oportunidad para aplicar las herramientas conceptuales de los autores que, que tras los pasos del ambicioso proyecto “Policy Sciences” impulsado por Harold Lasswell en los años cuarenta del siglo pasado, han venido analizando los problemas inherentes al “nexo” entre investigación social y políticas públicas.

El “fracaso” del plan-libro, cuando se lo observa desde este ángulo teórico, tiene poco de misterioso. El objetivo de esta sección es, precisamente, analizar este aspecto más detenidamente. En primer lugar, se examinará qué es lo que la experiencia de la CIDE confirma de la literatura reciente sobre el “nexo” entre investigación y políticas. En segundo lugar, se sugerirá qué es lo que este caso puede aportar al desarrollo de este campo del conocimiento.

16. El “fracaso” de la planificación alimentó un debate intenso, especialmente, en la CEPAL. Un buen testimonio de esta controversia es el número 31 de la Revista de CEPAL, 1987. Para rastrear la evolución del concepto de planificación en América Latina es especialmente recomendable el artículo de Carlos de Mattos “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana”, publicado en el N.º 8 de la *Revista de la Cepal*, agosto de 1979.

17. Una buena descripción de los sucesivos enfoques de la planificación en América Latina puede leerse en Luis Lira, *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Serie Gestión Pública n.º 59. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, CEPAL, 2006.

Confirmaciones

Primera confirmación: generalmente, la influencia de la investigación sobre las políticas públicas es indirecta, mediata. Los estudiosos aceptan que, como regla general, en las democracias contemporáneas, la relación entre investigación social y políticas públicas no es directa ni inmediata. Existe un consenso muy rotundo en la literatura acerca de la superación de los modelos que entienden el uso de la investigación social como una simple transferencia de conocimiento desde un productor a un consumidor.¹⁸ En realidad, habitualmente la influencia de la investigación social en las políticas opera acumulativamente, a medida que se va alterando, gradualmente, la percepción de los actores acerca de las causas de ciertos fenómenos sociales, en un proceso que Carol Weiss (1977) denominara *enlightenment*.

Esto fue exactamente lo que pasó. La información, los diagnósticos y las propuestas de la CIDE permearon profundamente la sociedad uruguaya. Fue un típico proceso de *enlightenment*. Los datos de las cuentas nacionales tuvieron un impacto muy fuerte sobre los actores. No era un capricho de Carlos Quijano: desde mediados de la década del cincuenta el país, efectivamente, estaba estancado. A partir de ese momento el debate político adoptó un tono más grave, más dramático. Para asombro de quienes, poco antes, lo consideraban un “rincón bendito”, Uruguay estaba en crisis. Las interpretaciones y relaciones causales propuestas por los expertos para explicar la crisis también tuvieron un efecto poderoso sobre las percepciones de los principales actores. La CIDE “arrojó luz” acerca de cuáles eran los “obstáculos estructurales” que estaban frenando el desarrollo económico e hipotecando el progreso social realizado hasta mediados de siglo. El latifundio en las estructuras agropecuarias, el proteccionismo indiscriminado en el sector industrial, y el clientelismo en las agencias del Estado pasaron a encabezar la lista de culpables. A medida que este diagnóstico fue ganando adeptos, la demanda de reformas se volvió más intensa. A principios de los setenta, el reclamo de reforma agraria se convirtió en una de las banderas más importantes tanto del FA como del PN. La rebaja de aranceles comenzó a reclutar apoyo en los sectores afines al liberalismo de los partidos tradicionales. La reforma administrativa, por su parte, se convirtió en un reclamo unánime de todo el sistema político. El enorme esfuerzo de diseminación realizado por la Secretaría Técnica dio resultados. Los datos, diagnósticos y propuestas de la CIDE quedaron resonando en el debate público por mucho tiempo.

18. La literatura en este campo ha tenido un gran desarrollo desde fines de los noventa hasta ahora. Una buena síntesis del estado del arte a comienzos del siglo XXI puede leerse en Stone, Maxwell y Keating (2001). En la producción de los últimos años se destaca nitidamente la excelente obra de Nutley, Walter y Davies, *Using Evidence* (2007).

Segunda confirmación: el diálogo entre expertos y políticos siempre es difícil. Todos los testimonios acerca de la relación entre los expertos que trabajaron en la elaboración del *PNDES* coinciden: el diálogo entre la Secretaría Técnica y los gobernantes estuvo lejos de ser sencillo. Esto no es una excepción del caso uruguayo. Por el contrario: es la regla. La literatura es enfática: la relación entre investigación y políticas públicas es, como regla general, tensa y conflictiva (Stone, Maxwell y Keating, 2001).

Hay múltiples razones que ayudan a entender por qué esto es así. Tempranamente, Max Weber elaboró acerca de las diferencias entre políticos y científicos. El político ejerce poder. Debe caracterizarlo la pasión (la entrega a una causa), el sentido de la responsabilidad y la medida. En términos morales, agregó, el político navega entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. El científico también debería estar animado de pasión por su tarea. Así como el político quiere dejar la huella de sus ideales en el mundo, el científico está (debería estar, según Weber), motivado por la pasión de hacer un “aporte fundamental” a la historia de su campo específico de conocimiento. Pero el científico no tiene por qué ser un caudillo, un líder: “las cualidades que amerita un hombre para llegar a excelente sabio o buen maestro no son las mismas que requiere aquél cuya actuación ha de ser la de un caudillo como guía en la vida y, sobre todo, en la política”.¹⁹ Norberto Bobbio (1998), más adelante, profundizó esta distinción. Argumentó que políticos y científicos habitan mundos opuestos: el científico el de la *duda*, el político el de la *elección* (en el sentido de decisión entre distintas alternativas posibles).

La literatura reciente sobre investigación y políticas públicas también ha transitado este contraste. Según Nathan Caplan (1979), la comunidad de los que toman decisiones tiene importantes diferencias en términos de valores, prioridades e incentivos respecto a la de los productores de conocimiento. Entre ambas comunidades existe, por tanto, inexorablemente, una brecha cultural que determina que la comunicación entre ambas comunidades sea difícil. Siguiendo esta pista, la literatura ha enfatizado las razones de la brecha entre investigación y políticas. Académicos y expertos no siempre estudian los problemas que los políticos precisan resolver, ni se esfuerzan por diseminar los resultados de sus investigaciones de un modo comprensible para los no iniciados. Además de problemas de pertinencia y de lenguaje, del lado de la oferta suele haber problemas de *timing*. Los plazos de la decisión son siempre mucho más breves que los de la investigación. Pero también suele haber problemas del lado de la demanda. Los políticos no necesariamente tienen formación o ex-

19. Ver: Max Weber, *El político y el científico* (Madrid: Alianza Editorial, 1998).

perencia en el uso de información, ni están obligados a pensar que, gobernando sobre la base de resultados de investigación, van a tener mejores resultados que apoyándose en sus propias convicciones y conocimientos.

La desconfianza acerca de las recomendaciones de los expertos no tiene por qué ser un síntoma de atavismo. Incluso los más firmes defensores de la necesidad de incrementar la incorporación de investigación social en las políticas reconocen que, paradójicamente, la confianza en que un uso más frecuente de insumos técnicos en el *policy making* se traduzca en una mejora del bienestar social, se apoya, en realidad, simplemente en una creencia. En verdad, los alegatos a favor de un mayor uso de la investigación social en el gobierno no tienen suficiente evidencia empírica que los respalde (Nutley, Walter y Davies, 2007: 2). Carol Weiss, una de las voces más prestigiosas en este campo de estudios, ha dicho recientemente: “los investigadores también se pueden equivocar, y pese a todo el brillo emitido por palabras como investigación, prueba y aprendizaje, no siempre sabemos cuáles habrían podido ser los resultados si los políticos hubieran decidido pasar por alto el estudio en cuestión” (Weiss 2009: 14-15).

En suma, mirado desde esta acumulación teórica, el “cortocircuito” entre los expertos de la CIDE y los gobernantes de la época no debería ser dramatizado. El problema del *timing*, uno de los conflictos más agudos registrados entre los gobernantes de la época y los técnicos desarrollistas, es perfectamente comprensible. Para el PN, la Alianza para el Progreso brindaba una oportunidad espléndida: ofrecía fondos para hacer políticas de desarrollo en un contexto de escasez, tanto de recursos como de alternativas de políticas. Tenían verdadera urgencia por disponer de los planes. Para los expertos (recuérdese que muchos de ellos eran universitarios) la experiencia de la planificación era una enorme oportunidad para estudiar a fondo la problemática nacional y para desentrañar el misterio del estancamiento productivo. Los gobernantes de la época se fueron impacientando cada vez más ante lo que consideraban una demora excesiva en la elaboración de los planes. Organizaron la Secretaría Técnica en 1961 para preparar los planes que le permitieran aprovechar los recursos de la Alianza para el Progreso. Se terminó el primer colegiado blanco y los planes no estaban. Comenzó el segundo colegiado. En noviembre de 1963 murió Kennedy, en Dallas, pero los planes no estaban terminados. Pasó el año 1964, y los ansiados planes seguían sin estar disponibles. La Secretaría Técnica recién los puso formalmente a consideración del gobierno a fines de octubre de 1965, cuando faltaba un poco más de un año para la elección nacional. Políticos y expertos tenían, obviamente, prioridades diferentes. El gobierno quería tomar decisiones bien fundadas y ganar votos. Los expertos no tenían mayor apuro. Solamente les interesaba hacer lo mejor posible su trabajo.

Tercera confirmación: el saber es poder. La experiencia de la planificación en Uruguay muestra claramente hasta qué punto la información y las propuestas técnicas pueden servir como armas en la competencia política. La anécdota del “copamiento” de la CIDE ilustra claramente este viejo tema. A mediados de 1965, aprovechando un viaje de Iglesias, autoridades del gobierno se presentaron en la vieja casona de la calle Convención donde funcionaba la CIDE exigiendo la entrega de los planes. Según se supo, consideraban que usando adecuadamente las propuestas contenidas en los planes podrían triunfar en las elecciones nacionales de 1966. Ángel Monti, con el respaldo de los funcionarios que se encontraban presentes, se negó a acceder a dicho pedido.²⁰

Esto tampoco es una particularidad del Uruguay. La literatura contemporánea insiste mucho en este punto. Uno de los modelos más frecuentes de uso de investigación social es, precisamente, el *political-model*. En sistemas políticos con actores políticos densos, que tienen posturas y/o integran coaliciones rígidas, es menos probable que la investigación pueda tener una influencia directa en las políticas. En estos casos es más frecuente que se use la investigación social para atacar o defender posiciones políticas. Además, la literatura distingue el *tactical-model*: los actores políticos anuncian que están esperando resultados de investigaciones para no tomar decisiones o justifican sus decisiones en investigaciones solamente para transferir el costo político hacia los investigadores. En ambos casos (*political-model* y *tactical-model*) la investigación social juega un papel instrumental respecto a los cálculos estratégicos de los partidos (Nutley, Walter y Davies, 2007: 38-40).

En este sentido, la experiencia de la CIDE aporta abundante evidencia empírica: importantes actores del sistema político uruguayo adoptaron propuestas de la CIDE pero adaptándolas a sus estrategias de supervivencia política. Los planes se fueron convirtiendo en un capital político en disputa. Algunos políticos de la nueva generación vieron en las propuestas desarrollistas una oportunidad para impulsar sus carreras. Wilson Ferreira obtuvo un beneficio político fundamental al asociar su perfil político a la tarea de la planificación. Jorge Batlle triunfó en las internas de la 15 en 1965 a caballo de una elocuente defensa de una reforma constitucional que se apoyaba en gran medida en el capítulo de Reforma Administrativa de la CIDE. Zelmar Michelini, apelando a la figura de Luis Faroppa, se convirtió en el gran portavoz del desarrollismo en el PC.

Buena parte de la explicación de la demora en la adopción de las recomendaciones de la CIDE no pasa por el insistentemente señalado desinterés de los políticos uruguayos en la obra de la planificación. Muy por el contrario, muchos actores

20. Testimonio de Alberto Couriel. Entrevista del autor. Montevideo, noviembre de 1998.

retacearon su apoyo a proyectos que esencialmente compartían cuando no estaban seguros de poder obtener una porción suficientemente abundante del beneficio político implícito. Durante el gobierno del PN los colorados se negaron a votar la creación del Banco Central y se opusieron a la propuesta del presupuesto por programa. Sin embargo, incorporaron ambas propuestas en la “reforma naranja” que los tuvo como protagonistas decisivos. Idéntica trayectoria experimentaron otros proyectos como las iniciativas de promoción agropecuaria o la ley de viviendas. No fueron votadas mientras Wilson Ferreira fue ministro, pero sí fueron aprobadas durante el gobierno de Pacheco, pocos años después.

Novedades

Según Nutley, Walter y Davies, el modelo dominante de uso de investigación se detiene a examinar relaciones entre personas, entre el *policy maker* y el experto (2007: 302). Pero, tal como argumentan estos autores, la literatura debe procurar dar un paso más. Es probable que para entender las posiciones de los individuos haya que examinar tradiciones y estructuras organizacionales. Los avatares de la planificación en Uruguay invitan a formular dos hipótesis que permiten, precisamente, profundizar el debate teórico en esta dirección.

Primera hipótesis: la dinámica de la investigación social depende de las ideologías partidarias. Cada actor político (partido o fracción) examinó las propuestas de la CIDE buscando determinar en qué medida las nuevas ideas eran compatibles con las posturas defendidas por el partido a lo largo de su historia. Al cabo de este proceso, cada actor adoptó algunas de las propuestas y desechó otras. Además, muy a menudo las ideas adoptadas fueron modificadas por el partido para conciliarlas con su discurso tradicional. La literatura sobre investigación y políticas tiene, en este sentido, mucho para aprender de otras dos tradiciones diferentes que, para responder distintas preguntas, se han ocupado de cómo los partidos adoptan nuevas ideas. Por un lado, algunos trabajos de Economía Política realizados desde el neoinstitucionalismo histórico enfatizan que los partidos políticos solamente aceptan incorporar nuevos paradigmas de política cuando son compatibles con su tradición discursiva.²¹ Por otro lado, la consistencia entre las nuevas posiciones y la tradición discursiva del partido es un aspecto fundamental en el debate sobre la dinámica de los contenidos ideológicos y programáticos de los partidos. Como argumentan distintos autores, desde Klingemann a Kitschelt, los partidos no pueden adoptar posiciones completamente distintas a las que sostuvieron en el pasado. La tradición discursiva limita, en este sentido, el margen de maniobra de los líderes.

21. Hace más de dos décadas, Peter A. Hall (1989) usó este argumento para explicar el proceso de adopción de políticas keynesianas.

Segunda hipótesis: la dinámica de la investigación social depende de las instituciones políticas. No hay muchos estudios orientados a establecer cuánto (y cómo) el contexto nacional afecta la dinámica política de la investigación social. En palabras de Nutley, Walter y Davies: “systematic study of these contextual factors and their influence on research use is largely absent” (2007: 263). Aunque, por definición, las diferencias entre naciones solamente podrán ser estudiadas mediante ejercicios comparativos, el caso de la CIDE sugiere que al menos dos rasgos de las estructuras políticas uruguayas incidieron en la dinámica de las recomendaciones contenidas en el *PNDES*.

En primer lugar, el pluralismo del sistema político uruguayo volvió todavía más compleja la dinámica de las propuestas de la CIDE. Es evidente que a medida que crece la dispersión del poder entre múltiples actores se vuelve más azaroso el nexo entre investigación y políticas. Este punto fue advertido tempranamente por Harold Wilensky (1997), en uno de los pocos textos académicos dedicados a recorrer esta pista. A partir del estudio de decisiones sobre presupuesto y gasto en políticas sociales, sostiene que el vínculo entre investigación y políticas públicas en EEUU es mucho más débil que en otros países ricos como Suecia, Noruega, Austria y Alemania. Los países que tienen estructuras políticas centralizadas que favorecen la conexión entre expertos, burócratas y políticos tienden a usar más frecuentemente los insumos provenientes de la investigación social. En los sistemas políticos más pluralistas, la investigación juega un papel menor en la planificación de las políticas pero mayor en la competencia política. La concentración del poder favorece el uso de la investigación social. En cambio, el esquema pluralista que singulariza el *policy making* norteamericano sería un obstáculo a la incorporación de investigación: “*The voice of research, even scholarly analysis, is drowned out by the noise*” (1997: 1242).

El pluralismo genera ruido. La concentración del poder favorece un uso más directo de la investigación en las políticas. El análisis precedente es muy interesante por muchas razones. En primer lugar, ofrece un excelente ejemplo de cómo pensar en términos de estructuras políticas el *link* entre investigación y políticas públicas. En segundo lugar, ofrece un conjunto de hipótesis que, siendo perfectamente plausibles, no parecen servir de mucho para explicar el caso uruguayo. Uruguay se parece a EEUU en la variable dependiente (baja influencia de la investigación en las políticas) pero a Suecia, Noruega, Austria y Alemania en las variables independientes (movimiento sindical unificado, organizaciones empresariales centralizadas, partidos fuertes, gobierno central).

En segundo lugar, es probable que algunas características estructurales de los partidos políticos uruguayos hayan dificultado especialmente la incorporación de propuestas del *PNDES* en las políticas. En este sentido, vale la pena profundizar en el enfoque propuesto por Pribble (2008) que argumenta, a partir de una compara-

ción entre Chile y Uruguay, que el tipo de políticas públicas depende de las características de los partidos. Los partidos más elitistas, como la Concertación chilena (“*elite-electoral structure*”), harán políticas menos inclusivas desde el punto de vista social que un partido de masas como el Frente Amplio (“*organic-mobilizing structure*”). Asimismo, y éste es el punto más importante a los efectos del desarrollo de la teoría sobre investigación y políticas públicas, la estructura organizativa de los partidos chilenos facilita que las decisiones sean finalmente adoptadas por una elite con un alto estándar de conocimiento técnico. La estructura del FA, en cambio, con su densa trama de mecanismos de participación de las bases, obstaculiza cualquier intento de autonomización por parte de minorías.

El punto de Pribble merece ser desarrollado. No todos los partidos generan el mismo tipo de líderes, con los mismos niveles de formación académica y de propensión al uso de investigación en las políticas públicas. Es muy probable que si comparamos el trámite de la Alianza para el Progreso en Chile y Uruguay encontráramos que, también durante esos años, las ideas desarrollistas tuvieron el camino al poder más despejado del otro lado de los Andes que de éste. Seguramente, como sugiere Pribble, las características organizativas de los partidos ofrezcan una clave para entender estas diferencias. Es probable que algunos de los rasgos que caracterizaron a los partidos tradicionales uruguayos durante la década del sesenta (liderazgos caudillistas, escasa burocratización, vínculos con los electores más clientelísticos que programáticos) los hayan vuelto menos permeables que otros partidos a la dinámica del conocimiento especializado, en general, y a la influencia del desarrollismo, en particular.

En suma: el PNDES no fue implementado como tal porque en un sistema político como el uruguayo, lisa y llanamente, esto no era posible. En primer lugar, el sistema político uruguayo se caracteriza por su pluralismo. El poder está disperso. Las políticas públicas no se imponen. Se negocian. En segundo lugar, el sistema político uruguayo se caracteriza por la densidad de sus principales actores, los partidos y sus fracciones. No cabe esperar que actores que portan tradiciones ideológicas poderosas y que están sometidos a una dinámica de competencia política muy exigente (inter e intrapartidaria) acepten las propuestas de los expertos en políticas públicas sin examinarlas detenidamente, y sin esforzarse por adaptarlas a sus ideologías y cálculos políticos. En tercer lugar, el sistema político uruguayo, desde el comienzo, exhibió una fuerte tensión entre “caudillos” y “doctores”, entre los líderes políticos, verdaderos especialistas en la captación del apoyo popular, y los universitarios, especialistas en el manejo de doctrinas y saberes técnicos. Esta tensión, que se registra en todas las democracias contemporáneas, suele alcanzar en Uruguay una temperatura especialmente elevada.²²

22. Para un estudio más sistemático de la relación entre estructuras políticas y uso de investigación social en las políticas públicas,

IV. La evolución de OPP: avance y retroceso de la planificación²³

La experiencia de la planificación dejó un legado extenso. En particular, logró un objetivo extraordinario: la CIDE se integró a las estructuras del Estado adoptando el nombre de OPP. En su parte medular, el texto del artículo 230 de la constitución del 67 que consagra esta innovación, dice: Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. (...). El Director deberá reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo será de particular confianza del Presidente de la República. (...). La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización (...).”.

A lo largo de sus casi cinco décadas de existencia la OPP jugó un papel muy importante. Pero su influencia en la marcha del gobierno conoció importantes altibajos. El objetivo de esta sección es presentar las principales etapas de la evolución de la OPP desde el punto de vista de su actividad en materia de planificación. El argumento que se defenderá es muy sencillo. Aunque el nivel de actividad siempre ha sido intenso, la función de planificación en la OPP fue perdiendo espacio. En este sentido, parece haber dos grandes momentos en la evolución de la oficina. Desde su fundación hasta fines de los 80’, la OPP jugó un papel muy importante y acumuló una importante experiencia en planificación. La elaboración en 1972 del *PNDES 1973-1977* y su estricto seguimiento durante el primer lustro del régimen autoritario ofrecen un claro testimonio de la centralidad de esta oficina durante estos años. La aceleración de las reformas pro mercado a comienzos de los noventa, marcan el inicio de la segunda fase. La OPP mantuvo un nivel de actividad importante, pero dejó de formular planes globales de desarrollo.

4.1 Avance de la planificación

Buena parte de los expertos que colaboraron en la elaboración del *PNDES* de la CIDE, como ya se dijo, habían pasado en comisión desde otras oficinas del Estado. Entre 1965 y 1966, a medida que los grupos de trabajo de la CIDE fueron terminando de redactar sus respectivos planes, estos funcionarios retornaron

ver Garcé (2011).

23. Para la redacción de este apartado me apoyé fundamentalmente en la excelente monografía realizada por Teresa Álvarez (2008) para obtener la Licenciatura en Ciencia Política. Se trata del trabajo más completo realizado hasta la fecha sobre la evolución de OPP. Además de

a sus puestos de origen. La OPP, por ende, nació con el puñado de técnicos que habían sido contratados durante el primer lustro de los sesenta, y cuyos contratos habían podido ser renovados. Desde el punto de vista organizacional, se mantuvo el mismo esquema sectorial que se había usado para funcionar durante la elaboración del PNDES de la CIDE. En ese momento, además, se crearon dos grandes divisiones que durarían hasta 1990: la división de Planeamiento (bajo la dirección de Anichini) y Presupuesto (dirigida por Zerbino).

Entre 1967 y 1971, OPP no elaboró un Plan de Desarrollo propiamente dicho. De hecho, se limitó a asesorar al Poder Ejecutivo en algunas políticas específicas, entre ellas, en la reforma tributaria que creó el IMPROME. En verdad, fueron años de gran inestabilidad en la dirección y de intensos debates ideológicos. En cuanto a lo primero, basta señalar que, durante los años de la presidencia de Óscar Gestido y de Jorge Pacheco, la OPP tuvo ocho directores diferentes, algunos de ellos con ideologías francamente diferentes como Luis Faroppa (entre marzo y octubre de 1967) y Alejandro Végh Villegas (entre junio y agosto de 1968) y Ramón Díaz (entre abril y setiembre de 1970). En cuanto al debate interno, es muy importante registrar que, hacia fines de los sesenta, algunos de los técnicos de OPP vinculados a la Lista 15 del analizar documentos de OPP, Álvarez realizó entrevistas a protagonistas de esta historia como Ariel Davrieux, Alberto Bensión, Ramiro Rodríguez Villamil, Javier de Haedo, Angel Bertolotti, Carlos Sténeri y Conrado Ramos. PC que habían participado en la elaboración del plan (Bensión, Zerbino, Gil Díaz, Anichini) tomaron contacto con el pensamiento de Roberto Campos, ministro de Planeación durante el gobierno de Castello Branco (1964-1967). La lectura de las obras de Roberto Campos precipitó una profunda revisión ideológica que alejará definitivamente a muchos de ellos del paradigma cepalino, acercándolos al liberalismo económico.

Esta evolución doctrinaria desde el desarrollismo al liberalismo se plasmará en el *Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977)*, elaborado en 1972 en la OPP bajo la dirección de Ricardo Zerbino y Alberto Bensión (director y subdirector de la oficina hasta el golpe de Estado) y aprobado en el Consejo de Ministros del presidente Bordaberry en abril de 1973, que ofrece un claro *mix* entre ambos enfoques. Entre el *PNDES* elaborado por CIDE y el *PNDES* de la OPP existe, por tanto, una relación compleja. Existe cambio, desde luego. En el segundo plan puede verse un mayor énfasis exportador, y una mayor apuesta al mercado como asignador de recursos y al empresariado como actor fundamental del desarrollo económico. También es visible un cambio de enfoque en cuanto a la importancia y las causas de la inflación. Sin embargo, permanecen muchas de las estructuras conceptuales del *PNDES* de la CIDE. En primer lugar, se sigue reivindicando la necesidad de la planificación (“un instrumento irremplazable”):

se establecen metas “imperativas” para el sector público y metas “indicativas” para el sector privado. En tercer lugar, sobreviven algunas de las propuestas más importantes del *PNDES* como la modernización de la administración pública, la distribución de la propiedad en el sector agropecuario y la promoción industrial (OPP 1972: 21-34).

El régimen autoritario (1973-1984), lejos de abandonar la hoja de ruta elaborada por la OPP en 1972, la convirtió en el eje de sus políticas públicas en materia de desarrollo. La decisión de llevar adelante el *PNDES* fue tan firme que ni siquiera fue abandonada en el contexto del *shock* externo adverso generado por la crisis petrolera de 1974. El nuevo gobierno dio señales muy rápidamente de priorizar la implementación del *PNDES 1973-1977*. En el primer “cónclave”, realizado en San Miguel en agosto de 1973, “hubo consenso en ratificar la estrategia” definida en el *PNDES*. En los “cónclaves” siguientes, la cúpula del gobierno evaluó sistemáticamente el cumplimiento de los compromisos asumidos en el *PNDES*.

En 1976, en el marco del Acto Institucional N° 3, la OPP cambió de nombre y pasó a denominarse Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI). Las nuevas tareas, lejos de debilitar a la oficina, la fortalecieron. La función de coordinación, en particular, le permitía a esta repartición estatal ir un poco más lejos del mero asesoramiento al Poder Ejecutivo previsto en la Constitución. En lo que refiere estrictamente a la planificación, SEPLACODI hizo dos esfuerzos adicionales. En primer lugar, además de controlar el cumplimiento del *PNDES 1973-1977*, elaboró un nuevo *PNDES 1977-1982*. Este nuevo documento, en verdad, ratificó la política del anterior, confirmó las resoluciones de los sucesivos “cónclaves” y reunió información sobre los distintos sectores de la economía. En segundo lugar, en el marco del *PNDES*, llevó adelante importantes proyectos regionales y sectoriales. La idea de los polos de desarrollo, como tantas otras, ya estaba en el *PNDES* de la CIDE. Fue retomada por el *PNDES 1973-1977* e implementada durante el régimen autoritario, tanto para impulsar el desarrollo del norte (Grupo de Trabajo Regional para el Área de Tacuarembó y Rivera y Plan NORIONE) como del este del país.

Aunque entre los economistas “neoliberales” que tenían a su cargo el MEF y los jefes militares de SEPLACODI que velaban por el cumplimiento de los planes había una asimetría importante en materia de conocimiento, la oficina de planificación fue un centro de poder muy relevante. De hecho, según algunos testimonios, el director de SEPLACODI llegó a ser una suerte de “primer ministro”. De hecho, el equipo económico (Ministro de Economía, Presidente del BCU y director de SEPLACODI) se reunía en la vieja oficina de OPP. Su relevancia como centro de poder en el gobierno de las políticas públicas se refle-

jaba, además, en el fuerte interés que mostraban las nuevas generaciones de economistas en empezar a trabajar en esta oficina. El ingreso era por riguroso concurso. Además del papel clave en las políticas públicas, los atraía la existencia de un ambicioso sistema de becas de posgrados en el exterior, financiado por AID, inspirado en la experiencia chilena (y en paralelo a un programa similar instalado en el BCU). Esta iniciativa permitió que, entre 1974 y 1984, aproximadamente una docena de economistas y aproximadamente el doble de ingenieros agrónomos y veterinarios perfeccionaran su formación en el extranjero (muchos de ellos en EEUU).²⁴

Durante el gobierno militar, por ende, se verificó una situación que puede parecer paradójica. La política económica tuvo como objetivo general avanzar hacia la liberalización de la economía. Pero la liberalización se realizó mediante la acción planificada del Estado. En definitiva, la planificación convivió con la liberalización en el plano económico y con el autoritarismo en el plano político. La experiencia del régimen autoritario uruguayo ratifica la afinidad entre tecnócratas y militares tempranamente señalada por Guillermo O'Donnell en sus textos sobre el Estado Burocrático Autoritario. Ambos actores, sin perjuicio de tener fuertes discrepancias en otros planos, compartían una fuerte sospecha respecto a la política de partidos y una alta valoración acerca de la importancia crucial del conocimiento especializado y de la información en la toma de decisiones.

3.2 Retroceso de la planificación

El 1º de marzo de 1985 asumió la presidencia Julio M. Sanguinetti. Una de las primeras medidas adoptadas por su gobierno fue devolverle a la oficina de planificación su nombre original: SEPLACODI pasó a denominarse nuevamente OPP como ordena la Constitución.

Ariel Davrieux y Ricardo Zerbino, dos técnicos de primer nivel y con una destacada trayectoria en planificación fueron designados para ocupar respectivamente la dirección de OPP y la titularidad del MEF. Junto con Ricardo Pascale, presidente del BCU, formarán un equipo económico potente y sin fisuras. La OPP, tanto por la capacidad de su director como por la inercia de la trayectoria institucional anterior, siguió teniendo un nivel de actividad importante y jugando un rol destacado en la política económica, tanto en el control del gasto público como en la elaboración e implementación de programas de desarrollo. La OPP continuó el programa regional Vértice Noreste (VERNO), iniciado sobre el final del régimen militar (a instancias del Comandante en Jefe del Ejército de la época, Boscán Hontou, y ejecutado bajo la responsabilidad del entonces Co-

²⁴. Testimonio de Sténeri recogido por Álvarez (2008:54).

ronel Ángel Bertolotti) y, gracias al impulso del presidente Sanguinetti -y préstamo BID mediante-, los programas para el desarrollo de la Cuenca Lechera, Cuenca Arrocería, Desarrollo Forestal, Plan Granjero, Investigación Agropecuaria (INIA), entre otros. Para llevar adelante coordinadamente estos programas sectoriales se crea en 1987 la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE).

La OPP de Davrieux, de todos modos, no se propuso elaborar un plan al estilo del PNDES 1973-1977. La preparación de un plan de este tipo no entraba en las expectativas de ninguno de los principales responsables del equipo económico. Aunque este punto merece ser profundizado mediante entrevista con las autoridades de la época, todo indica que en esta decisión pesaron fundamentalmente dos razones.

En primer lugar, el gobierno democrático tenía la imperiosa necesidad política de moderar las expectativas y concretar realizaciones. La elaboración de un plan general podía ser contraproducente en ambos sentidos. En segundo lugar, el clima ideológico, desde comienzos de los setenta a comienzos de los ochenta, ya había cambiado sensiblemente. El liberalismo (con su énfasis en objetivos como apertura comercial, consistencia macroeconómica, eliminación de los controles de precios y mejora del funcionamiento de los mercados), en variedades más radicales o moderadas, reemplazó al viejo dirigismo y a su versión más moderna y racionalista, el desarrollismo. La planificación indicativa se batió en retirada. De todos modos, la División Planeamiento de OPP mantuvo un nivel de actividad muy importante y un protagonismo indiscutible en materia de programación de políticas sectoriales. Los técnicos de los distintos departamentos de esta División (agropecuario, comercio exterior, industriales, social, construcción y planeamiento territorial) eran la contraparte de los diferentes ministerios y jugaban un papel clave en la programación de las políticas públicas sectoriales.

El giro ideológico se manifestó en un cambio organizacional relevante registrado durante la presidencia de Lacalle. En diciembre de 1990, el decreto 573 eliminó la antigua distinción entre “planeamiento” y “presupuesto”. En los “considerandos” de esa norma se deja constancia del fundamento doctrinario: “Que dentro de dichas enunciaciones constitucionales interesa al Poder Ejecutivo, particularmente, acentuar los cometidos relacionados con la materia de la integración regional, la reforma del Estado y la gestión del Sector Público. La OPP no debía planificar. Debía, en esencia, cooperar con la reforma del Estado. A esos efectos, se instaló dentro de la OPP, por mandato del artículo 9 del decreto ya mencionado, el “Grupo Asesor para la Reforma del Estado”. OPP, durante el gobierno de Lacalle, de todos modos, no se limitó a la reforma del Estado o a asesorar en la elaboración del presupuesto. Jugó un papel importante alojando

do un amplio equipo de técnicos, contratados en el marco del Programa de Inversión Social (PRIS) mediante la cooperación internacional, que tuvieron un papel clave en la reforma de algunas políticas sociales. Durante estos años OPP crea, además, un conjunto de comisiones especiales (llegaron a ser 14) para estudiar o ejecutar asuntos específicos, desde la Comisión Sectorial del Mercosur hasta el Puesto Colonia-Buenos Aires, pasando por la destinada a estudiar los asentamientos irregulares.

Con el triunfo del PC en la elección de 1994, Ariel Davrieux volvió a la dirección de la OPP. La nueva victoria de los colorados en 1999 le permitió mantenerse en ese cargo a lo largo de toda una década (1995-2004). Durante este extenso lapso la OPP siguió las orientaciones de trabajo que se habían ido consolidando en los años anteriores. Entre otras tareas, asesoró en materia de presupuesto, vigiló junto al MEF el gasto público (interviniendo, por ejemplo, en la fijación de las tarifas públicas), alojó los expertos que trabajaron en el programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS) que sustituyó al PRIS del gobierno anterior, y dio un fuerte impulso a la Reforma del Estado. Para ello se creó dentro de OPP el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) que tuvo a su cargo una política ambiciosa de redefinición de las funciones de las distintas estructuras del Estado y que, permitió, a su vez, planificar y promover la disminución del número de funcionarios públicos. Desde el CEPRE, además, a partir de 1999 se instaló el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública (SEV), orientado a vincular las asignaciones presupuestales al cumplimiento de las metas comprometidas. Para poner en marcha este sistema, entre 1995 y 1999 se definieron metas e indicadores de gestión a nivel de cada unidad ejecutora. Entre 2000 y 2004 se definieron metas e indicadores a nivel de Centros de Actividad y se instaló el Sistema de Distribución del Gasto (SDG) con la finalidad de “asignar mensualmente el gasto ejecutado a nivel de unidades organizativas de las unidades ejecutoras” (Berreta, 2007). El esfuerzo en materia de coordinación de políticas públicas y de supervisión de la gestión de gobierno derivó, a menudo, en roces y conflictos entre los expertos de la OPP y los responsables de las políticas en los distintos ministerios.

Durante las dos presidencias del FA, la OPP también estuvo lejos de ser una oficina intrascendente. Como durante los gobiernos anteriores, dio alojamiento a iniciativas de Reforma del Estado y a otros planes considerados prioritarios por los sucesivos presidentes. En algunos momentos, incluso, la OPP frenteamplista, como podía esperarse dada la empatía la tradición ideológica de la izquierda uruguaya y la lógica de la planificación, pareció orientarse nuevamente hacia una de sus misiones fundacionales, el asesoramiento en materia de planes de desarrollo. La OPP dejó un testimonio importante desde este punto

de vista durante la presidencia de Tabaré Vázquez. Según consta en su propia página Web, el Área de Coordinación de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión de OPP dice tener, entre otros, el objetivo siguiente: “Formular y proponer a discusión pública una Estrategia Nacional de Desarrollo con visión de mediano y largo plazo: horizonte 2030, que contendrá visiones y líneas estratégicas en tres planos: sectorial, nacional y regional-territorial, así como la elaboración de un Plan de Desarrollo 2015 que abarque el próximo período de gobierno con una óptica de prioridades operativas para el quinquenio, más orientado a la elaboración presupuestal y al rediseño del sistema de planificación actual”.²⁵ El ejercicio prospectivo con horizonte 2030 sí se llevó a cabo (se denominó “Estrategia Uruguay III Siglo). Pero el anunciado Plan de Desarrollo, hasta donde ha podido saberse, nunca fue elaborado.

Para entender por qué este anuncio no se concretó se requiere seguramente información adicional. Por ahora, cabe manejar, aunque sea de modo tentativo, dos hipótesis que perfectamente podrían ser complementarias. En primer lugar, es posible que se haya frustrado por falta de acuerdo dentro del FA respecto a la utilidad de la planificación como herramienta de gobierno. De hecho, importantes cuadros de gobierno han manifestado reiteradamente que no corresponde que el sector público “elija ganadores”. Esto va en dirección opuesta a la lógica de la planificación indicativa que asume que es posible y necesario delinear objetivos estratégicos y establecer estímulos para orientar el desarrollo en la dirección preferida. En segundo lugar, es posible que haya pesado también la ausencia de recursos humanos capacitados para la realización de actividades de planeamiento. Los expertos que participaron, en los sesenta y setenta, en la redacción de los primeros planes ya no forman parte de OPP. Lo acumulado durante un par de décadas en materia de recursos humanos y aprendizajes sobre técnicas de programación se fue perdiendo en las décadas siguientes. Muchos de los expertos que habían jugado un papel clave durante la década del ochenta fueron, poco a poco, abandonando la oficina. Entre ellos cabe mencionar a Jorge Caumont, Edgardo Favaro, Jorge Roldós, Carlos Sténeri, Julio De Brun, Isaac Alfie, Hugo Davrieux, Gustavo Licandro y Rosario Medero.

La OPP fue perdiendo capacidad técnica y recursos humanos en materia de planificación. Pero, al mismo tiempo, fue acumulando conocimiento y experiencia acerca de cómo evaluar resultados de gobierno. A pesar de no haber retomado la lógica de la planificación, desde la puesta en marcha del SEV en 1999, la OPP ha venido avanzando sistemáticamente en el desarrollo de herramientas que permitan evaluar resultados, tanto de gestión como de políticas públicas, para tomar decisiones a partir de ellos. La creación del Área de

25. Ver: <http://www2.opp.gub.uy/principal.php#>

Gestión y Evaluación del Estado es un testimonio del avance de esta lógica dentro de OPP.²⁶ Asimismo, aunque no se elaboró un Plan de Desarrollo, cada gobierno del FA formuló un Plan Estratégico de Gestión (PEG) compuesto de un conjunto de Lineamientos Estratégicos del Gobierno.

El PEG y los LEG traducen a metas concretas de gestión los compromisos programáticos asumidos por el partido durante la campaña electoral. La evaluación de resultados (el SEV) apunta a verificar el cumplimiento del PEG.

En suma, desde comienzos de la década del 90, poco a poco, el brillo de la OPP se fue apagando. Nunca desapareció completamente. En particular, sirvió para alojar programas y políticas que los sucesivos presidentes consideraron especialmente relevantes. Pero, en líneas generales, esta oficina perdió centralidad. La OPP fue dejando de ser esa oficina técnica moderna y prestigiosa en la que los jóvenes estudiantes de Ciencias Económicas soñaban con trabajar. Así como la incorporación de la CIDE en el andamiaje estatal, en la reforma constitucional de mediados de los sesenta, fue el corolario de la curva ascendente de la influencia de las ideas desarrollistas, el debilitamiento de la OPP en tanto oficina de planificación, especialmente a partir de 1990, es consecuencia directa del *revival* del liberalismo económico.

26. er "Misión y Visión" de AGEV en: <http://www.agev.opp.gub.uy/pagina.php?id=8&m=0>

V. El regreso del futuro

A su modo, Uruguay ha ido acompañando las tendencias internacionales. Cuando, como en los sesenta, el péndulo se movió hacia el polo de la racionalización de las políticas públicas por medio de la “planificación indicativa”, nuestro país instaló la CIDE y la institucionalizó como OPP. Cuando, como en los noventa, el péndulo recorrió el camino opuesto y se acercó hacia el polo del espontaneísmo y de la apuesta a la iniciativa privada, la OPP perdió su vocación planificadora inicial. Ahora, en todos lados, el discurso sobre la necesidad de pensar futuros posibles para incidir en el devenir se ha vuelto nuevamente asunto corriente. Otra vez Uruguay, tímidamente, parece querer avanzar en esa dirección.

5.1 Uruguay: la otra cara de la crisis de 2002

La realización del ya mencionado ejercicio prospectivo en OPP no es casualidad. Tampoco está solamente ligado al triunfo del FA en las elecciones de 2004. El proyecto “Estrategia Uruguay III Siglo” debe ser visto, además, como la manifestación, en el plano estatal, de un cambio importante registrado bastante antes en la sociedad civil. La crisis de 2002 tuvo un lado positivo: activó un conjunto de iniciativas orientadas a volver a examinar las bases del desarrollo nacional y sus perspectivas de mediano plazo. Aunque hubo algunos esfuerzos a nivel estatal,²⁷ la mayor parte de estas iniciativas germinaron en la sociedad civil. Así como a comienzos de los sesenta, la estanflación ayudó a detonar el proceso de planificación, cuarenta años después, la crisis de 2002, se convirtió en una gran oportunidad para que se reinstalara en el país la reflexión sistemática sobre el futuro. Veamos algunos ejemplos.

En 2002, en plena debacle, a instancias del Rector Rafael Guarga, la Universidad de la República convocó de modo extraordinario a su Comisión Social Consultiva (CSC). Esta comisión asesora había sido creada a fines de 1999 como ámbito de diálogo entre UDELAR y la sociedad. Su integración revela claramente esta intención. La componen “nueve representantes de la Universidad de la República, doce representantes de los actores sociales y un Legislador por cada partido con representación parlamentaria”. Los representantes sociales, a su vez, son designados por el Consejo Superior Empresarial (3), el PIT-CNT (3), el Congreso Nacional de Intendentes (3) y las cooperativas más representativas.

27. La más ambiciosa de ellas fue la llevada adelante por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del MVOyMA en 2004, bajo la dirección de Federico Bervejillo. El proyecto se denominó “Uruguay 2025: Economía, Sociedad y Territorio”. Funcionaron cuatro foros sobre los temas siguientes: espacios metropolitanos, ciudades medias, costa turística y espacios rurales. En 2005, luego de cambio de gobierno, esta iniciativa fue discontinuada.

Durante 2002, como respuesta a la crisis, la CSC formó trece grupos de trabajo en tres áreas (empleo, producción y políticas sociales), para elaborar diagnósticos y consensuar propuestas. Los proyectos debían estar enmarcados en líneas de desarrollo a largo plazo.²⁸

El tercer ejemplo es la puesta en marcha del proyecto *Dosmil30*. Ante la magnitud del derrumbe, un grupo de activistas de diferentes generaciones, profesiones, trayectorias e ideologías, decidieron reunir esfuerzos para estimular la reflexión plural sobre el futuro del país y sus principales interrogantes.²⁹ El objetivo central de esta red fue volver a sembrar la semilla de la reflexión sistemática e informada sobre el mediano plazo. Para eso, desde el principio, *Dosmil30* priorizó construir alianzas con medios de comunicación. La primera de ellas se concretó rápidamente con el semanario *Crónicas* y permitió que, entre 2003 y 2007, dos veces por mes, *Dosmil30* divulgara artículos sobre los desafíos del mediano plazo. En 2006 se concretó otra alianza institucional que le permitió tener una difusión mucho mayor. *Dosmil30* se convirtió en un programa de radio que todavía se emite los domingos de mañana en El Espectador.

El cuarto ejemplo tuvo como protagonistas al rector de UDELAR Rodrigo Arocena y a Gerardo Caetano. Ambos impulsaron, durante 2011 y 2012, la publicación de una ambiciosa obra académica colectiva orientada a pensar los principales desafíos del futuro. La colección, titulada *La aventura uruguaya*, se publicó en tres tomos y reunió trabajos de tres decenas de académicos uruguayos sobre temas muy variados, desde la inserción internacional a la cultura, pasando por otros asuntos como integración social, innovación, y perspectivas político-institucionales. En la nota introductoria a la colección los coordinadores fundamentaron en los términos siguientes el objetivo de la obra:

“Si bien toda prospectiva requiere retrospectiva, y sin olvidar que los análisis siempre se hacen desde el presente y condicionados por sus preguntas y contextos, la colección se propone invitar a una reflexión cuyo norte esté claramente radicado en la imaginación sobre los futuros previsibles o en disputa. Se buscan análisis que aborden los futuribles del país, vale decir, los futuros posibles por los que puede transitar el proceso uruguayo en los próximos años” (Arocena y Caetano 2011: 7).

28. Se crearon las mesas siguientes: cadena vitivinícola, ciudades y territorio, comercio exterior, empleo, energía, industria, industria de la construcción, innovación productiva, recursos hídricos, sector salud, sector farmacéutico, tecnologías de la información, vivienda y financiamiento.

29. El grupo inicial de *Dosmil30* estuvo conformado, entre otros, por Edmundo Canalda, Juan Grompone, Juan Carlos Doyenart, Juan Martín Posadas y Germán Wettstein. A comienzos de 2004 se sumó Adolfo Garcé, y un poco después, Isabel Viana y Fernando Rosenblatt. Más recientemente, se integraron al proyecto *Dosmil30* en El Espectador Alejandro Acle, Fernando Marichal y Marcelo Soba. Con el semanario *Crónicas*, *Dosmil30* salió entre el 7 de noviembre de 2003 y 15 de junio de 2007 (78 números).

Para finalizar este breve panorama es preciso mencionar el Día del Futuro que, desde 2011, organiza anualmente el periódico *La Diaria*.³⁰ Según sus organizadores, la convocatoria tiene el sentido siguiente: “El día del futuro es una iniciativa de *la diaria* que se propone reunir a amplios sectores de la sociedad civil, la academia y la política del país y la región, para generar una instancia al año dedicada a la reflexión sobre el acontecer a mediano y largo plazo”. No por ser mucho más reciente que las otras esta iniciativa es menos relevante. Por el contrario, dado el perfil político del periódico y de sus lectores (elite política, profesional y académica de izquierda), presta una contribución importante al arraigo de la necesidad de pensar el mediano plazo sistemáticamente en dirigentes, militantes y votantes de izquierda.

5.2 Vertientes principales de la reflexión sobre el mediano plazo

Nadie discute que la edad de oro de la planificación ya pasó. Los soviéticos hicieron punta, sobre fines de la década del veinte, con su Primer Plan Quinquenal. El Plan Marshall, después de la segunda guerra mundial, y la Alianza para el Progreso, después de la revolución cubana, dieron un fuerte impulso a la elaboración de planes de mediano plazo y la instalación de oficinas de planificación. Los años sesenta fueron la época de mayor esplendor de la planificación. Socialista o democrática, imperativa o indicativa, participativa o tecnocrática, centralizada o descentralizada, adoptando muy diversas modalidades, la planificación se transformó en el modo normal de orientar las políticas públicas y de gobernar la economía. La crisis del *Welfare State*, en Europa, y del Estado desarrollista, en nuestra región, fue el punto de partida para el ascenso del liberalismo económico. Este movimiento en el plano de los paradigmas sobre desarrollo, a su vez, restó credibilidad a la planificación como herramienta de gestión estatal. Aunque algunos países, especialmente en nuestra región, han continuado redactando planes de desarrollo, en muchas partes las oficinas de planificación se desarmaron.

Pero el retroceso de la planificación tal como era entendida en los cincuenta y sesenta no implicó el fin de la reflexión sistemática sobre el mediano plazo. Por el contrario, como argumentan Ortégón y Medina Vásquez (2006), constituye una de las tendencias más notables de los últimos años tanto a nivel público como privado. Según Medina Vásquez (2005) hay que distinguir, al menos, las siguientes vertientes:

30. Toda la información sobre esta iniciativa puede consultarse en: <http://diadelfuturo.org/>

- i) *Estudios de futuro (future research)*. Ejemplos de esta escuela son el International Futures Programme de la OCDE,³¹ iniciado en 1990, y el Millenium Project, cuya primera etapa empezó en 1992.³²
- ii) *Pronóstico tecnológico (technological forecasting) y estudios de previsión (foresight studies)*. Muy comunes en EEUU.
- iii) *Planificación por escenarios*. Técnica muy conocida en el medio empresarial, especialmente a partir de los trabajos de la petrolera Shell.
- iv) *Prospectiva estratégica*. Escuela desarrollada en Francia gracias al esfuerzo de Pierre Massé desde 1970 sobre la base del trabajo pionero de Gaston Berger.
- v) *Previsión humana y social*. Enfoque caracterizado por su fuerte acento humanista y su énfasis en aspectos éticos y culturales.
- vi) *Estudios globales*. Entre ellos, los que intentan conectar tendencias económicas, medioambientales y demográficas.
- vii) *Visiones de futuro*. Sistematizan futuros deseables y apuntan a construir consensos para hacerlos posibles.

Como puede verse, la reflexión sistemática sobre el futuro admite diferencias importantes entre las distintas naciones. Cambian los protagonistas: en algunos países, como EEUU, predominan los esfuerzos de las empresas y del sector privado; en otros, como Francia, las agencias del Estado tienen un protagonismo especial. Cambian los temas: a veces el énfasis está puesto en la economía y la tecnología; otras veces en el territorio o aspectos culturales. Pero el estudio del mediano plazo no es una excepción. Es una tendencia potente, especialmente en los países más desarrollados.

La experiencia finlandesa, dado su extraordinario desarrollo y densidad institucional, merece un párrafo aparte. En este país, la reflexión sobre el futuro es llevada adelante por una amplia red de instituciones académicas y políticas. Finland Futures Research Center,³³ un centro de investigación universitario alojado en Turku School of Economics and Business Administration, encabeza la red

31. Dice la página de OCDE: "The International Futures Programme (IFP) is the OECD's forward studies group that has provided strategic, long-term thinking and horizon scanning for the organization since 1990. IFP events offer a platform where policy makers can freely confront their visions and concerns about the future, seek the views of others, and engage in a stimulating dialogue. In this way they gain a better understanding of the issues at stake. A variety of tools are used, ranging from horizon scanning and trend analysis to scenario construction, focus groups and policy analysis". Ver: <http://www.oecd.org/futures/>

32. Este proyecto se autodefine de la siguiente manera: "The Millennium Project connects futurists around the world to improve global foresight. It was founded in 1996 after a three-year feasibility study with the United Nations University, Smithsonian Institution, Futures Group International, and the American Council for the UNU. It is now an independent non-profit global participatory futures research think tank of futurists, scholars, business planners, and policy makers who work for international organizations, governments, corporations, NGOs, and universities. The Millennium Project manages a coherent and cumulative process that collects and assesses judgments from over 2,500 people since the beginning of the project selected by its 46 Nodes around the world. The work is distilled in its annual "State of the Future", "Futures Research Methodology" series, special studies, and integrated into this Global Futures Intelligence System. Ver: <http://www.millennium-project.org/>

33. Ver: <http://www.utu.fi/en/units/ffc/Pages/home.aspx>

de nueve instituciones académicas especializadas en el futuro denominada Finland Futures Academy.³⁴ Estas instituciones, entre otras actividades, ofrecen cursos de grado y posgrado orientados al futuro. Estas universidades, junto a otras instituciones académicas y personalidades integran The Finish Society for Futures Studies. Esta sociedad tiene como propósito el desarrollo de largo plazo de Finlandia mediante la promoción de estudios de futuro y de su utilización en las políticas públicas.³⁵ Finalmente, el propio parlamento tiene un comité especializado en estudios de futuro integrado por 17 parlamentarios: Committee for the Future.³⁶ Este comité fue creado en 1993. Desde el año 2000 tiene un estatus permanente y debe elevar al Parlamento un informe sobre el futuro del país en cada período de gobierno.

34. Ver: <http://www.utu.fi/en/units/firc/studying/FFA/Pages/home.aspx>

35. Ver: http://www.futurasociety.fi/tts_english.htm

36. Ver: <http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/tuv/tuvesite.htm>

VI. Conclusiones y recomendaciones

6.1 Conclusiones

6.1.1 Sobre la CIDE y su legado

El PNDES 1965-1974 fue aprobado formalmente por el Consejo Nacional de Gobierno en febrero de 1966. Pero jamás fue aplicado como lo que quiso ser, es decir, como un ambicioso conjunto de reformas “*armónicas*” y “*necesariamente concurrentes*”. El trabajo esfuerzo de conciliación, cooperación y convergencia ideológica realizado por la Secretaría Técnica en la elaboración del *PNDES* fue sometido por los actores políticos a una fuerte dinámica de dispersión, competencia política y divergencia ideológica.

Este proceso no tiene nada de sorprendente cuando se lo estudia desde los aportes de la literatura contemporánea acerca del “nexo” entre investigación y políticas públicas. En general, la investigación, aportando información y alternativas, va permeando lentamente, de modo gradual y acumulativo, las creencias de ciudadanos y actores respecto a problemas sociales y posibles soluciones. La complejidad del vínculo entre investigación y políticas aumenta cuanto más densos (en términos institucionales e ideológicos) son los actores y cuanto más pluralista es la estructura general del sistema político.

De todos modos, el enorme esfuerzo realizado entre 1961 y 1965 valió la pena. El ejercicio de planificación ejecutado desde la Secretaría Técnica de la CIDE dejó un legado muy importante en múltiples planos: generó un enorme cambio en la cantidad y calidad de información social disponible, “construyó” problemas, propuso alternativas de reforma en los más diversos planos, contribuyó a la modernización de las ideologías de los partidos y aportó insumos fundamentales para cambios en instituciones y políticas públicas durante las décadas siguientes. Un claro testimonio del reconocimiento que logró ganar fue que la planificación se institucionalizó: la CIDE se convirtió en OPP.

6.1.2 Sobre la evolución de OPP

OPP jugó un papel destacado desde su creación en adelante. Algunas de las normas más importantes aprobadas por el Consejo de Estado del régimen autoritario, como la Ley de Promoción Industrial o la creación de ANTEL, estaban previstas en los sucesivos PNDES. Otro tanto puede decirse de las obras de infraestructura en energía, carreteras y puentes, que fueron ejecutadas en esos años. Recu-

perada la democracia, OPP siguió siendo una estructura estatal poderosa. Además de participar activamente en materia de presupuesto alojó, por ejemplo, proyectos de desarrollo regional como VERNO, programas sectoriales como los de la cuenca lechera y arroceras, esfuerzos de modernización del Estado (como CEPRE), comisiones orientadas a monitorear el proceso de integración comercial (como la Comisión Sectorial del Mercosur) y políticas de descentralización de ambición creciente.

A partir de los años noventa, a medida que el clima de época en términos ideológicos fue virando más decisivamente hacia el liberalismo, OPP fue abandonando su principal cometido fundacional (“asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo”) y pasó a desempeñar un papel relevante en la coordinación y supervisión del gasto público. Durante los últimos años, el péndulo ha vuelto a empezar a recorrer el camino opuesto, vale decir, hacia la recuperación de cierta confianza en el papel orientador del Estado. Sin embargo, OPP todavía no ha vuelto a formular planes de desarrollo. Llevó adelante un ambicioso ejercicio de prospectiva con “horizonte 2030” (Estrategia Uruguay III Siglo). Al mismo tiempo, anunció un Plan de Desarrollo 2015 pero no lo concretó. En todo caso, es evidente que desde hace años dejó de acumular capacidad técnica y de preparar recursos humanos calificados para la tarea de pensar horizontes de mediano plazo.

6.1.3 Sobre el presente del futuro

El mundo tendió a abandonar el Plan Libro. Pero no abandonó la planificación como herramienta. Planifican las empresas privadas, especialmente las más grandes y poderosas. Pero también planifican, de diferentes maneras, muchos países, dentro y fuera de la región. Durante 2005, la Dirección Nacional de Planeamiento de Colombia elaboró *Visión Colombia, Segundo Centenario: 2019*.³⁷ Brasil, a instancias del presidente Lula, preparó el *Plan Brasil 2022*.³⁸ En Costa Rica, el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan) preparó el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*.³⁹ México acaba de lanzar su *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*.⁴⁰ En Perú, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico redactó el *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*.⁴¹

En Europa, algunas de las oficinas de planificación más tradicionales se reorientaron hacia la prospectiva. Un ejemplo paradigmático de esta evolución

37. Ver: <https://www.dnp.gov.co/Pol%C3%ADticasdeEstado/Visi%C3%B3nColombia2019.aspx>

38. Ver: <http://www.sae.gov.br/brasil2022/>

39. Ver: http://www.mideplan.go.cr/index.php?option=com_content&view=section&id=22&Itemid=10012

40. Ver: <http://pnd.gob.mx/>

41. Ver: http://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf

lo ofrece el caso francés. En Francia, el viejo Commissariat général du Plan (CGP), la legendaria institución creada en 1946 por el general de Gaulle y dirigida inicialmente por Jean Monnet, dejó de redactar planes quinquenales en 1993. En 2006 cambió de nombre pasando a denominarse Centre d'analyse stratégique (CAS). Muy recientemente, en 2013, recuperó parcialmente su viejo nombre: fue rebautizado como Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP).⁴²

Desde luego, desde los años sesenta hasta ahora, la técnica de planificación ha ido variando. La mayoría de los planes tratan de fijar grandes objetivos traducidos en metas numéricas, al estilo de los Objetivos del Milenio formulados por Naciones Unidas. La forma concreta cambió. Pero el ejercicio de pensar sistemáticamente el mediano plazo y la construcción de futuros posibles se mantiene, adoptando formas institucionales muy diferentes. Uno de los casos más impactantes por su extraordinaria densidad institucional es el de Finlandia.

Durante muchos años la reflexión sobre el futuro en Uruguay perdió credibilidad. Sin embargo, la crisis de 1999-2002 generó una creciente avidez por volver a explorar sistemáticamente, sobre la base de investigación social, horizontes de mediano plazo. La sociedad civil muestra, en este sentido, más energía que el Estado. Iniciativas como Dosmil30 (Semana *Crónicas* y Radio El Espectador) y el día del futuro (La Diaria) son ejemplos del creciente interés de la ciudadanía uruguaya por construir miradas de largo sobre los desafíos del país. El ejercicio prospectivo realizado recientemente en OPP es una señal en la misma dirección.

Hace más de una década, sobre el final del prefacio a mi libro sobre el “fracaso” de la CIDE, decía Enrique Iglesias: “Pero el libro (...) merece dos reflexiones finales. (...). La segunda es que esta experiencia ‘ya fue’, como suele decirse ahora. Pero vale la pena preguntarse si sus motores podrían ser encendidos nuevamente, en el marco de las condiciones que marcan el presente que son muy distintas a las de los años sesenta. Dicho en otros términos, ¿podría hoy el país enfrentado a serios desafíos tanto internos como externos, concebir un plan de

42. Puede leerse en su página Web la siguiente descripción de sus objetivos y tareas: “Lieu d'échanges et de concertation, le CGSP apportera son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long termes de son développement économique, social, culturel et environnemental. Il contribuera, par ailleurs, à la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics. (...) Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, lieu transversal de concertation et de réflexion, s'attachera à : i) Renouveler l'approche de la stratégie et de la prospective économique et sociale afin d'éclairer les pouvoirs publics sur les trajectoires possibles à moyen et long terme pour la France en matière économique, sociale, culturelle et environnementale ; ii) Redonner vigueur à la concertation avec les partenaires sociaux et développer le dialogue avec les acteurs de la société civile. Le commissariat général travaille en réseau avec 8 organismes à compétences sectorielles: le Conseil d'analyse économique ; le Conseil d'orientation des retraites ; le Conseil d'orientation pour l'emploi ; le Haut Conseil de la famille ; le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie; le Haut Conseil du financement de la protection sociale; le Conseil national de l'industrie; le Centre d'études prospectives et d'informations internationales. Le commissaire en coordonne les travaux ».

acción que concilie la adhesión de amplios segmentos de los sectores público y privado?” (2002: 6).

A partir de lo expuesto, la respuesta a su pregunta debe descomponerse en dos afirmaciones. En primer lugar, está claro que el país debe volver a generar reflexión sistemática sobre sus desafíos de mediano plazo y sus futuribles. En segundo lugar, también es evidente que no hay que volver a cometer el error de pensar que un plan de acción concebido por expertos puede convertirse directamente, sin mediaciones, en políticas públicas y decisiones de gobierno. Dicho de otra forma, Uruguay puede y debe volver a pensar en planes de futuro siempre y cuando asigne al concepto planificación un sentido distinto al usado en los sesenta.

A partir de estas conclusiones, se desprenden las siguientes recomendaciones.

6.2 Recomendaciones

- i) *Instalar procesos permanentes de reflexión sobre el futuro.* La reflexión sobre el futuro en Uruguay no se realiza sistemática ni continuadamente. Esto no permite la acumulación de aprendizajes ni la formación de recursos humanos en estudios de futuro.
- ii) *Evitar caer en el debate ideológico y/o teórico acerca de la utilidad de los planes.* De hecho, no es imprescindible volver a intentar formular planes de desarrollo como el *PNDES 1965-1974* de la CIDE o como el *PNDES 1973-1977* de OPP. Pero sí es necesario volver a generar y aprender a acumular capacidad técnica para pensar sistemáticamente los desafíos y escenarios del futuro.
- iii) *Fortalecer la capacidad técnica de las instituciones estatales para la reflexión sobre el futuro.* La OPP, por mandato constitucional, historia y trayectoria, parece estar llamada a volver a jugar un papel importante en la elaboración de perspectivas de mediano y largo plazo.
- iv) *Potenciar la capacidad del sistema de producción de conocimiento, en general, y de las instituciones universitarias, en particular, para pensar el futuro.* Favorecer el establecimiento de convenios de cooperación con organizaciones especializadas de otros países (como las finlandesas) de modo de favorecer la formación de recursos humanos en esta tarea.

Bibliografía

- Álvarez, Teresa (2008). “La evolución de la OPP”. Monografía Final de la Licenciatura en Ciencia Política, Instituto de Ciencia Política, FCS-UDELAR.
- Arocena, Rodrigo y Gerardo Caetano (2011). “Nota introductoria a la colección”, *La aventura uruguaya*, Tomo 1, El país y el mundo, Debate, Montevideo.
- Barbato, Celia (1986). “Economía”. En *Ciencia y Tecnología en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura – CINVE.
- Berreta, Nora (2007). “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. El caso de Uruguay”. Banco Mundial y CLAD.
- Bobbio, Norberto (1998). *La duda y la elección*. Barcelona-México: Paidós.
- Caplan, Nathan (1979). “The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization”. *American Behavioral Scientist* 22(3): 459-470.
- CIAP (1964). *Acta final del subcomité del CIAP sobre Uruguay*. Washington D.C: OEA- CIES.
- CIDE (1963). *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración.
- CIDE (1964). *Avance de tareas 1963*. Montevideo: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.
- CIDE (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, Compendio (en dos tomos). Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración.
- De Mattos, Carlos (1979). “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana”, *Revista de la Cepal*, Nº 8, agosto.
- FCEyA (2002). *La Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en los setenta años de su creación legal (1932-2002)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé (1999). “Un cambio ‘a la uruguaya’. La evolución del programa frenteamplista”, en *Posdata* 172.
- Garcé, Adolfo (2000). “La partitura, la orquesta, el director y algo más”. En Jorge Lanzaro (coordinador), *La “segunda” transición en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Garcé, Adolfo (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el “fracaso” de la CIDE*. Montevideo: Trilce.
- Garcé, Adolfo (2009). “Economics, Economists and Politics in Uruguay (1942–1999)”. En Markoff, John y Verónica Montecinos, *Economists in the Americas*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Garcé, Adolfo (2011). Estructuras políticas y uso de la investigación en las políticas públicas. Método e hipótesis para una agenda de investigación”. En Mendizabal, Enrique y Norma Correa Aste (editores), *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*. Lima: CIES – Universidad del Pacífico, p. 345-367.
- Hall, Peter A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.

- Iglesias, Enrique (1966). *Uruguay: una propuesta de cambio*. Montevideo: Alfa.
- Iglesias, Enrique (2002). "Prefacio". En Adolfo Garcé, *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo: Trilce
- Latham, Michael E. (2000). *Modernization as ideology: American social science and 'nation building' in the Kennedy era*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Levinson, Jerome and Juan de Onis (1970). *The Alliance That Lost its Way*. Chicago: Quadrangle Books.
- Lira, Luis (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Serie Gestión Pública n.º 59. Santiago de Chile: ILPES.
- Medina Vásquez, Javier (2005). *Experiencias significativas en pensamiento a largo plazo*. CEPAL, SERIE Seminarios y Conferencias N° 8, disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/4/LCI1544P/SesionXV.pdf>
- Nutley, Sandra, Isabel Walter y Huw T.O.Davies (2007). *Using Evidence*. Bristol: The Policy Press.
- OPP (1972). *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*. Montevideo.
- Ortegon, Edgar y Javier Medina Vásquez (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: ILPES.
- Pribble, Jennifer (2008). *Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America's Free Market Era*. PhD. Dissertation. Chapel Hill.
- Sanguinetti, Julio M. y Álvaro Pacheco Seré (1971). *La nueva constitución*. Montevideo: Alfa.
- Scherman, Ronald (editor) (1988). *The Alliance for Progress. A retrospective*. New York- Westport-London: Praeger.
- Stone, Diane, Simon Maxwell y Michael Keating (2001). "Bridging Research and Policy". Background Paper for the International Workshop 'Bridging Research and Policy', University of Warwick, 16-17 July 2001.
- Weber, Max (1998). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weiss, Carol (1977). "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research", *Policy Analysis* 3(4): 531-545.
- Weiss, Carol (2009). "Prólogo". En Fred Carden, *Del conocimiento a la política. Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona: Icaria, pp.7-15.
- Wilensky, Harold L. (1997). "Social science and the public agenda: Reflections on the relation of knowledge to Policy in the United States and Abroad", *Journal of Health Politics, Policy and Law* 22(5): 1241-1265.

El Proyecto Uruguay+25
contó con el apoyo de:



OIM Organización Internacional para las Migraciones