



Investigación y políticas públicas

Planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el Progreso

Adolfo Garcé¹

Resumen

Durante el primer lustro de década de 1960, bajo el auspicio de la Alianza para el Progreso, se llevó a cabo el más ambicioso esfuerzo de planificación de la historia del país. Para elaborar los planes el gobierno de la época se montó especialmente una oficina: la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). A fines de 1965, la CIDE puso a disposición del gobierno su producto más importante, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974). A comienzos de 1966, el gobierno aprobó formalmente los planes, pero nunca llegó a aplicarlos. Sin embargo, tanto la información económica y social como las propuestas de reformas generadas por la CIDE, permearon profundamente el debate político y la visión de los principales actores. La experiencia de la planificación en Uruguay ratifica las principales conclusiones de la literatura sobre investigación social y políticas públicas pero, al mismo tiempo, invita a formular nuevas hipótesis.

Palabras clave: CIDE, Uruguay, Alianza para el Progreso, investigación, políticas públicas

Abstract

During the first half of the 1960s, under the auspices of the Alliance for Progress, Uruguay carried out the most ambitious planning effort of its history. The government set up an office to design the plans: the Technical Secretariat of the Committee on Investment and Economic Development (CIDE, in Spanish). In late 1965, the CIDE made available to the government its most important product, the National Economic and Social Development Plan (1965-1974). In early 1966, the government formally approved the plan, but never implemented it. However, both economic and social information and reform proposals generated by CIDE deeply permeated the political debate and the positions of the main social and political actors. This experience confirms the main conclusions of the research and policy “nexus” literature but, at the same time, invites us to devise put forward new hypotheses.

Key words: CIDE, Uruguay, Alliance for Progress, research, policy

1 Magíster 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 y en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (Udelar); investigador Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores.



Introducción

La década del sesenta es vista, habitualmente, como el lento prólogo del quiebre de la democracia ocurrido en 1973. Los enfoques 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 (en este sentido, la reforma de la constitución en 1966 es un punto de inflexión), todo esto en el contexto de desasosiego producido por el estancamiento económico y la aceleración de la inflación. La década 1960, 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 (en adelante CIDE), 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.

El primer objetivo de este trabajo es, precisamente, ofrecer una revisión sintética de esta historia y del legado de la planificación, que se apoya en un trabajo de campo exhaustivo. Pero, junto a este objetivo, el artículo tiene un propósito teórico. 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.² 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 razón, de la ciencia. Mirada desde este ángulo, la experiencia de la CIDE ofrece una excelente oportunidad para aplicar las herramientas conceptuales que han venido siendo elaboradas durante los últimos años por los estudiosos de la temática del nexo entre investigación social y políticas públicas.³

Desarrollismo en Uruguay: los planes de la CIDE

Como en el resto de América Latina, también en Uruguay la crisis del 29 desencadenó un importante proceso de industrialización. Le correspondió al Partido Colorado (PC) liderar este esfuerzo que se intensificó durante el segundo lustro de los años 1950, el lapso de mayor influencia de Luis Batlle Berres. Mientras tanto, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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 Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA) y entre sus colegas

- 2 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).
- 3 Este artículo es una versión sintetizada (desde el punto de vista empírico) y actualizada (en términos teóricos) de mi tesis de maestría en Ciencia Política, defendida en el año 2002, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Para reconstruir la experiencia de la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (en adelante CIDE) realicé, entre 1997 y 2001, en Montevideo, Buenos Aires, Santiago de Chile y Washington D.C., 28 entrevistas en profundidad (a 6 políticos y 22 expertos).



del Instituto de Economía.⁴ Las ideas cepalinas aterrizaron en Uruguay, en realidad, cuando el desarrollismo “empírico” impulsado por el PC entró en crisis.

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 Estados Unidos 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 el desarrollo económico y social de América Latina esperaban poder evitar una cascada de revoluciones socialistas inspiradas en el ejemplo cubano.⁵

El lanzamiento de 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 de 1940) 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 Partido Nacional (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 de 1950, se había venido incrementando el número de estudiantes y egresados de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.⁶ 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.

La Secretaría Técnica

Para liderar la elaboración de los planes el gobierno convocó de inmediato al contador Enrique Iglesias, que venía teniendo una destacada actuación en el Instituto de Economía de la FCEyA desde comienzos de la década de 1950. Por decisión de Azzini, ministro de Finanzas, el equipo de planificación se instalaría en una oficina especialmente creada a estos efectos: la Secretaría

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 ella se destacan tres obras: Ronald Scheman (editor), *The Alliance for Progress: A retrospective* (Nueva York-Westport-Londres: 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).

6 Sobre la evolución de la Economía en Uruguay ver Adolfo Garcé, “Economics, Economists and Politics in Uruguay (1942 – 1999)”, en John Markoff y Verónica Montecinos, *Economists in the Americas* (Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009).



Técnica de la CIDE. Además de reclutar a Iglesias el gobierno solicitó el apoyo técnico de la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (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 de 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.⁷

Los integrantes del GAP dirigieron los diversos grupos de trabajo⁸ 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 26 expertos locales contratados y 19 pases “en comisión”.⁹ 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 300 expertos uruguayos colaboraron de un modo u otro en los trabajos de preparación de los diagnósticos, planes y proyectos.¹⁰ 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 Lichtensztein, Walter Lusiardo Aznárez, Luis Macadar, Alicia Melgar, José María Puppo, Germán Rama, Pedro Seré, Aldo Solari, Ana María Teja, Juan Pablo Terra, 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

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

8 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 Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, *Avance de Tareas 1962* (Montevideo: CIDE) y *Avance de Tareas 1963* (Montevideo: CIDE)

9 Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, *Avance de tareas 1963* (Montevideo: CIDE).

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



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

Entre 1961 y 1963 la CIDE generó la información básica requerida por la técnica de planificación 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 PBI 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. Sus conclusiones tuvieron un fuerte impacto público: “La economía uruguaya entró, después de la segunda posguerra, en una etapa de estancamiento en su sistema productivo que, al perdurar, podía amenazar todo el progreso que el País logró en los primeros decenios del siglo”.¹¹

Los planes

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* (en adelante *PNDES*) 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 palabras de Monti: “Nuestro plan no fue de ninguna manera una copia servil de concepciones de la CEPAL. De ninguna manera. En esa época, es cierto que la CEPAL tenía peso en América Latina (...). Pero no había una ideología de la CEPAL estructurada hasta el más mínimo detalle. No había un modelo de la CEPAL que fuera aplicado en forma servil en cada país”.¹²

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

11 CIDE. *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas* Tomo 1 (Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, 1963), Introducción.

12 Entrevista del autor. Montevideo, noviembre de 1998.



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”.¹³ 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”.¹⁴

Principales recomendaciones del PNDES por sector

SECTOR	PRINCIPALES RECOMENDACIONES
Agropecuario	Siete leyes: reforma agraria, forestación, semillas-suelos-aguas, cooperativas, fertilizantes, procedimientos. Prohibición de sociedades anónimas.
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.

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

14 CIDE, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, Compendio (Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, 1966), 119. (En adelante *PNDES*)



Salud	Servicio Nacional de Salud. Seguro Nacional de Salud.
Administración Pública	Fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado. Nacionalización, coordinación, planificación. 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. Impuesto a la baja productividad del agro.
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.
<i>Fuente:</i> elaboración propia a partir del <i>PNDES 1965-1974</i> .	

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*, como el complejo mecanismo de relojería que los expertos habían querido fabricar. Fue así que nació la extendida leyenda del “fracaso” de la CIDE. De todas maneras, el 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.

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”.¹⁵ 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. Por ejemplo, Astori, Couriel y Zerbino fueron a perfeccionar sus conocimientos en técnicas de planificación en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de Chile, hacia fines de los años 1970. 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. Como en otros países, los economistas fueron las “estrellas de la crisis”.¹⁶

15 Celia Barbato, “Economía”, en *Ciencia y Tecnología en Uruguay* (Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura-CINVE, 1986).

16 Ver Catherine Conaghan, “Estrellas de la crisis: El ascenso de los economistas en la vida pública peruana”, *Pensamiento Iberoamericano* 30 (1997). Además de la economía, otras disciplinas sociales recibieron un estímulo poderoso en el contexto de la elaboración de los planes. Por ejemplo, fue a pedido de Enrique Iglesias que Aldo Solari redactó *El desarrollo social del Uruguay* en la posguerra, sobre la base del censo realizado en 1963.



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 de 1950. 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 modernización administrativa, pasando por el “crecimiento hacia afuera”) quedaron integrados al paisaje discursivo de las tres décadas siguientes.

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 años 1960 la gran mayoría de los dirigentes blancos mantenía 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 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.

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”.¹⁷ 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

Dice Solari en el prefacio: “El origen de esta obra fue un pedido de la CIDE para redactar una introducción sobre los aspectos sociales al Plan General insertado en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social”. CIDE, *PNDES*, 9.

17 Entrevista del autor. Montevideo, febrero de 2001.



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.¹⁸ 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”. Sobre fines de los años 1960, algunos de los técnicos vinculados a la 15 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). Esta evolución doctrinaria (desde el desarrollismo al liberalismo) se plasmará en el segundo *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, elaborado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en 1972, que ofrece un *mix* entre ambos enfoques.¹⁹

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 la 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 1960, 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.²⁰ Juan Pablo Terra, una figura clave del proceso de renovación en el pensamiento socialcristiano en Uruguay, tuvo también una participación muy 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”.²¹

18 Desarrollo extensamente este argumento en el capítulo 2 (“Antecedentes de la planificación en Uruguay”) de *Ideas y competencia política en Uruguay, 1960-1973: Revisando el “fracaso” de la CIDE* (Montevideo: Trilce, 2002).

19 El vínculo entre ambos planes, el elaborado en la CIDE y el de la OPP fue estudiado sistemáticamente en Adolfo Garcé, “La partitura, la orquesta, el director y algo más”, en Jorge Lanzaro (coordinador), *La “segunda” transición en el Uruguay* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2000).

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

21 *Ibid.*, 90-91.



Finalmente, las ideas desarrollistas también dejaron su huella en la 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 años 1960: el programa socialcristiano del PDC de Juan Pablo Terra, la sofisticada fusión de la tradición batllista con el desarrollismo cepalino de la 99 de Zelmar 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 Vivián Trías desde mediados de los años 1950, el giro hacia la teoría de la dependencia que se venía verificando en el Instituto de Economía a fines de los años 1960, 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 de la planificación hasta el énfasis en la industrialización, pasando, por cierto, por la “reforma agraria radical”.²²

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

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 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

22 Adolfo Garcé y Jaime Yaffé, “Un cambio ‘a la uruguaya’: La evolución del programa frenteamplista”, *Posdata* 172 (1999).



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 esta debe ser la que más rápidamente logró ser incorporada. 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.²³ 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, etc. 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).

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, esta 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.

23 Ver Julio M. Sanguinetti y Álvaro Pacheco Seré, *La nueva constitución* (Montevideo: Alfa, 1971).





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.

Confirmaciones y aportes teóricos.

La experiencia de la CIDE analizada desde la literatura sobre el “nexo” entre investigación y políticas públicas

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.²⁴

El plan-libro, en Uruguay, como en los demás países de América Latina fracasó. El *PNDES* fue aprobado formalmente pero nunca fue implementado *in totum*, como el complejo mecanismo de relojería que quiso ser. Pero el impacto de la tarea de la planificación realizada desde la CIDE en la política uruguaya está muy lejos de ser irrelevante. El esfuerzo realizado dejó un legado abundante en múltiples planos (información, agenda, ideologías, políticas públicas, instituciones). El “fracaso” del plan-libro, cuando se lo observa desde la literatura reciente acerca del nexo entre investigación y políticas públicas, tiene poco de misterioso.

El objetivo de este apartado 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. En segundo lugar, se sugerirá qué es lo que este caso podría aportar al desarrollo de la teoría.

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

24 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”, *Revista de la Cepal* 8 (agosto de 1979).





el uso de la investigación social como una simple transferencia de conocimiento desde un productor a un consumidor.²⁵ 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 denominara *enlightenment*.²⁶

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 de 1950 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 años 1970, el reclamo de reforma agraria se convirtió en una de las banderas más importantes tanto del Frente Amplio (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. Muchas de las ideas del *PNDES* siguieron resplandeciendo mucho tiempo en el debate sobre políticas públicas en Uruguay. Desde este punto de vista la estrategia adoptada por la Secretaría Técnica fue exitosa. Explicando esto, dijo Iglesias:

¿En qué forma encaramos la planificación? No es difícil hacer un plan –perdonen el atrevimiento– pero sí es difícil ‘vender’ la idea del plan. Eso es lo que importa. Nos preocupa mucho menos el plan como instrumento formal que como instrumento de decisiones políticas y privadas. Por eso hemos avanzado definitivamente en una tarea de preparación de la opinión pública y política; hemos pasado meses hablando con la gente, conversando con los sindicatos, con los empresarios, y con todos los niveles del gobierno.²⁷

Por eso la Secretaría Técnica hizo un gran esfuerzo de diseminación del contenido del *Estudio económico del Uruguay* (en 1963) y del contenido del *PNDES* (desde comienzos de 1965). En el *Avance de tareas 1963*, redactado a comienzos de 1964, se decía:

- 25 La literatura en este campo ha tenido un gran desarrollo desde fines de los años 1990 hasta ahora. Una buena síntesis del estado del arte a comienzos del siglo XXI puede leerse en Diane Stone, Simon Maxwell y Michael Keating, “Bridging Research and Policy”, Background Paper for the International Workshop “Bridging Research and Policy”, University of Warwick, 16-17 July 2001. En la producción de los últimos años se destaca nitidamente la excelente obra de Sandra Nutley, Isabel Walter y Huw T.O. Davies, *Using Evidence* (Bristol: The Policy Press, 2007).
- 26 Carol Weiss, “Research for Policy’s Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research”, *Policy Analysis* 3, 4 (1977), 531-545.
- 27 Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, “Acta final del subcomité del CIAP sobre Uruguay” (Washington D.C.: OEA-CIES, 1964), 60.



El interés que despertó el *Informe* del CIDE en todos los sectores de opinión del país, dio como resultado que a partir del mes de junio de 1963, el CIDE fuera invitado a participar en sucesivas reuniones, charlas, conferencias, mesas redondas, audiciones de televisión, pequeños cursillos, etcétera. El Secretariado Técnico del CIDE entendió que no podía sustraer su aporte, ya que negarlo hubiera significado transformar el *Informe* y sus conclusiones en un simple trabajo monográfico, digno de figurar en la biblioteca de los estudiosos pero inepto para proseguir sobre su base una ambiciosa marcha en la profundización de los problemas de la economía del País y en sus posibles soluciones. (...) La lista es muy extensa pero de todas ellas merecen destacarse dos (...): En primer lugar, la celebrada en el mes de agosto en Colonia Suiza con asociaciones patronales agrupadas en la llamada Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico (COMCORDE) y propiciada por ésta. (...) La segunda reunión que comentamos fue celebrada en Montevideo, durante los días 23 y 24 de noviembre con representantes sindicales, auspiciada por un núcleo de sindicatos obreros.²⁸

El esfuerzo de diseminación dio resultados. Los datos, diagnósticos y propuestas de la CIDE quedaron resonando en el debate público por mucho tiempo.

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:

Sometimes research is not designed to be relevant to policy. Sometimes it is so designed, but fails to have an impact because of problems associated with timeliness, presentation, or manner of communication. Sometimes (probably quite often) policy-makers do not see research findings as central to their decision-making. The relationship between research and policy is often tenuous, quite often fraught.²⁹

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”.³⁰ Norberto Bobbio, 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

28 CIDE, *Avance de tareas 1963*, II2-II4

29 D. Stone, S. Maxwell y M. Keating, “Bridging Research and Policy”.

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



de decisión entre distintas alternativas posibles).³¹ La literatura reciente sobre investigación y políticas públicas también ha transitado este contraste. Según Nathan Caplan 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.³² 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 experiencia 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: “the irony here is that the evidence base confirming any benefits (or indeed, dysfunctions) o fan evidence-based approach to public policy and service delivery is thin”.³³ 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”.³⁴

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 detallistas, 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 les 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

31 Norberto Bobbio, *La duda y la elección* (Barcelona-México: Paidós, 1998).

32 Nathan Caplan, “The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization”, *American Behavioral Scientist* 22, 3 (1979), 459-470.

33 S. Nutley, I. Walter y H. Davies, *Using Evidence*, 2.

34 F. Carden, *Del conocimiento a la política*, 14-15.



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.³⁵

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.³⁶

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 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

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

36 Una síntesis de los distintos modelos de uso de la investigación en las políticas puede leerse en S. Nutley, I. Walter y H. Davies, *Using Evidence*, 38-40.



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:

The dominant model of research use (...) envisages individual *policy makers* and practitioners consciously seeking out and keeping up-to-date with research, and then applying the evidence they thereby glean in their day-to-day work (...). We thus need to move beyond individualized framings of the research process, and to capture what using research mean within wider organizations and systems, and for groups and communities as well.³⁷

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. Por eso, como vimos, del mismo tronco desarrollista terminaron brotando varias ramas diferentes. 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. Hace más de dos décadas, Peter A. Hall usó este argumento para explicar el proceso de adopción de políticas keynesianas.³⁸ 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, desde Klingemann a Kitschelt. Los partidos no pueden adoptar posiciones completamente distintas a las que sostuvieron en el pasado. Si lo hacen, toman el riesgo de pagar costos políticos significativos. La tradición discursiva limita, en este sentido, el margen de maniobra de los líderes.

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”.³⁹ Aunque,

37 S. Nutley, I. Walter y H. Davies, *Using Evidence*, 302.

38 Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations* (Princeton: Princeton University Press, 1989).

39 S. Nutley, I. Walter y H. Davies, *Using Evidence*, 263.



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, en uno de los pocos textos académicos dedicados a recorrer esta pista:

As a student of comparative political economy and social policy for thirty years, I have interviewed more than four hundred politicians, budget officers, experts on taxing and spending, health and welfare officials, and labor and management personnel in nineteen rich democracies for my project on the politics of taxing and spending. (...) It is clear that intellectuals, including social scientists, have typically had tense relationships with men and woman of power in all these countries. But it is also clear that the disjunction between research and policy is perhaps most extreme in the United States. The similarities are rooted partly in the universal limitations of social science; the differences are due to the diverse contexts in which research is applied.⁴⁰

A partir del estudio de decisiones sobre presupuesto y gasto en políticas sociales, Wilensky sostiene que el vínculo entre investigación y políticas públicas en Estados Unidos 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”.⁴¹

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 Estados Unidos 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). Téngase presente que, como explica Lanzaro,⁴² el sistema político uruguayo incorporó algunos rasgos de los esquemas neocorporativos que se generalizaron en Europa después de la Gran Depresión.

40 Harold L. Wilensky, “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 (1997), 1242.

41 *Ibid.*, 1248.

42 Jorge Lanzaro, *Sindicatos y sistema político* (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1986).



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 que argumenta, a partir de una comparación 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 este 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.⁴³

El punto de Pribble merece ser desarrollado. No todos los partidos generan el mismo tipo de líderes, con los niveles de formación académica y de vocación por el uso de investigación en las políticas públicas que los chilenos. Las diferencias entre las políticas sociales realizadas por la Concertación chilena y las del FA reflejan que, en Chile, los expertos tuvieron mayor autonomía que en Uruguay. Es probable que esto no sea una particularidad del período examinado por la autora sino una nueva manifestación de una vieja diferencia entre ambos sistemas políticos. Es muy probable que si comparáramos el trámite de la Alianza para el Progreso en los dos países encontraríamos que, también durante esos años, las ideas desarrollistas tuvieron el camino al poder más despejado en Chile que en Uruguay. 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 de 1960 (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 torno a la cuestión del tipo de partidos (estructura organizativa y vínculo con los electores) la literatura sobre investigación y políticas públicas también tiene una oportunidad teórica.

Conclusión

El *PNDES* jamás fue aplicado como lo que quiso ser, es decir, como un ambicioso conjunto de reformas “armónicas” y “necesariamente concurrentes”. El trabajoso 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. Esto, al menos en parte, era inevitable dado el pluralismo que caracteriza a la democracia uruguaya y la elevada densidad de sus partidos políticos. Sin embargo, este patrón divergente se agravó por la coyuntura política de polarización ideológica que signó el lustro anterior al quiebre de la democracia.

Sin embargo, la tarea de la planificación dejó un legado abundante. Aunque no fueron pocas las propuestas contenidas en el *PNDES* que, durante la década siguiente a la publicación del plan, llegaron a ser incorporadas en las políticas públicas o plasmadas en cambios institucionales,

43 Jennifer Pribble, “Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America’s Free Market Era”, PhD. Dissertation (Chapel Hill, 2008).



como enseña la literatura sobre el “nexo” entre investigación y políticas públicas la influencia de la CIDE se verificó de modo indirecto, mediato. La información, los diagnósticos y las recomendaciones de “cambios estructurales” generadas y diseminadas por la CIDE a lo largo de sus cinco años de trabajo fueron cambiando la percepción de los problemas nacionales y de sus posibles soluciones por parte de los principales actores. Fue, tal como indica el manual, un auténtico proceso de *enlightenment*. El proceso también ratifica otras dos conclusiones ampliamente estudiadas en la literatura sobre el tema. Siguiendo un patrón universal, el diálogo entre las dos comunidades, la de los expertos desarrollistas y la de los gobernantes de la época fue, por lo general, tenso, conflictivo. La experiencia de la planificación en Uruguay muestra claramente, además, hasta qué punto la información y las propuestas técnicas pueden servir como armas en la competencia política. Además de ratificar algunas hipótesis muy conocidas en la literatura sobre investigación y políticas públicas, el caso de la planificación en Uruguay en el marco de la Alianza para el Progreso invita a desarrollar la teoría en otras direcciones. En particular, pone de manifiesto la importancia de ideologías e instituciones políticas, aspectos poco explorados hasta la fecha en este campo.

En todo caso, cuando se revisa la experiencia queda claro que al retrato de los años 1960 no está completo si no se asigna un lugar de destaque al trabajo de planificación. Cuando se habla de los sesenta se piensa en la crisis de los partidos tradicionales, en el ascenso de la influencia de los grupos y corporaciones, en el giro a la izquierda de los intelectuales, en la polarización, la violencia y la pendiente hacia el autoritarismo. Todos estos procesos forman, desde luego, parte del paisaje. Además, demasiado oculto por estos hechos y otras leyendas, se registró el mayor esfuerzo de planificación que recuerda la historia del país.

Bibliografía

- Barbato, Celia. “Economía”. En *Ciencia y Tecnología en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura-CINVE, 1986.
- Bobbio, Norberto. *La duda y la elección*. Barcelona-México: Paidós, 1998.
- Caplan, Nathan. “The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization”. *American Behavioral Scientist* 22, 3 (1979).
- Carden, Fred. *Del conocimiento a la política: Máximo aprovechamiento de la investigación para el desarrollo*. Barcelona: Icaria, 2009.
- Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. “Acta final del subcomité del CIAP sobre Uruguay”. Washington D.C.: OEA-CIES, 1964.
- Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. *Avance de tareas 1963*. Montevideo: CIDE, 1964.
- CIDE. *Estudio económico del Uruguay: Evolución y perspectivas*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, 1963.
- CIDE. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*. Compendio. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, 1966.
- Conaghan, Catherine. “Estrellas de la crisis: El ascenso de los economistas en la vida pública peruana”. *Pensamiento Iberoamericano* 30 (1997).
- de Mattos, Carlos. “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana”, *Revista de la Cepal* 8 (agosto de 1979).
- 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.
- Garcé, Adolfo y Jaime Yaffé. “Un cambio ‘a la uruguaya’: La evolución del programa frenteamplista”. *Posdata* 172 (1999).



- Garcé, Adolfo. "La partitura, la orquesta, el director y algo más". En Jorge Lanzaro (coordinador). *La "segunda" transición en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2000.
- Garcé, Adolfo. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973): Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo: Trilce, 2002.
- Garcé, Adolfo. "Economics, Economists and Politics in Uruguay (1942 - 1999)". En John Markoff y Verónica Montecinos. *Economists in the Americas*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009.
- Hall, Peter. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989.
- Iglesias, Enrique. *Uruguay: una propuesta de cambio*. Montevideo: Alfa, 1966.
- Lanzaro, Jorge. *Sindicatos y sistema político*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1986.
- Latham, Michael E. *Modernization as Ideology: American Social Science and 'Nation Building' in the Kennedy Era*. Chapel Hill: University of North Carolina, 2000.
- Levinson, Jerome y Juan de Onis. *The Alliance That Lost its Way*. Chicago: Quadrangle Books, 1970.
- Lira, Luis. *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.
- Nutley, Sandra, Isabel Walter y Huw T.O. Davies. *Using Evidence*. Bristol: The Policy Press, 2007.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*. Montevideo: OPP, 1973.
- Pérez Antón, Romeo. *Los cristianos y la política*. Montevideo: Ediciones del Nuevo Mundo, 1986.
- Pribble, Jennifer. *Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America's Free Market Era*. PhD. Dissertation. Chapel Hill, 2008.
- Sanguinetti, Julio M. y Álvaro Pacheco Seré. *La nueva constitución*. Montevideo: Alfa, 1971.
- Scheman, Ronald (editor). *The Alliance for Progress: A retrospective*. New York-Westport-London: Praeger, 1988.
- Stone, Diane, Simon Maxwell y Michael Keating. "Bridging Research and Policy". Background Paper for the International Workshop 'Bridging Research and Policy', University of Warwick, 16-17 July 2001.
- Weber, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- Weiss, Carol. "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research". *Policy Analysis* 3, 4 (1977).
- Wilensky, Harold L. "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 (1997).

Recibido 20/04/2011 – Aceptado 02/09/2011

