

PLANIFICACIÓN: PASADO, PRESENTE Y PROSPECTIVA
A 50 AÑOS DE LA CREACIÓN DE LA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y
PRESUPUESTO

Maria José Rey

Documento On Line Nº 53
Octubre 2018

documentos de trabajo



ISSN:

TÍTULO-CLAVE: DOCUMENTO DE TRABAJO (Programa de Historia Económica y Social, Montevideo)

TÍTULO-CLAVE ABREVIADO: DOC. TRAB. (PHES, MONTEV)

© Programa de Historia Económica y Social
Unidad Multidisciplinaria – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República

Constituyente 1502, 4o piso.
Teléfono: (+598) 24136400 Fax: (+598) 24102769

Rey, Maria José

Planificación: pasado, presente y prospectiva . A 50 años de la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Documento On Line N° 53

Octubre de 2018

ISSN: 1688-9037

Palabras clave: Planificación, Estrategias de desarrollo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Key words: Planning, Development policies, Planning and Budgeting Office

JEL: O21, L52

Planificación: pasado, presente y *prospectiva*

A 50 años de la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto¹

María José Rey

Resumen

En este documento se presenta una revisión histórica del rol que ha tenido la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en materia de planificación en el transcurso de sus cincuenta años de vida. El objetivo es indagar sobre los cambios y continuidades en cuanto a una de las funciones centrales que le fue adjudicada: su rol como “usina” de planes y programas de desarrollo. Para el análisis se examinan las Memorias Anuales, los planes, programas y documentos, que en materia de Desarrollo han sido elaborados por la OPP.

Se identifican seis etapas con características muy diversas en lo que refiere al grado de cumplimiento del cometido de planificación y a las grandes orientaciones que la Oficina ha promovido -implícita o explícitamente- en lo que refiere a estrategias de desarrollo.

La mirada de largo plazo sugiere que en materia de planificación la OPP ha perdido gravitación en el transcurso de estas cinco décadas. Respecto a las orientaciones predominantes, se sostiene que el pasaje de las ideas cepalinas matizadas de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) a las visiones mercadocentristas de la década del noventa no fue radical, sino que fue paulatino y comenzó tempranamente en el período fundacional de la OPP, y que su reversa a partir del 2005 ha sido también gradual.

Abstract

This working paper carries out a historical review of the role that the Office for Planning and Budget (OPP) has played in planning. The aim of the study is to examine to what degree the OPP has fulfilled one of its main tasks: to advise the executive branch in issues on development policies. For this purpose, annual reports and different documents that have been prepared by the Office in matters of Development are examined.

Six periods are identified with very different characteristics in terms of the degree of fulfillment of the planning task and regarding the ideas and development strategies promoted.

A long term-overview shows a loss of gravitation of the OPP in planning matters during the five decades. Regarding the dominant ideas on development, it can be argued that the transition from the Economic Commission for Latin America and the Caribbean's ideas to the market-centered views of the 1990s was not radical but gradual, and began early in the founding stage of the OPP. Since 2005, its reversal has also been gradual.

Índice

I. Introducción.....	4
II. La mirada de largo plazo.....	6
III. Período fundacional (1967-1973).....	11
IV. La OPP y el comienzo de la dictadura (1973-1975).....	17
V. La SEPLACODI (1976-1984).....	22

¹ Documento elaborado en el marco del Proyecto 50 años de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 1967-2017. Convenio APFCS-OPP

VI. Tras la reapertura democrática (1985-1989).....	26
VII. La OPP en el contexto de las reformas liberales (1990-2004)	29
VIII. La OPP en la Era Progresista (2005-2016)	34
IX. Bibliografía.....	40

I. Introducción

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)² daba cuenta, en 1965, de numerosas problemáticas relativas a la Administración Pública. Entre ellas, estructuras insuficientes y heterogéneas, excesivo centralismo jerárquico, numerosas entidades descentralizadas que obstaculizaban la conducción gubernamental. La formulación y ejecución de planes de desarrollo, según la CIDE, era inviable sin una reforma administrativa e institucional que atendiera tales obstáculos.

Entre las principales deficiencias orgánico-funcionales que dificultaban la función de planificación económica-social, se señalaban: normas constitucionales inadecuadas que no otorgaban al Poder Ejecutivo (PE) los instrumentos legales y los recursos necesarios para la materialización de planes y programas; excesiva autonomía que permitía que los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales diseñaran y ejecutaran sus propias políticas; ausencia de oficinas que colaborarían con el organismo central de planificación a nivel de las dependencias de la Administración Central; un sistema estadístico nacional insuficiente; ausencia de organismos a nivel ministerial que orientaran y coordinaran la ejecución de las diversas políticas; regímenes presupuestales inadecuados; y una integración incompleta del organismo central de planificación³.

² La CIDE fue creada por el Ejecutivo en 1960. Sus primeros cometidos fueron la preparación de proyectos de desarrollo para la promoción interna y la financiación internacional. Se enmarcó en el impulso que la Alianza para el Progreso dio a los países latinoamericanos en materia de planificación. Recibió asesoramiento de organismos internacionales, en particular contó con el apoyo –ideológico y de asesoramiento técnico - de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (Iglesias, 1966; Garcé, 2014)

³ Entre otros desaciertos, se señalaba que ese organismo no preveía la participación en la CIDE de los Presidentes de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y de los Concejos Departamentales para la discusión de aspectos de los planes nacionales vinculados con esas autonomías (CIDE compendio v.2, 1966:301).

De acuerdo a la CIDE, crear las instituciones y mecanismos idóneos en la Administración Pública era un requisito para lograr la unidad de la conducción gubernamental, coordinar internamente al sector público y a éste con el privado, asegurar al gobierno un asesoramiento cabal y adecuado, jerarquizar la administración en el imaginario colectivo y conciliar el contralor financiero patrimonial con la operatividad administrativa.

En los dos años posteriores a la presentación del Plan de la CIDE, varias de aquellas recomendaciones fueron tomadas en cuenta. La reforma constitucional de 1966 modificó sustantivamente la organización del Estado, incorporando “-casi textualmente- las principales innovaciones constitucionales recomendadas en el capítulo del PNDES de la CIDE”, buscando “crear las condiciones institucionales que le permitieran al Estado desempeñar el papel de promotor y orientador del desarrollo económico y social” (Filgueira et. al., 2004:196). En la misma línea, y para otorgar mayor capacidad política y técnica al Estado, se amplió el número de ministerios, se adoptó el sistema de Presupuesto por Programas, se creó el Banco Central (BC), el Banco de Previsión Social (BPS), la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). El artículo 230 de la Constitución de 1967, en su inciso 5° establece: “La OPP asistirá al P.E. en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas”.

La OPP nace, entonces, al influjo desarrollista de la CIDE, y lo hace en un Uruguay que llevaba más de una década de estancamiento productivo y con varios frentes desajustados: incapacidad de pagos, un elevado nivel inflacionario, una disminución significativa del nivel de empleo, y una distribución del ingreso en retroceso que agudizaba los conflictos sociales en pugna. El comienzo de la planificación en nuestro país, no por casualidad, se originaba tras un modelo de crecimiento económico y social agotado, en un contexto latinoamericano en donde la estrategia de desarrollo denominada “Industrialización dirigida por el Estado” (Bértola y Ocampo, 2010) llegaba a su fin, e inmerso en un mundo bipolar en donde las economías occidentales todavía vivían su época dorada y la socialdemocracia europea propugnaba por una fuerte presencia del Estado.

Cincuenta años después, la Oficina se encuentra inmersa en otro contexto económico, político y social del país. A pesar de las recientes luces amarillas de la economía, la segunda década del presente siglo encuentra un Uruguay fortalecido económica, social, y políticamente. Ello como resultado de más de diez años de altas tasas de crecimiento, de políticas sociales que han redundado en una mejora en la distribución del ingreso y en una reducción significativa del nivel de pobreza e indigencia, y de una democracia consolidada tras su reapertura en 1985. El contexto internacional también es otro de aquel que caracterizaba la década de 1960. Es el actual un mundo multipolar, aún más globalizado que el de mediados del siglo pasado, en donde las economías occidentales más avanzadas aún no logran despegarse del ciclo recesivo que sobrevino tras la crisis financiera del 2008.

Entre ambos escenarios medió un proceso histórico de cambio en Uruguay y en la región en donde al paradigma de la planificación le sucedió el de un liberalismo económico menos interventor, y la racionalidad de las políticas públicas pasó de manos del Estado a quedar librada al mercado. A principios del presente siglo el cuestionamiento a los modelos neoliberales impulsados en América Latina durante las dos últimas décadas del siglo XX hizo que se volviera a mirar con buenos ojos al Estado, aunque no ya con una visión dicotómica sino matizada y diversa. La planificación como instrumento de política de desarrollo comenzó a revalorizarse, pero lo hizo también bajo otro formato. No fue la planificación de la década del sesenta la que resucitó sino que se dio vida a una más ecléctica⁴.

Los vaivenes en cuanto a las ideas económicas imperantes en el ámbito internacional y en particular en la región, no han pasado inadvertidas por los órganos de conducción política uruguaya.

⁴ Luis Lira plantea que en la década de 1980 prevaleció la idea de que la crisis de la planificación en Latinoamérica y el Caribe se dio por debilidades en el tipo de planificación promovido. Entre esas debilidades se encontraba la prevalencia del plan-libro sobre el proceso de planificación, la excesiva complejidad de dichos planes en desmedro de un enfoque estratégico, y las dificultades de la inserción de la planificación en el aparato político y en la Administración Pública. Actualmente, sostiene el autor, se ha promovido una planificación no tan normativa y “Estadocentrista”, que combina aportes de diversas escuelas. En esta nueva planificación se pone el énfasis en “la concepción estratégica tanto del diseño como de la ejecución, el obligado carácter participativo de ambos subprocesos y la necesidad de asegurar la anticipación del futuro, la coordinación de las acciones y la evaluación de resultados” (2006:6).

La OPP, como parte integrante del “Alto Gobierno”⁵ (Lanzaro, 2013) ha estado influida por estos cambios transitando por distintas etapas desde su creación en 1967 hasta la época actual.

En efecto, tras el período que se podría denominar “fundacional” de la OPP (1967-1973), sobrevino un proceso de crisis democrática que desembocó en el golpe de Estado cívico-militar abriendo un período de ajuste estructural, represión política y liberalización comercial y financiera (1973-1985). Durante gran parte del período autoritario, la OPP funcionó bajo el nombre de Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI). La recuperación y consolidación de la democracia en las dos décadas posteriores vino de la mano de la aplicación de un programa de reformas liberales que tuvieron su correlato al interior de la Oficina. A partir del 2005, el triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2004, inscripto en el marco del ascenso de los gobiernos latinoamericanos de izquierda, abrió un nuevo período de transformaciones.

El objetivo de este documento es aportar elementos que den cuenta de los cambios y continuidades en cuanto al rol que tuvo la OPP como “usina” de planes y programas de desarrollo. A tales efectos se examinan las Memorias Anuales, y los planes, programas y/o documentos que en materia de Desarrollo fueron elaborados por la Oficina durante sus cincuenta años de vida.

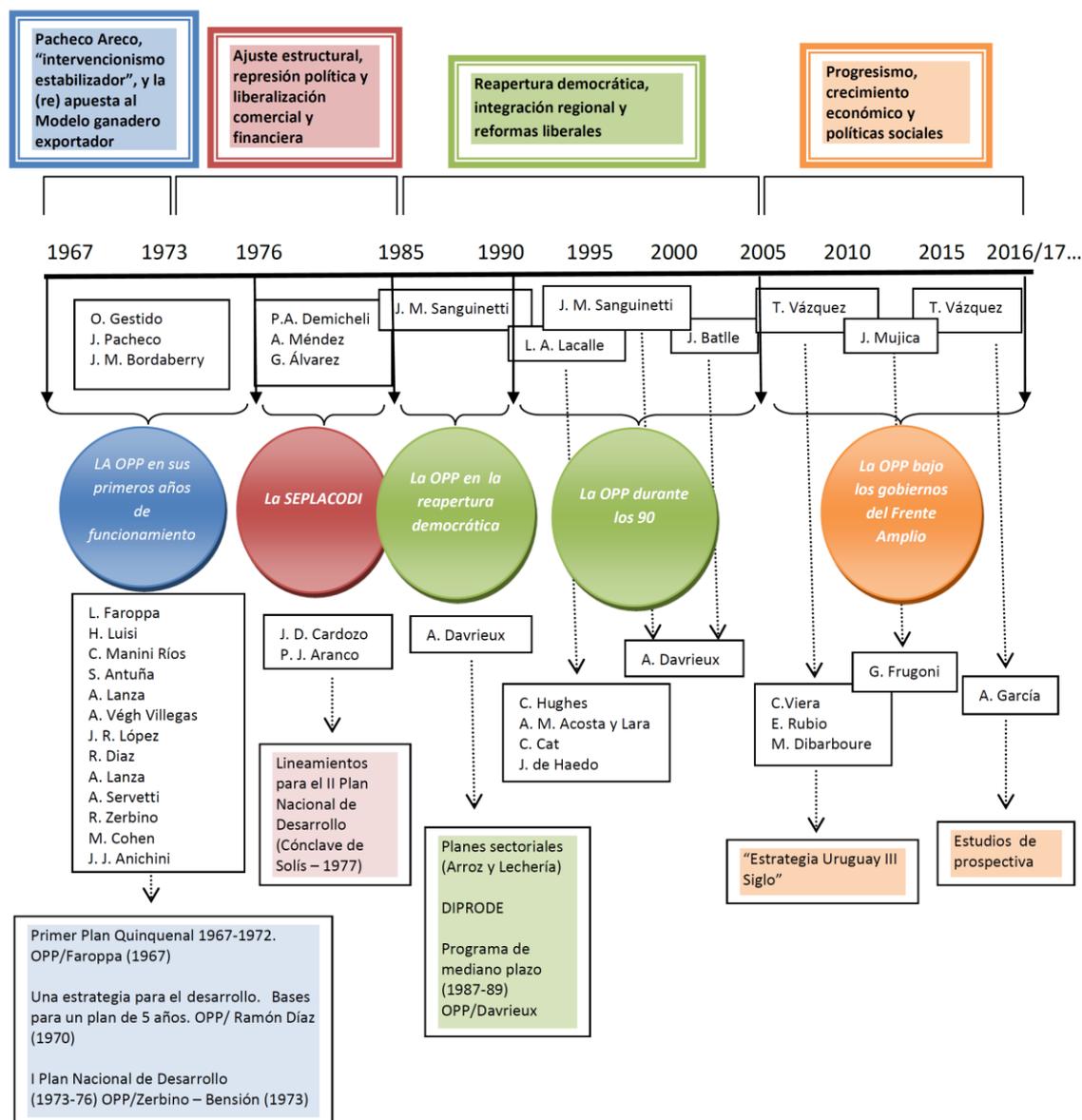
En la próxima sección se intenta brindar una mirada de largo plazo, identificando las ideas centrales que guían el capítulo y que tienen que ver con el grado de cumplimiento del cometido de planificación para el que la Oficina fue creada, diferenciando entre las diversas etapas por las que ha transitado. Posteriormente en las siguientes secciones se intenta profundizar en el accionar de la OPP en cada etapa mencionada, atendiendo exclusivamente a su rol de planeamiento.

II. La mirada de largo plazo

El Diagrama N°1 presenta una línea de tiempo que da cuenta de los principales hitos institucionales entre 1967 y 2016.

Diagrama N°1: La OPP y la planificación: hitos institucionales (1967-2017)

⁵ En Uruguay, el Alto Gobierno se integra con el Presidente de la República, el Vicepresidente –que es a su vez el Presidente del senado y de la Asamblea General-, el Consejo de Ministros, el Secretario y el Prosecretario de la Presidencia, el Ministro de Economía y Finanzas, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y la Oficina Nacional del Servicio Civil (Lanzaro, 2013).



Fuente: Elaboración propia

En una mirada amplia sobre el período en su conjunto puede decirse que la OPP transitó diversas coyunturas, y lo hizo bajo distintas ópticas. En ese tránsito no siempre, ni de igual forma, cumplió con la función de planeamiento para la cual fue creada. Es que las visiones y voces de los actores más relevantes que pasaron por la Oficina y por la conducción gubernamental en general, no fueron homogéneas. El espectro varió, no sólo en lo que refiere a los lineamientos estratégicos impartidos que se corresponden con distintas visiones sobre modelos de crecimiento y desarrollo, sino también por divergencias en cuanto al menor o mayor optimismo por parte de los actores sobre la posibilidad de ejercer la planificación como herramienta y hasta en la necesidad o no de instrumentarla.

Tres son las argumentaciones centrales que resultan de adoptar esta perspectiva de largo plazo. La primera es que ha variado la importancia y la jerarquización que desde la conducción gubernamental se le ha asignado a la Oficina como organismo integrante del aparato de gobierno. La segunda es que en materia de planificación, la Oficina ha ido perdiendo gravitación en el transcurso de estas cinco décadas. Por último, se sostiene que el pasaje de las ideas cepalinas matizadas de la CIDE a las visiones mercadocentristas de la década del noventa no fue radical sino que fue paulatino y comenzó tempranamente en el período fundacional de la OPP, y que su reversa a partir del 2005 ha sido también gradual.

1. El rol de la OPP como organismo integrante del aparato de gobierno

En 1967 la OPP se constituye en un órgano estratégico de la estructura central de gobierno tanto por sus atribuciones como por el lugar que se le da dentro del conjunto del aparato estatal. Respecto a sus atribuciones, la Constitución de 1967, en su Artículo 230, establece:

“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 que serán ejecutadas:

A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.

B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asigne la Constitución y la Ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministros competentes, la que propondrá planes de descentralización que previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda. Sin perjuicio de ello, la Ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión así como reglamentar su funcionamiento.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asigne expresamente así como los que la ley determine”

Este organismo se crea entonces como un órgano de competencia especializado, pero al mismo tiempo abierto, lo que implica que puede asumir cometidos no asignados por ley (Lanzaro, 2013). Ello en la práctica significa que, además de los fines específicos para los que fue creada, la OPP puede tomar a sus cargos otras tareas. De hecho, durante su existencia, la Oficina ha hecho uso en menor o mayor grado de su carácter de “abierto”, asumiendo otros roles y al mismo tiempo apartándose de los originariamente encomendados. En cuanto a su posicionamiento en la organización gubernamental, se establece:

“Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministros vinculado al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá.

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 se comunicará directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones.

Formará Comisiones Sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas”

Sin duda, se ubicó a la OPP en una posición estratégica, con un director designado por el Presidente, y con facultad constitucional para vincularse directamente con los ministerios y demás organismos públicos. No obstante, el real peso político de la Oficina como actor perteneciente al círculo más estrecho del Gobierno depende del lugar, que en los hechos, los responsables de la conducción del gobierno le otorguen. En el transcurso de las últimas cinco décadas, por ocasiones ese lugar ha sido de privilegio, y en otras ha quedado a las sombras.

Sin profundizar en este aspecto, es de notar no obstante, que el papel asumido por la OPP durante su período fundacional, y más precisamente durante el régimen autoritario, fue de mayor protagonismo que el que pasaría a cumplir en los gobiernos democráticos post-1985. A tan sólo tres años de su creación, la Oficina pasó a ser el centro de gravedad en el diseño de políticas públicas, y durante el período de facto la OPP actuó como un Primer Ministerio⁶ cumpliendo no sólo con el rol de planeamiento y presupuesto sino además de coordinación.

Tras la reapertura democrática, la gravitación de la OPP ha sido cambiante. En algunos períodos su rol fue central en materia de presupuesto y/o jugó un papel preponderante en asuntos gubernamentales estratégicos; en otros quedó relegada ante el mayor peso que adoptaron otros ministerios, en particular el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Una de las posibles razones por las que ha variado la participación de la OPP en la conducción política del gobierno, es la adopción de modelos distintos en cuanto a la conducción económica, en algunos casos bajo el formato de gabinete compuesto por diversos organismos –el MEF, el BC y la OPP–, en otros delegando la política económica casi que exclusivamente al MEF. También ha sido determinante el rol jugado por el Director de la OPP en el círculo cercano al Ejecutivo, en particular en cuanto a su relacionamiento con los ministerios. Sea por su perfil profesional y político o por su experiencia en la materia, mientras que en algunos períodos éste ha tenido mayor injerencia –por ejemplo durante el primer mandato de Ariel Davrieux entre 1985 y 1989– en otros ha mantenido bajo perfil. De todas formas ahondar en las causas de la menor o mayor jerarquización que desde la conducción gubernamental se le ha asignado a la Oficina, si bien resulta muy interesante, excede el objetivo planteado en este trabajo.

⁶ “Descripción y análisis sobre la evolución de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto”, tesis de grado de la Licenciatura de Ciencia Política de la UDELAR, realizada por Teresa Álvarez y tutorada por Adolfo Garcé en el 2008.

2. La OPP y la planificación

Punta a punta se observa que mientras su creación estuvo justificada por la necesidad de contar con la mirada de largo plazo, el análisis del período reciente indica la ausencia de la formulación de planes y programas de carácter global.

Una mirada más detenida por el recorrido de la OPP en estas cinco décadas, permite apreciar que el impulso planificador inicial se mantuvo durante su etapa fundacional (1967-1973) y en el comienzo de la dictadura (1973-1975); se fortaleció aún más durante sus años en que actuó como SEPLACODI (1976-1984), ya que también fue protagonista en materia de coordinación, para luego pasar por una etapa transicional, valga la redundancia, durante los primeros años que siguieron a la restauración democrática (1985-1989). Sin el brío planificador de la década de 1970, durante ese quinquenio, no obstante, se mantuvo el carácter de Oficina de “Planeamiento” y el énfasis estuvo puesto en los planes sectoriales y regionales.

El comienzo de la década de 1990 marcó un quiebre. Desde entonces se fueron desdibujando los cometidos para los cuales la OPP había sido creada. Mientras se mantuvo como Unidad de análisis y de evaluación en materia de presupuesto, perdió su papel de Asesora al Ejecutivo en la definición de la estrategia económica y social y en la formulación de planes de desarrollo. Al mismo tiempo, nuevas funciones le fueron adjudicadas, pasando a realizar actividades de carácter más bien ejecutor bajo un formato de programas, unidades y/o departamentos a los que se les encomendó la implementación de gran parte de los ejes prioritarios de los gobiernos de turno –integración regional, reforma del Estado y gestión de las Empresas Públicas-. Adicionalmente proliferaron diversas comisiones con el fin de atender actividades específicas y por lo general transitorias.

Ese rol invertido en materia de planificación del desarrollo se mantuvo, en menor o mayor grado, hasta el 2005 cuando una nueva Administración se propuso “*cambiar el rostro a la OPP*” (OPP, 2005: s/n). El nuevo reposicionamiento, sin embargo, en lo que refiere a planificación, comenzó a visualizarse con nitidez a partir del 2007 para posteriormente ir perdiendo tono hasta silenciarse en el período 2010-2014. A comienzos del 2015, bajo otra conducción, se retomó el impulso planificador y volvió a estar presente la necesidad de crear estrategias de largo plazo. La reincidencia en la búsqueda de la función perdida de la OPP se hace, al igual que como en la segunda mitad del primer mandato del Frente Amplio (FA), a través de la apuesta a los estudios de prospectiva. Sus avances, no obstante, son aún incipientes como para ser revisados.

3. Las ideas y estrategias

El desdibujamiento de la función de planificación de la OPP y la ausencia de planes y programas de desarrollo, en particular en su segunda mitad de vida, dificulta el análisis sobre cuáles estrategias de desarrollo han sido las impulsadas. Esta carencia en sí misma es un indicador del menor peso que la OPP comenzó a tener en materia de planificación del desarrollo a partir de la década de 1990. Sin embargo, a través de los ejes prioritarios definidos por las diversas conducciones al frente de la OPP, es posible delinear las grandes orientaciones que implícita o explícitamente se promovieron desde la Oficina.

En su origen, la fuerte apuesta a la planificación indicativa vino de la mano del marco estructuralista cepalino que adoptó –y adaptó- la CIDE, y que quedó plasmado en su “*Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*” (PNDES). En 1967 la OPP incubó su primer plan quinquenal que fue elaborado por un equipo liderado por Luis Faroppa y presentado como “*Plan Nacional de Metas Quinquenales para el período 1968-1972*”. Hijo del PNDES, el Plan de Metas buscó actualizar el Plan decenal de la CIDE y hacerlo operativo a los cinco primeros años de la Oficina (Constenla et. al., 1973; Garcé, 2002). La impronta cepalina y desarrollista estuvo muy en concordancia con su primer conductor.

Distinto fue el sello impreso en el segundo plan quinquenal, al que curiosamente se lo denominó “*I Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977)*” (PND) y que fue elaborado por la dupla Zerbino-Bensión en el año 1972. El plan elaborado para el período 1973-1977 acentuó las aristas liberalizadoras del PNDES, pero sin perder su veta desarrollista y manteniendo ciertas premisas fundamentales compartidas por el equipo de la CIDE⁷.

⁷ En este sentido y refiriéndose al PND, Garcé sostiene: “no es, pues, la antítesis del desarrollismo como muchas veces se lo ha presentado sino –en todo caso- el más liberal de sus hijos” (2000:351).

Entre el período que transcurrió entre el Plan de Faroppa y el elaborado por Zerbino y Bensión, la OPP publicó un documento que estuvo a cargo de Ramón Díaz, redactado durante su mandato al frente de la OPP en 1970. Titulado *“Una estrategia para el desarrollo. Bases para un plan de 5 años”*, sus lineamientos estuvieron en clara confrontación con los delineados en el PNDES. Ideológicamente el documento de Díaz se encontraba mucho más cerca del plan que se diseñaría desde la SEPLACODI a finales de la década de 1970, el *“II Plan Nacional de Desarrollo (1977-1982)”*. El llamado *II Plan* significó una ruptura con concepciones e interpretaciones elaboradas por la CIDE y recogidas por los dos planes quinquenales anteriores. No obstante, hacia principios de 1980 el énfasis en la necesidad de la planificación indicativa como herramienta para el desarrollo todavía se mantenía intacto⁸.

Tras la reapertura democrática a comienzos de 1985, la OPP retoma su normalidad institucional bajo la conducción de Ariel Davrieux. Durante el primer año se elabora un diagnóstico sobre la situación económica-social del país para 1981-84 y se lleva a cabo el Plan Gubernamental a nivel de cada sector. En 1987, se define el *“Programa de mediano plazo para el período 1987-1989”*. De carácter más global pero con un horizonte acotado, este programa *“se inscribe en los esquemas de reactivación y crecimiento económico que el Gobierno democrático impulsa desde el 1º de marzo de 1985 con el fin de establecer y consolidar las bases para un desarrollo sostenido de largo plazo”* y tiene como objetivo central *“hacer más efectivo el funcionamiento del mercado”* (Memoria Anual de 1987). Sin hacer ninguna referencia explícita al *II Plan*, los lineamientos de política del programa elaborado por Davrieux fueron en la misma línea: darle mayor protagonismo al sector privado; reducir el del Estado a orientador y promotor, aprovechar las ventajas comparativas, liberalizar la economía. Paralelamente, durante la segunda década de 1980 se pone mayor énfasis a lo sectorial y lo territorial. Muestra de ello son los planes sectoriales del arroz y la lechería y la creación de la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE).

A partir del noventa se profundiza aún más el proceso de liberalización económica que había comenzado con firmeza una década atrás. Las reformas liberales de la década del noventa se dieron en el marco de las *Reformas de Primera Generación* del llamado Consenso de Washington. En este contexto, tres grandes líneas programáticas guían la agenda estatal: acelerar la reforma administrativa del Estado comenzada en el período de gobierno anterior; mejorar la gestión de las empresas públicas lo que incluía un programa de privatizaciones; y promover la apertura comercial de forma unilateral y mediante políticas de integración teniendo de eje a la región. El 12 de diciembre de 1990 el PE dictó el Decreto 573/90 mediante el cual *“se reformula la estructura orgánica y cometidos de la OPP a fin de que refleje la nueva situación, acentuando la participación de la misma en materia de integración regional, la reforma del Estado y la gestión del Sector Público”* (Memoria Anual de 1990). Es así que, entre otros cambios, se crean la Comisión del Mercosur, el Grupo Asesor sobre Reforma del Estado (GARE) y la Comisión Coordinadora de Privatizaciones. La reestructura organizacional de la Oficina comprende también la desaparición de la División de Planeamiento General, cuya ausencia se mantendría en las dos administraciones siguientes. Sería recién a partir de la asunción del primer gobierno del FA, cuando la OPP contaría nuevamente con una unidad para ese fin, denominada *“Área de Planificación Estratégica”*.

Durante la Era Progresista, marchas y contramarchas se han verificado respecto a *“la primera P”* de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Si bien la conducción de la Oficina durante los últimos diez años ha sido menos problemática y diversa que el amplio espectro ideológico que reinó el organismo durante su período fundacional, sin lugar a dudas desde el 2005 diversas –a veces contrapuestas– visiones han estado detrás de la postura pendular que la misma ha adoptado en materia de planificación⁹. Durante la última década, desde la Oficina se continuó buscando reformar el Estado pero no en aras de reducirlo sino de fortalecerlo y diversificarlo; se mantuvo la necesidad de hacer más eficientes a las empresas públicas, pero para otorgarle mayor protagonismo y no desde el enfoque privatizador que primó en el período previo; y a diferencia de las anteriores administraciones, el énfasis estuvo puesto en las políticas sociales, retomando los objetivos de equidad y justicia social presentes en el PNDES y en el primer Plan quinquenal de la OPP, pero olvidados paulatinamente desde mediados del setenta.

⁸ Al decir de Garcé: *“la liberalización se realizó mediante la acción planificada del Estado”* (2014:53).

⁹ A la inversa de lo que plantea Garcé sobre la *“liberalización planificada”* del régimen autoritario, la OPP progresista viró a la izquierda pero sin demasiado énfasis en la planificación –mucho menos la indicativa–.

En las secciones siguientes se intentará ahondar en el accionar de la OPP a través de sus diversas etapas. El énfasis estará puesto en dos de las ideas centrales presentadas en esta sección: el análisis de la Oficina en su rol de asesora en políticas de desarrollo, y la orientación de las estrategias de desarrollo que, eventualmente, promovieron los planes o programas diseñados. Se deja de lado el análisis de la gravitación de la OPP en el conjunto del aparato gubernamental. La decisión de no profundizar en el grado de importancia y jerarquización que las diversas conducciones gubernamentales le han otorgado a la Oficina se asienta en la convicción de que tal ejercicio no puede efectuarse contando sólo con la mirada sesgada que aporta el análisis de una de sus facetas: la (in)acción en materia de planificación.

III. Período fundacional (1967-1973)

“La Oficina de Planeamiento y Presupuesto según lo dispuesto por la letra O. de las ‘Disposiciones Transitorias y Especiales’ de la Constitución, se instaló de inmediato con los cometidos, útiles, mobiliario y personal de la entonces Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)”

Memoria Anual de 1968 (OPP)

De acuerdo a la Memoria Anual de 1969, la primera estructura organizacional de la OPP comprendía tres grandes divisiones: Planeamiento, Presupuesto, y División Administrativa. Las sub-divisiones de Planeamiento eran: Política Social, Industrias, Vivienda y Desarrollo Urbano, Comercio e Integración, Programación General, Programación Regional, Transporte y Comunicaciones, Financiamiento e Inversiones y Proyectos.

No es casualidad que las sub-divisiones que conformaban Planeamiento fueran muy similares en sus temáticas a los grupos de trabajo que formaron parte del Secretariado Técnico de la CIDE durante el período de elaboración del PNDES¹⁰. Este hecho es también resaltado en el trabajo de Álvarez (2008), en donde a partir de entrevistas a actores calificados, se pone de manifiesto que la primera estructura institucional de la OPP estuvo en concordancia con los capítulos desarrollados en el Plan de la CIDE¹¹. La influencia -ideológica y operativa- que la Comisión y su plan tuvieron en la conformación de la OPP, hace inevitable revisar, aunque de forma breve, las ideas centrales de las que se partía.

La CIDE y su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social

En 1964, el Ejecutivo le encomendó a la CIDE la elaboración de un plan de desarrollo que tomaría de base el diagnóstico global de la situación económica y social del país, realizado por la Comisión en su “Estudio Económico del Uruguay”. El plan fue presentado dos años después, en una serie de extensos volúmenes¹² que comprendían tanto una planificación general como sectorial.

De acuerdo al diagnóstico realizado por la Comisión –y sintetizado por Iglesias¹³ - la sociedad uruguaya del sesenta era una sociedad conservadora, adversa al cambio, con excesivo peso del ideal de seguridad y con un espíritu crítico que lindaba el pesimismo. Esa sociedad a su vez mantenía instituciones obsoletas e inadecuadas. Reflejo de ello era la existencia de una administración pública con exceso de autonomías, falta de coordinación, ausencia de servicios básicos, y carencia de personal debidamente seleccionado y capacitado. Otro escollo institucional

¹⁰ Los grupos de trabajo que conformaron la Secretaría Técnica eran: Grupos Económicos (Programación General, Agropecuario, Industrial, Energía, Telecomunicaciones, Turismo, Transportes); Grupos Sociales (Demografía y Recursos Humanos, Educación, Vivienda, Agua y Servicios Sanitarios, Salud); y Grupos del Sector Público (Fiscal, Gasto Público, Seguridad Social, Financiamiento, Comercio Exterior, Administración Pública, Monetario, Cambiario y Balance de Pagos) (CIDE compendio v.1, 1966: XI).

¹¹ Un hecho a destacar, no obstante, es que la planificación del Sector Agropecuario fue dejada en manos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (OPYPA).

¹² En 1965 la Comisión presente cinco programas: 1. Un programa decenal que presentaba objetivos y metas sobre el marco global de variables relevantes como inversión, producción y consumo; 2. Un programa trienal sobre inversión pública y privada; 3. Un programa de reformas básicas que incluía ocho sectores –agro, industria, sistema tributario, organización financiera y bancaria, seguridad social, comercio exterior, vivienda y urbanismo, educación; 4. Un plan de estabilización sujeto al Programa anual de financiamiento, y 5. Un inventario de proyectos de los sectores público y privado.

¹³ Enrique Iglesias fue el Coordinador de la Secretaría Técnica de la CIDE durante la elaboración del PNDES. El Diagnóstico, el cambio propuesto y las premisas fundamentales en que se basó la CIDE para la elaboración del PNDES fueron tomadas del trabajo elaborado por Iglesias en 1966, “Uruguay: una propuesta de cambio”, en donde se sintetizan las ideas centrales sobre las que se elaboró el Plan, y la estrategia adoptada.

relevante era la escasa, sino ausente, valoración que los actores sociales tenían del cambio técnico. Lo social y lo institucional estaban en sintonía con un modelo económico en crisis: menores niveles de producción, una baja productividad y en descenso, elevados niveles de desempleo, déficit de balanza de pagos, un presupuesto desequilibrado del Gobierno, bajas tasas de inversión, y una tasa inflacionaria elevada y creciente que distorsionaba aún más la distribución de rentas.

Estos factores –interrelacionados– se encontraban en la base de la explicación de un modelo social y económico que había dejado de ser funcional en la segunda mitad del siglo XX. Hasta 1930 el crecimiento se había sustentado en la producción pecuaria, y desde esa fecha, se había apostado al desarrollo de la industria de sustitución y a un mejor desempeño agrícola. No obstante, el agotamiento del modelo agrícola desde mediados del cincuenta, explicado en gran medida en lo interno, por limitaciones técnicas e instituciones inadecuadas, había limitado la capacidad de exportación y con ello, agotado el ahorro de divisas que hubiese permitido pasar a una etapa de industrialización más compleja. A su vez, la demanda de materias primas para la industria se había sumado a los crecientes niveles de consumo interno, provocando un alza de las importaciones, que ante la caída de las exportaciones, derivó en un déficit de la balanza de pagos. El estrangulamiento externo había conducido a un aumento del tipo de cambio promoviendo incremento en el nivel de precios, el cual ya era elevado. El estancamiento productivo había resentido el nivel de empleo, y el sector público había actuado de “colchón” agravando el desajuste entre gastos e ingresos del Estado.

Partiendo de este escenario, la CIDE entendía que había que promover en la sociedad un espíritu de búsqueda de progreso y la concientización de que dicho progreso no sería viable sin transformaciones profundas que removieran las condiciones de estancamiento y retroceso que el país experimentaba desde mediados de siglo. Se hacía hincapié en la necesaria modernización institucional y jurídica del Estado, en cambios en la función social del derecho de propiedad y del uso de ciertos bienes estratégicos para la sociedad (como la tierra). Se enfatizaba también en la acción “ágil” que debería tener el Estado, no sólo como administrador sino como productor a los efectos de ser funcional al plan.

Salir del estancamiento productivo requería cambios estructurales en diversos ámbitos. En el sector agropecuario, a través de adecuar el tamaño de explotación y la forma de tenencia de la tierra. En la banca y las finanzas, devolviéndole a la captación y uso del ahorro su función social a través de un Estado más activo. En la administración pública, removiendo las ineficientes estructuras jurídicas e institucionales que la caracterizaban. En el comercio exterior, reformando mecanismos institucionales. En el sistema de seguridad social, revisando algunos de sus postulados. En la Industria, introduciendo el principio de protección discriminada y selectiva en lugar de la protección abierta y general. En el ámbito empresarial, mediante la participación activa de patronales y sindicatos.

De acuerdo con Iglesias, durante la elaboración del PNDES, se había tenido que hacer opciones. Se había optado por una estrategia económica que se sustentaría en “*una expansión muy agresiva del País con el exterior*” (CIDE compendio v.1, 1966:55). Esa estrategia debía de ir en línea con una estabilidad de precios razonable, dentro de un sistema económico de mercado que exigía que se le devolviera al sistema de precios el rol de asignador de recursos dentro de la economía y que requería la restitución de normas de competencia. Dentro de este marco, la concurrencia extranjera era vista como un aliciente a la mejora productiva del sector exportador y de la industria nacional. El nivel de consumo, para la Comisión, debía estar por debajo del nivel de producción, con la convicción de que había que elevar el ahorro.

Más allá del énfasis en el estancamiento productivo como problema de fondo, es de destacar el carácter “social” que la CIDE le adjudicaba a la situación crítica por la que atravesaba la economía uruguay¹⁴. En su PNDES, la Comisión partía de una noción de Desarrollo que no era la del mero crecimiento económico. Este hecho se hace explícito tanto en el nombre que la CIDE le adjudicó a su plan, como en el planteo de los objetivos centrales del mismo: “*No se trata, pues de proponerse simple metas de ‘crecimiento económico’. Se trata pues de lograr el ‘desarrollo social’*” (CIDE compendio v.1, 1965:50). “*En su forma más general, los objetivos sociales pueden resumirse en la aspiración de lograr el mejoramiento sostenido de los niveles de vida de la*

¹⁴ Melgar (1979) afirma que la insistencia en el carácter social del desarrollo evidenciado en este periodo en el ámbito internacional seguramente contribuyó a pautar esa orientación. Garcé (2014), por su parte, destaca el peso que tuvieron en el PNDES los objetivos políticos de la Alianza para el Progreso, la cual ponía mayor énfasis en los problemas sociales.

población en todos sus aspectos: materiales, intelectuales y espirituales” (CIDE compendio v.1, 1966:5). Asimismo, las líneas de acción propuestas para superar las dificultades encontradas no se restringían a establecer medidas para el logro de una mayor renta, sino que iban acompañadas de instrumentos específicos para mejorar su distribución.

La mirada de la CIDE sobre la realidad uruguaya, y los cambios que a partir de allí se proponían, estaban muy enraizados con desarrollos teóricos provenientes de la CEPAL. Este organismo no fue sólo el promotor de la planificación indicativa en la región durante el sesenta, sino que también se constituyó en la cuna ideológica sobre los objetivos, las tendencias y el ideal a promover haciendo uso de ese instrumento. Sin embargo y como sostiene Garcé (1999), mientras el plan de la CIDE recogió la matriz fundamental del pensamiento cepalino, la adopción de las propuestas desarrollistas en la agenda política del período no se realizó de manera acrítica sino que por el contrario fue adaptado a las tradiciones ideológicas y las necesidades políticas que imperaban en el período.

Similar al proceso de adaptación y relativización que se hizo durante la elaboración del PNDES respecto a las ideas cepalinas, fue lo que ocurrió durante el período fundacional de la OPP, en donde si bien inicialmente el Plan elaborado por la CIDE constituyó la hoja de ruta, en el transcurso de los años, las propuestas y políticas promovidas desde la Oficina respondieron a diversas visiones –a veces en clara confrontación- que se iban sumando a la tarea de pensar el Uruguay del futuro.

En efecto, durante los primeros años de la OPP, y bajo el gobierno de Jorge Pacheco Areco (1967-72), las medidas de estabilización pasaron a estar en el centro de la batería de políticas económicas promovidas. Al Gabinete ministerial de Pacheco ingresaron representantes de las gremiales empresariales del agro y de la banca para dirigir la economía. El 28 de junio de 1968, dos días antes del aumento programado de sueldos y frente a una inflación que llegó al 183%, el gobierno decretó la congelación de precios y salarios. Dado que los precios ya habían aumentado y que el decreto dejaba en libertad la tasa de interés bancario, la medida hizo recaer el peso de la crisis sobre los trabajadores. El salario real cayó 12,8 por ciento y el costo de la canasta familiar básica se duplicó con respecto al año anterior (Broquetas, 2008:171). Como complemento y con el respaldo de las gremiales empresariales, en diciembre de 1968 el gobierno creó por ley la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) para disponer, de acuerdo a informes técnicos sobre el grado de productividad, los incrementos de precios y salarios, lo que en los hechos eliminó los Consejos de Salarios que funcionaban desde 1944 (Cancela y Melgar, 1985).

En ese contexto, varios fueron los obstáculos para la adopción de políticas desarrollistas entre 1967 y 1973. Según Garcé (1999), un factor a considerar fue la estructura de la agenda política, la cual se abocó por completo a “administrar” la crisis. Por otro lado, sostiene este autor, durante esos años cambió sustantivamente el peso de las fracciones del Partido Colorado (PC) en el gobierno. Luis Faroppa, el principal introductor del pensamiento cepalino en Uruguay, perteneciente al ala izquierda del PC –la Lista 99 liderada por Zelmar Michellini – estuvo al frente de la OPP desde su creación hasta su renuncia a fines de 1967. En 1968, tras la muerte de Gestido y la asunción de Pacheco Areco, la Lista 99 abandona el Gabinete y es la Lista 15, -fracción del PC más proclive a la liberalización y desregulación económica (Yaffé, 2010)-, la que se impone¹⁵.

La OPP durante su período fundacional respondió entonces, como sostiene Garcé, a un pachequismo que sin olvidar la matriz desarrollista del Plan de la CIDE, lo aplicó de forma pragmática llevando a cabo algunas de sus recomendaciones puntuales y alejándose de la totalidad coherente con que el Plan de la CIDE se había elaborado.

En línea con ese planteo, Melgar¹⁶ contrapone aún más las visiones que estuvieron presentes en la conducción política durante los primeros años de la OPP. Para la autora, bajo otra dirección económica, aun confiando en la planificación indicativa como método de trabajo, se pasó de “*la selección cuidadosa y voluntarista de modos de utilización de recursos a la exaltación de la libertad*”

¹⁵ El correlato de este giro político dentro de la OPP lo explicita Garcé, “*El grupo de los “revisionistas” que trabajan a fines de los sesenta en la OPP estaba integrado, entre otros, por Alberto Bensión, José Gil Díaz, Juan José Anichini, Ricardo Zerbino y Jorge Peluffo. Parece claro que, así como otros técnicos de la CIDE viraron hacia la izquierda –como el grupo del Instituto de Economía– a fines de la década del sesenta, el grupo que permaneció dentro de la OPP durante el gobierno del presidente Pacheco giró hacia la derecha*” (2002: 13-34).

¹⁶ Alicia Melgar, quien participó del equipo técnico de la CIDE y estuvo en la elaboración del PNDES, en “*El plan de la CIDE quince años después*” (1979), examina posibles factores que estuvieron detrás de su no implementación o su fragmentada puesta en práctica.

irrestricada del capital privado; del impulso prioritario para jerarquizar el valor agregado nacional en los productos exportados a la adhesión sin reservas de las ventajas comparativas del comercio internacional; de la formulación de un Acuerdo Social que permitiera una necesaria tregua en la lucha por la división del ingreso a la concreción de una distribución regresiva destinada a favorecer niveles crecientes de inversión ...” (1979:30).

En síntesis, se podría afirmar que la OPP del período fundacional no fue “la CIDE del 70”, sino que fue el resultado de sucesivas -y en ocasiones- “fugaces”- conducciones¹⁷, con improntas bien distintas entre sí, que respondían a ideologías dispares pero que mantenían en común la necesidad de pensar el rumbo de largo plazo y plasmarlo en planes de desarrollo. En este sentido, parecería ser que mientras la OPP mantuvo intacta “la forma de hacer” de la CIDE, guardó una versión más matizada del “qué hacer” propuesto por la Comisión y plasmado en el PNDES en 1965.

Una muestra de lo variopinto que resultaron las visiones, que desde la “novísima” Oficina, miraban el largo plazo, fueron los “productos” que en materia de planes y programas de desarrollo se impulsaron durante sus primeros años. El primero de ellos, el “*Plan Nacional de Metas Quinquenales*” elaborado por un equipo de trabajo coordinado por Luis Faroppa en 1967. Unos años más tarde, el documento “*Una estrategia para el Desarrollo. Bases para un plan de 5 años*” de Ramón Díaz, publicado en 1970. Posteriormente, en 1972, bajo la coordinación de Zerbino y Bensión se elabora el llamado “*I Plan Nacional de Desarrollo*” que se publicaría en 1973. A continuación, se profundiza en el análisis de los dos primeros.

Plan Nacional de Metas Quinquenales para el período 1968-1972¹⁸

*“El gobierno uruguayo [...] ha elaborado un Plan Nacional de Metas Quinquenales (para el período 1968-1972), que actualiza el Plan Decenal 1965-1974”*¹⁹.

Así se presentaba el Plan de Metas que tenía de base al PNDES haciéndose eco de sus premisas fundamentales. Al igual que en el Plan elaborado por la CIDE, con el objetivo de lograr una mejora del bienestar y el nivel de vida del conjunto de la población en el primer plan quinquenal de la OPP se delineaban cambios estructurales e institucionales. Varias reformas eran promovidas en diversas áreas, como en el sector agropecuario, el financiero, el tributario y el administrativo. Al mismo tiempo, se preveían reformas institucionales, buscando adecuar los organismos que en coordinación con la OPP darían respuesta a las necesidades establecidas en el plan.

Los lineamientos generales del *Plan de Metas* tenían un carácter marcadamente interventor. Una muestra de ello se encuentran en los titulares de algunas de sus propuestas: mayor participación estatal en la política comercial, regulación del mercado a través de la fijación y contralor de precios, uso de la política tributaria como instrumento finalista promoviendo una mayor progresividad, manejo del instrumento crediticio a fin de canalizar eficientemente las inversiones de acuerdo a las prioridades establecidas en el plan, entre otras. El mayor peso del Estado promovido en el plan se puede constatar también reparando en el incremento significativo de la participación estatal estimada para el quinquenio²⁰. La mayor inversión pública sería destinada prioritariamente a aumentar la inversión en sectores que habían quedado relegados, como salud y educación; en sectores productivos clave, como el agropecuario, la industria manufacturera, energía y transportes; y en vivienda con el fin de promover un mayor nivel de empleo además de efectuar su necesaria reposición.

Respecto a la política comercial, “*cualquier reforma de comercio exterior debería intensificar la participación estatal, impidiendo que su orientación sea abandonada al libre juego de las fuerzas del mercado*” (Constenla et.al., 1973: 391). Se promovería la expansión y diversificación de las exportaciones de productos industriales, buscando reducir la vulnerabilidad

¹⁷ El Diagrama N°1 muestra que una decena de directores transitaron por la OPP entre 1967 y 1973. Es de notar además el abanico ideológico allí presente.

¹⁸ Desafortunadamente, no se ha podido encontrar el primer plan quinquenal elaborado desde la OPP. No hay ningún ejemplar del *Plan de Metas* ni en la Biblioteca de la OPP, ni en la de la UDELAR, ni en la del Parlamento y tampoco en la Biblioteca Nacional. Por ese motivo, la síntesis del mismo se efectúa con base en el trabajo de Constenla, Fernández y Varoli (1973: 384-426).

¹⁹ Esta presentación del *Plan de Metas* se encuentra en el documento Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Oriental del Uruguay 1965-1974, CIAP, presentada al gobierno uruguayo en diciembre de 1967. Es citada en Garcé (2002:11)

²⁰ Se esperaba llegar al final del quinquenio con una participación del sector público en el total de 39%, partiendo de un nivel que oscilaba entre 20 y 25%. (Constenla et.al., 1973:386)

del mercado externo a través de la sustitución de importaciones y la ampliación de los límites del mercado interno.

Específicamente y para hacer frente al estancamiento del sector agropecuario, el Estado se convertiría en un actor protagónico, actuando no sólo a través de la inversión pública sino en diversos frentes. En materia de política tributaria-crediticia, se estimularía la inversión y el cambio técnico y se castigaría la sub-utilización de la capacidad potencial productiva; se eliminarían las detracciones y en su lugar se pondría un impuesto que gravaría la producción ficta de inmuebles rurales; y el impuesto sobre patrimonio personal pasaría a ser un tributo permanente y con tasas progresivas. También se apostaba a una política de comercialización y de precios activa, por ejemplo a través del establecimiento de un poder de compra estatal para eliminar la estacionalidad de precios. Se preveía además una mayor regulación del derecho de propiedad. En este sentido, se impulsaría un proyecto de reforma agraria con el fin de eliminar las inadecuaciones de tamaño y tenencia de la tierra, agrupando minifundistas y eliminando la elevada concentración. Para tal fin, se contemplaban políticas de expropiación y adquisición de tierras que llevaría adelante el Instituto Nacional de Colonización (INC).

En lo que refiere al sector industrial, las ramas que serían sujeto de mayor inversión estatal serían las más susceptibles de monopolización, como la industria cárnica. En la industria azucarera el Estado se constituiría en un ente testigo en la producción y comercialización. Y en la industria pesquera se fomentaría la participación mixta pública y privada, en especial las cooperativas de trabajadores. La Ley de fomento industrial buscaría otorgar incentivos a aquellas empresas que cumplieran con los requerimientos de tamaño, tecnología y localización previstos. Asimismo, se buscaría orientar la producción industrial de acuerdo a los requerimientos para la integración latinoamericana, estando contemplados en el plan los acuerdos de complementación con los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Para implementar el *Plan de Metas* era necesario, adicionalmente, llevar a cabo algunas modificaciones institucionales²¹ que hicieran viables las políticas recomendadas. El objetivo central era establecer más puentes entre los organismos estatales relevantes y la OPP, para que la misma pudiera cumplir con su finalidad de promoción del desarrollo económico y social del país, puesto que sería ésta una de las figuras institucionales relevantes en la conducción de los cambios propuestos.

Una estrategia para el Desarrollo. Bases para un plan de 5 años²²

”La hora no es propicia para insistir por una ruta que los acontecimientos han demostrado impracticable ... El país ha cambiado y para revertir el estancamiento que hace 15 años azota al país es necesario revisar el plan decenal (1965-1974) y reconfigurarse otra estrategia”
(OPP, 1970:1)

A diferencia del *Plan de Metas* de Faroppa, en donde se proponía actualizar y operativizar el PNDES, en *Bases para un plan* de Díaz se proponía revisarlo con el fin de delinear otra estrategia.

No sólo la estrategia de desarrollo era cuestionada, sino que también se discrepaba con el concepto de planificación implícito en el PNDES. Para Díaz, se debía ir hacia una nueva concepción del plan el cuál debía ser accesible a la opinión nacional, debía ser breve, concreto, y sujeto a revisión por expertos y por la sociedad en su conjunto. Es decir, no se cuestionaba la necesidad de planes de desarrollo sino el tipo de planificación. Tampoco se ponía en tela de juicio a quién le correspondía delinear estrategias y elaborar planes. El rol de la OPP era el de *“cuidar que los quehaceres y labores cotidianos no aparten al Gobierno de la tarea que el Plan le demanda de trazarse, y mantener siempre nítida una imagen del Uruguay de mañana”* (1970:2).

El documento era presentado como un primer paso para posteriormente profundizar en los aspectos centrales que allí se resaltaban. El diagnóstico que se hacía en *Bases para un plan* sobre la

²¹ El MGAP sería el encargado de la conducción de las políticas referidas al sector, de acuerdo a las pautas del Plan. Las tareas de investigación y extensión quedarían a cargo de la Dirección de Investigación y Extensión Agropecuaria (DIEA) del MGAP. Se debía reestructurar el INC pues sería el encargado de llevar adelante la reforma agraria. El órgano encargado de las políticas industriales sería un Comité Permanente de Promoción y Coordinación integrado por el ministro de Industria y Comercio, el de Haciendas, el director de OPP y el presidente del BROU. Se preveía la creación de dos instituciones: el Banco de Fomento Industrial y el Instituto Nacional de Carnes.

²² Con una extensión de aproximadamente 30 páginas, este documento es publicado por la OPP en 1970, bajo la conducción de Ramón Díaz. Díaz, abogado con posgrado en Economía, había ejercido el Subsecretariado del Ministerio de Industria y Comercio entre 1968 y 1969, y estuvo al frente de la OPP durante gran parte del 1970. En 1972 fundaría el semanario *Búsqueda*, referente de la prensa escrita como difusor de ideas económicas liberales.

crisis de la economía uruguaya de mediados del siglo XX era otro del realizado en el PNDES y adoptado en el *Plan de Metas*. La interpretación de Díaz era que cerramiento y estancamiento se dieron la mano, siendo causa y efecto de un mismo fenómeno. En su documento se afirmaba que si bien el desempeño económico de los dos últimos años había sido bueno, la economía uruguaya mirada en perspectiva de más largo plazo, presentaba signos de deterioro. Los años de mayor crecimiento había sido los anteriores a 1930, no obstante, entre 1942 y 1950 el desarrollo económico aún podía calificarse de vigoroso estimulado por el dinamismo de las exportaciones. Fue justamente durante los años siguientes, posteriores a 1950, en que se registró un cambio estructural significativo, las exportaciones se redujeron y con ellas se redujo la tasa de crecimiento.

La explicación, entonces, había que hallarla en el menor peso que representaban las exportaciones en el producto bruto interno (PBI)²³. Para el autor del documento, Uruguay había experimentado un cerramiento de su economía, pasando a depender de un pobre mercado interno, no sólo en términos de crecimiento demográfico sino también del ingreso.

Se argumentaba, por tanto, que era el crecimiento de las exportaciones lo que permitiría el dinamismo, trayendo consigo una mayor capacidad de consumo, mejores empleos y mayor inversión. El objetivo de la estrategia presentada en el documento era el de promover el desarrollo económico, entendido éste como un proceso de incremento de la productividad de los recursos nacionales. No obstante, se advertía, que lograr dichos incrementos conllevaría sacrificios. Mejorar la asignación y organización de sectores requería asegurar oportunidades de trabajo, buscar mercados para las empresas, estimular a los empresarios, y al mismo tiempo desincentivar el mantenimiento de actividades ineficientes.

Para promover el sector externo, se debían eliminar las detracciones a los sectores prioritarios, incentivar las exportaciones no tradicionales a través de exenciones impositivas y de “reintegros” a la exportación, desgravar la maquinaria e insumos agrícolas importados y promover aumentos en el capital, físico y humano con el fin de aumentar la productividad. En particular, para el sector agropecuario, era prioritario asegurar rentabilidad a los empresarios rurales, a través de derogar impuestos sobre las exportaciones, sustituir los impuestos indirectos a los productores por un impuesto a la tierra en función de su productividad, derogar cualquier prohibición de exportaciones que atendiera al mercado interno, eliminar las políticas “sostén” de precios de actividades no competitivas, converger los precios de insumos a los vigentes internacionalmente, y promover la asistencia técnica. Para el sector industrial, por su parte, las industrias a promover serían aquellas cuya producción directamente sea de exportación o que sea insumo para las actividades exportadoras. Se asistiría a empresas nacionales pero no a través de gravar las importaciones de capital, sino mediante exenciones fiscales y mayor financiación, en aras de incrementar su competitividad. Por último se destacaba que Uruguay debía recuperar el lugar que había tenido como plaza financiera internacional.

En el documento se ponía énfasis en tres medidas: 1. Canalizar más eficientemente el ahorro nacional hacia inversiones, lo que requeriría delimitar de forma precisa que era lo que le correspondía al Estado y que al sector privado. El Estado preservaría las áreas en las que ya estaba presente – energía eléctrica, refinería de petróleo y ferrocarriles- pero no incurriría en otras, sólo invertiría donde el privado no invirtiese lo necesario, y la inversión extranjera directa sería objeto de tratamiento no discriminatorio. 2. Enviar señales claras al sector privado respecto al nuevo rumbo que adoptaría la política comercial. Se promoverían las medidas de promoción de exportaciones ya mencionadas y se modificaría el sistema simultáneo de régimen de recargos y arancel aduanero, por un nuevo arancel que fusionaría ambos instrumentos regulando a los productos importados en términos de su valor agregado. 3. Darle mayor eficiencia al sector público a través de: mejorar la planificación del gasto; otorgar nuevamente al Ejecutivo la responsabilidad de iniciativa y aprobación del presupuesto de los entes autónomos; aplicar el presupuesto por programa, su ejecución y la posterior evaluación en base a las metas propuestas; e impulsar una reforma administrativa para mejorar procedimientos además de promover la transferencia de trabajadores del sector público al privado.

Ambos planes presentan notorios contrastes, lo cual no sorprende si se tiene en cuenta que parten de diagnósticos distintos y de concepciones diferentes acerca de la noción de desarrollo a

²³ Las exportaciones habían pasado de representar 21,6% en el período 1942-50 a 11,7% entre 1956 y 1968 (OPP, 1970:4).

promover. Mientras el objetivo a alcanzar en el *Plan de Metas* es un mayor bienestar y nivel de vida de la sociedad en su conjunto, en *Bases para un plan* se hace explícito que el fin es alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico, entendido éste como un proceso de incremento de la productividad de los recursos nacionales. No es incongruente, entonces, que en el primero se repare en políticas redistributivas y explícitamente se haga hincapié en evitar que estas políticas se restrinjan a meros mecanismos de transferencia inter e intra-sectorial, y en el segundo haya una ausencia de medidas específicas que atiendan al logro de una mayor equidad.

Como argumentan Constenla et.al. (1973), las medidas de políticas promovidas en ambos planes se corresponden con distintos puntos de partidas; el plan coordinado por Faroppa se asienta en principios intervencionistas, mientras que el elaborado por Díaz es conducido por principios liberales. De allí que mientras el primero le adjudica al Estado un rol protagónico en el proceso de desarrollo, el segundo pone en el centro al sector privado, en especial al sector empresarial al que el Estado debe enviar señales claras asegurándole estabilidad y rentabilidad. El Uruguay del futuro, en *Bases para un plan*, es un país exportador de servicios financieros; en el *Plan de Metas* la apuesta es la expansión y diversificación de las exportaciones de productos industriales. En ambos planes, no obstante, se tiene muy presente al Uruguay rural y el estancamiento del sector agropecuario, sector éste considerado clave. Sin embargo, mientras que en el Plan liderado por Faroppa la solución al estancamiento pasaba por una reforma estructural -en materia de tributación, de política crediticia, del derecho de propiedad-, y por la creación de nuevas instituciones destinadas exclusivamente a fomentar la investigación y extensión agropecuaria; en el documento elaborado por Díaz la clave estaba en brindar señales claras al sector privado -otorgar incentivos a los empresarios rurales, gravar menos, liberalizar los precios- y en asistir técnicamente al sector. Ausente estaba en este último la reforma agraria.

Hasta mediados de 1971, el “intervencionismo estabilizador” (Notaro, 2001) y la política anti-inflacionaria promovida por el equipo económico del gobierno fueron exitosas. En el corto plazo, la política estabilizadora y el fuerte control de la COPRIN hicieron bajar la inflación y aumentar la producción y las exportaciones. Pero hacia finales de 1971, año electoral, el déficit fiscal se agravó, volvió a subir la inflación, a caer las exportaciones y a crecer el endeudamiento exterior (Finch, 2014: 264). Ello llevó a que durante el gobierno constitucional de Juan María Bordaberry (1972-1973) se tomaran medidas de reajuste económico de las tarifas públicas, el dólar y los precios, que llevaron la inflación al 94,7% e hicieron caer el salario real 17% y las jubilaciones 22%. Entre marzo y octubre de 1972, la política económica pasó a ser dirigida por la Lista 15 del Partido Colorado. Fue ese año, y bajo la conducción de dos “quincistas” en la OPP, Ricardo Zerbino y Alberto Bensi²⁴, que se elaboró el segundo plan quinquenal de desarrollo (el PND). La pronta salida de los referentes de la Lista 15, por la detención de Jorge Batlle, no significaría en los años siguientes un viraje en los lineamientos liberales promovidos (Yaffé, 2009).

IV. La OPP y el comienzo de la dictadura (1973-1975)

“... corresponde destacar que la Oficina de Planeamiento, en el ejercicio que se informa, ha efectuado o participado en otras muchas tareas, en las siguientes de especial trascendencia. 1. Plan Nacional de Desarrollo. Años 1973-1977. ...”

Memoria Anual de 1973 (OPP)

Los ensayos aperturistas posteriores a la crisis del modelo neo-batllista, no lograron sacar al país del círculo vicioso de estancamiento productivo, pugna distributiva e inflación. Los primeros años de la década del setenta fueron testigos de una espiral de violencia que culminó el 27 de junio de 1973, fecha que marcó el comienzo *formal* de una etapa signada por la violación masiva de los derechos humanos.

El comienzo de la dictadura en Uruguay se dio en sintonía con la caída de las democracias del Cono Sur experimentada desde mediados del sesenta, y estuvo enmarcada en una coyuntura económica internacional particularmente inestable. Tras el fin de la convertibilidad del dólar en oro en 1971, y las devaluaciones de 1971 y 1973, sobrevino la crisis de los precios del petróleo en 1973. (Clemente, 2016)

²⁴ Alberto Bensi²⁴ y Ricardo Zerbino, como integrantes de la CIDE, formaron parte del equipo técnico que elaboró el PNDES durante el sesenta.

La sucesión de golpes de Estado en los países de la región vino de la mano de un mayor énfasis aperturista aunque intervencionista²⁵, de la desarticulación de las políticas sociales de bienestar, de la supresión de las libertades, y como destaca O'Donnell (1986), del control del Estado por parte de equipos gobernantes formados por militares y tecnócratas (citado en Clemente, 2016: 58). En Uruguay, la institucionalización de la participación militar en las decisiones de política económica del gobierno se dio a través de la creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)²⁶.

Al decretarse el golpe de Estado y tras la renuncia de Zerbino y Bensión -que habían estado al frente de la OPP desde principios de 1972 - la Oficina pasó a estar dirigida por Moisés Cohen. Permaneció, no obstante, el legado de los recién renunciados, ya que una de las primeras acciones del COSENA fue la aprobación del PND (Notaro, 2016).

I Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977²⁷

Con una estructura similar a la del Plan de la CIDE, el PND contiene dos capítulos iniciales, uno destinado a los fundamentos del plan y otro a la programación general en donde se define el diagnóstico, las metas y los objetivos globales a promover. Posteriormente, el plan contiene capítulos que refieren a los planes sectoriales y a las políticas transversales²⁸.

A través del análisis de diversos indicadores socio-económicos, se daba cuenta de los principales problemas que presentaba la economía uruguaya de principios del setenta. Entre ellos se destacaba el persistente estancamiento productivo que llevaba más de quince años; un proceso inflacionario agudo; una elevada tasa de desocupación pese a un mayor nivel de ocupación del sector público; déficit de las cuentas públicas; y un inadecuado funcionamiento del sector externo, principalmente como resultado de la salida de capitales.

El diagnóstico presentado en el plan destacaba la estrechez del mercado interno como uno de los factores centrales en la explicación del agotamiento del modelo de desarrollo promovido desde 1930. Se sostenía que el escaso incremento vegetativo y las dificultades para alcanzar escalas mínimas de producción en la industria, imposibilitaron la continuación de la estrategia basada en la promoción de la producción industrial a través de políticas de sustitución de importaciones. Una industria, a su vez, extremadamente dependiente de insumos del exterior, que ante la tendencia estacionaria de las exportaciones, vio limitada la importación de combustible e insumos de capital requerida para continuar su proceso de desarrollo. Asimismo, la prioridad del sector industrial y del mercado interno tuvo como contracara políticas menos ventajosas destinadas al sector agroexportador. Entre ellas, la restricción de importaciones, el control de exportaciones, y un tipo de cambio desfavorable. Los precios relativos determinaron distintos niveles de rentabilidad sectorial. Bajaron los precios agropecuarios y aumentó el consumo, no sólo de estos bienes sino también de productos industriales nacionales. Por otro lado y dada la relación inter-sectorial, se redistribuyó el ingreso en beneficio primordialmente de los sectores urbanos. A partir de 1955 la pugna entre grupos sociales que buscaron conservar su posición relativa se hizo evidente en el marco de un modelo de crecimiento cuya vigencia se había agotado y no viabilizaba la posición relativa de los grupos sociales que había sustentado.

²⁵ Más allá de las similitudes, según Notaro (2016) si se compara la política económica en las dictaduras de Chile, Uruguay y Argentina, se encuentran diferencias. Chile disminuyó significativamente su protección en materia de política comercial con la consiguiente destrucción de gran parte de su industria. Sin embargo aplicó una regulación total en materia cambiaria. Uruguay liberalizó su mercado cambiario y de capitales, pero mantuvo regulaciones en su política de comercio exterior, aumentando la promoción de exportaciones y al mismo tiempo cambiando su estructura, redirigiéndola hacia las exportaciones no tradicionales. Argentina, por su parte, se mantuvo en una situación intermedia; tanto la protección del comercio exterior como la regulación del mercado de capitales fueron moderadas.

²⁶ Creado mediante el Decreto 163/973 del 23/02/73 y el Decreto-Ley 14.157 del 21/02/74, el Consejo funcionaba como asesor del PE en seguridad nacional incluyendo la actividad económica y social. Inicialmente estuvo integrado por el Presidente, algunos ministros (Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Economía y Finanzas), el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. A partir de 1974 lo integrarían el Presidente, los Ministros de Interior, Relaciones Exteriores, y Defensa Nacional, y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas. Sería derogado por la Ley N° 15.808 en 1986.

²⁷ El PND es publicado por la OPP en 1973. Consta de dos tomos, cada uno con una extensión aproximada de 600 páginas. La síntesis aquí presentada se basa principalmente en su capítulo introductorio, en donde se da cuenta de las principales líneas estratégicas contenidas en el plan así como de sus fundamentos ideológicos y programáticos.

²⁸ Hay capítulos específicos sobre Inversiones, Desarrollo Agropecuario, Industria, Construcción, Energía, Turismo, Comercio Exterior, Telecomunicaciones, Salud, Agua y Servicios Sanitarios, y al Sector Público. Se menciona explícitamente lo pendiente, a realizar posteriormente: Transporte, Educación y Seguridad Social.

La inflación, en este marco interpretativo, era vista como el resultado de mejoras sectoriales las cuales, según se sostenía, el conjunto de la sociedad no podía financiar. Esas mejoras además, con el tiempo, eran anuladas como respuesta al poder de regateo de los grupos sociales inicialmente afectados. Los efectos de la persistencia del proceso inflacionario eran evidentes; menores niveles y desvío de flujos de ahorro además de la creciente regresión en términos distributivos. La inadecuación de las tasas de interés retributivas del ahorro durante el proceso inflacionario estaba también detrás de su persistencia, pues hacía necesario recurrir al crédito de forma continua. En el plan se argumentaba que una medida había llevado a la otra, y el Estado había terminado por controlar todas las variables: el tipo de cambio, las tasas de interés, los salarios, las tarifas públicas, los precios de los artículos de primera necesidad.

Salir del estancamiento, por tanto, suponía modificar esquemas, promover una nueva relación de precios en busca de una mayor rentabilidad para los sectores exportadores, y un incremento del salario real pero no a expensas del deterioro de los precios agropecuarios. La superación del estancamiento requeriría de un cambio de orientación, se debía redirigir la producción hacia el mercado externo, más dinámico y amplio. Por otra parte, la prioridad sería poner fin al proceso inflacionario a través de instrumentos de corto plazo, mediante la política crediticia y la salarial.

Los objetivos centrales que explícitamente se presentaban en el plan eran: crecimiento del ingreso por habitante, aumento del nivel de ocupación, incremento de las reservas internacionales y mejora de la distribución del ingreso. Estos objetivos podrían alcanzarse manteniendo ciertos principios “rectores” para un buen funcionamiento económico: 1. Pluralismo político y por tanto económico, a través de la coexistencia de la actividad pública y privada; 2. Emergencia de un Estado Moderno; 3. Rol más activo del empresariado, cambiando lógicas de incentivos que promovieran mejoras del proceso productivo en lugar de conductas rentistas y clientelísticas; 4. Reconocimiento de que eran necesarias las grandes empresas para dinamizar la economía. Se hacía notar que el Estado contaba con instrumentos de dirección y control de forma de encauzar el accionar individual de estas empresas al servicio del bien común; 5. Mayor grado de apertura de la economía hacia el exterior y una revisión de los niveles de protección vigentes. La mayor apertura impactaría sobre los sectores productivos, reestructurándolos, los más dinámicos absorberían a los rezagados; 6. Reconocimiento de la existencia en el país de mecanismos redistributivos de “los más avanzados” en la comparación internacional. Sin perjuicio del perfeccionamiento de esos mecanismos, se postulaba que lo que hacía falta era dinamizar la actividad productiva y permitir que esos mecanismos redundaran en una mejora en términos de equidad.

El Estado, en el PND, era visto como un agente no sólo rector de la política económica sino también productor. Tendría por tanto una fuerte presencia en sectores estratégicos, regulando, reglamentando y e implementando programas específicos en áreas clave. No se priorizaba, sin embargo, la expansión de las empresas públicas sino el incremento sustancial de su productividad. Asimismo, el Estado tendría un rol central en el manejo de las variables macroeconómicas relevantes, estableciendo un nivel razonable de déficit fiscal, un tipo de cambio realista, un monto de crédito ajustado a las necesidades de los agentes, una tasa de interés positiva en términos reales, una política salarial que se correspondiera con niveles de productividad, un nivel de inversión adecuado y la promoción de objetivos en el campo social. La política exterior a impulsar por el Estado, no se opondría a medidas proteccionistas, pero sí a un nivel de protección que encubriera ineficiencias internas. El régimen de importación a su vez no debía cerrar acceso al mercado externo. El énfasis estaría puesto en el sector exportador, tanto agropecuario como industrial así como en las ramas fuertemente dinamizadoras de la actividad interna.

La política de comercio exterior a impulsar, entonces, promovería una progresiva apertura de la economía. Se partía de que era necesario adaptar la evolución económica interna a la marcha del mercado mundial y paralelamente diversificar sectores y productos estratégicos de forma de atenuar las repercusiones que esas adaptaciones pudieran provocar internamente. Las exportaciones de los productos tradicionales, se afirmaba en el plan, presentaban perspectivas buenas por lo que la apertura hacia el exterior se podría encarar con una base relativamente segura. Para ello se requerían protagonistas del cambio eficientes y en continuo perfeccionamiento, cualquiera sea el origen de su capital. De allí, la conveniencia de adoptar una actitud dinámica en la búsqueda de formas de

radicación del capital extranjero en áreas en cuyo desarrollo la inversión externa se consideraba imprescindible. Entre ellas, la industria de hierro, hidrocarburos, pesca, electrónica, y turismo.

Más allá de la apuesta a la inyección productiva como mecanismo indirecto de mejora de la distribución del ingreso – a través del uso de los mecanismos redistributivos ya vigentes-, en el plan se definían políticas específicas para atender el logro de una mayor equidad. Por un lado, se proponía un nivel de inversión en áreas sociales, como educación, salud y vivienda, que permitiría reponer el desgaste de capital no atendido durante los años de estancamiento así como incrementar la cobertura de servicios y aumentar su productividad. Por otro lado, se proponían medidas directamente redistributivas. En este sentido, se estipulaba como prioritaria la mejora de la distribución de la propiedad en el sector agropecuario. Se contemplaba la conformación de sociedades mixtas, pública-privada, en particular en aquellas áreas en las que se requería la presencia de grandes empresas. Se enfatizaba en la mejora del instrumento fiscal. Un ejemplo que se destacaba en el plan, era el impuesto a la producción mínima exigible de las explotaciones agropecuarias (IMPROME) que había entrado en vigencia plena en 1971. Se afirmaba que este impuesto a la vez que había constituido un instrumento de estímulo económico, había conllevado una mejora en la distribución del ingreso. Por último, se proponía revisar la participación en el producto global de los ingresos salariales y no salariales (entre ellos los beneficios). La participación salarial debería fundamentarse en un mayor nivel de producción, de ocupación y de productividad así como en la creciente cualificación y capacitación para hacer frente a las exigencias tecnológicas que una sociedad dinámica requería.

Como hacen notar Constenla et.al. (1972), de forma similar al Plan de la CIDE, el PND era de carácter imperativo para el sector público e indicativo para el privado a través de la maximización de incentivos y la elaboración de una política de estímulos por parte del Estado. Asimismo, tanto en el PND como en el PNDES, y en mucho mayor grado en el documento elaborado por Díaz, se enfatizaba sobre la necesidad de revitalizar el mercado y de redirigir la actividad productiva al mercado externo.

Al igual que se hacía en *Bases para un plan* de Díaz, la interpretación que se hace en el PND sobre el estancamiento de la economía uruguaya, pone el acento en la estrechez del mercado interno como principal limitante del modelo de industrialización impulsado. Sin embargo, en el PND el diagnóstico realizado es más complejo en cuanto a la señalización de los factores causantes del estancamiento persistente por el que atravesaba la economía uruguaya. En este sentido el PND mantiene mayores puntos de contacto con el PNDES. En ambos planes se hacía referencia entre otros obstáculos, al tipo de industrialización promovido, una industrialización sustitutiva de importaciones sin ningún tipo de selectividad; a la escasez de insumos fundamentales para el desarrollo industrial agravado con la política restrictiva de importaciones que se había instaurado; a un sistema de incentivos perverso que poco impulsaba un crecimiento basado en el progreso técnico y que tenía su correlato en bajos niveles de productividad; y a las dificultades de escala.

Mientras que en *Bases para un Plan*, la estrategia pasaba por promover aquellas actividades de las que se tenía alguna ventaja competitiva²⁹, la estrategia de desarrollo a promover tanto por el PNDES y el *Plan de Metas*, como por el PND no descartaban el fomento explícito y planificado a la industrialización. En ellos se apuntaba a una revisión del tipo de fomento y del tipo de industria a impulsar, además de destacar la necesidad de volver a dar oxígeno al sector agroexportador. Un matiz, sin embargo, es necesario notar entre estos planes. Como señalan Bértola y Bittencourt (2005), en el PND ya no se apuntaba a la sustitución de importaciones –como si se había hecho en el PNDES y en el *Plan de Metas*- sino a agregar valor a las exportaciones de bienes primarios.

Alberto Bensión, quien participó de la elaboración del PNDES y del PND, sostiene que este último presentó ciertas continuidades respecto al plan de la CIDE y que una muestra de ello fue la Ley de Promoción Industrial aprobada en 1974. “*Es una idea que estaba en nuestro Plan [se refiere al segundo Plan Nacional de Desarrollo elaborado en la OPP en 1972] y que ya venía de la CIDE, o sea que ahí hubo una especie de continuidad en la ideología de la CIDE reforzada por nuestro plan y después instrumentada principalmente en el Ministerio de Balparda. Ahí se armó la Ley de*

²⁹ Desde la exportación de ganado en pie y la faena de animales y derivados hasta las industrias extractivas –como cemento, arena, pedregullo, granito, dolomita y pesca- pasando por el fomento a ciertos productos manufacturados, entre ellos gluten de trigo, vidrio, cuero y calzado. (OPP, 1970)

Promoción Industrial que rigió prácticamente hasta ahora” (Entrevista a Bensi3n, citado en Garc3, 2002:99).

Para Bensi3n, la mec3nica de ideas y de procedimientos plasmados en el PND venía del PNDES. Es decir, el ejercicio de planificaci3n y hasta el m3todo utilizado en cuanto a la programaci3n y presentaci3n del plan tenía mucha similitud con el plan de la CIDE. No obstante, en el PND varios bemoles fueron introducidos respecto a los contenidos. En este sentido, explica “*pasaron cosas afuera y cosas adentro que nos hicieron revisar el Plan del 65. Afuera, en primer lugar, el 3xito del programa econ3mico de Roberto Campos en Brasil. En segundo lugar, el desencanto con el modelo cubano. Adentro, la experiencia de la congelaci3n de precios y salarios de Coprin: contra las previsiones del modelo desarrollista, y de un modo un tanto policial, Pacheco logr3 parar la inflaci3n. Esto fue un choque para todos nosotros. Adem3s est3bamos leyendo muchas cosas: recuerdo un trabajo de Felipe Pazos sobre la inflaci3n. Finalmente, incidi3 mucho en este grupo de los revisionistas el pasaje, aun siendo muy ef3mero, de Ram3n D3az y de Alejandro V3gh Villegas*” (Entrevista a Bensi3n, citado en Garc3, 2002:133).

En la misma l3nea, Melgar (1979) reconoce la significancia del PND en materia de continuidad en el uso de la planificaci3n como herramienta para el desarrollo. Para la autora, si bien hay coincidencias interpretativas entre el PND y el PNDES, hay diferencias significativas en cuanto a las pol3ticas promovidas por ambos. Ambos planes, sostiene Melgar, parten de una visi3n no tan distinta de la realidad del pa3s, guardan similitudes en cuanto a cu3les son los principales obst3culos a sortear en materia de desarrollo y hasta de sus causas, pero se alejan en cuanto a la batería de pol3ticas recomendadas. Un ejemplo es que si bien ambos planes reconocen en el estancamiento agropecuario una de las principales trabas a la continuaci3n del proceso de industrializaci3n, mientras el PNDES propone modificar sustancialmente estructuras agrarias ineficientes, el PND enfatiza m3s en el cambio de modelo. De la misma forma, mientras ambos trabajos argumentan que la g3nesis del proceso inflacionario estuvo en el estancamiento productivo y en la acci3n de los grupos sociales en pugna, para el PNDES los factores de corto plazo eran s3lo mecanismos de propagaci3n mientras que para el PND el combate a la inflaci3n pasaba por atacar esos factores sin importar si los elementos causales subsistían.

Para Melgar, la gran diferencia entre las propuestas del PNDES y del PND radicaba en que mientras el PND se guiaba en sus argumentaciones por elementos estrictamente econ3micos, la CIDE entendía el proceso como social en un sentido amplio. Vale notar, en l3nea con lo planteado por la autora, que no es casual la desaparici3n de la palabra “social” en el t3tulo del PND. Sin embargo y m3s all3 de la p3rdida relativa del componente social en el PND respecto al PNDES, las recomendaciones sobre pol3tica econ3mica contenidas en el plan de 1972, no se encontraban en las ant3podas de los lineamientos expuestos en el plan de la CIDE en 1965. Es que no s3lo en el PND, confluyeron principios ideol3gicos y enfoques te3ricos diversos como los ya mencionados, sino que la propia CIDE a mediados del sesenta, había adoptado una visi3n revisionista de las concepciones te3ricas que habían estado en la base del modelo de desarrollo impulsado desde 1930. Como afirma Garc3 (1999) el PNDES se nutri3 de la matriz fundamental de la estrategia cepalina, que conjugaba y/o articulaba ciertas concepciones generalmente polarizadas. El 3nfasis en el Estado y su rol de planificador, pero sin desconocer al mercado; la promoci3n tanto del ahorro interno como la inversi3n externa; el reconocimiento de la importancia de la acumulaci3n de capital pero con distribuci3n del ingreso; el impulso a la industrializaci3n pero no en contraposici3n al fomento de las exportaciones. En el PNDES se apuntaba hacia un Estado que aplicase un dirigismo nuevo, selectivo, racional y program3tico, su intervencionismo no sería indiscriminado y el mercado volvería a tomar presencia en la vida econ3mica del pa3s.

Diversos autores han argumentado que el retorno al mercado tanto en el discurso como en los hechos no comenz3 sino que se retom3 durante el golpe de estado. La pol3tica econ3mica hacia fines del cincuenta ya había comenzado a apartarse del desarrollismo estatista de los a3os previos y el modelo de industrializaci3n para el mercado interno había sido cuestionado³⁰.

En este sentido, parecería acertada la afirmaci3n que hacen Filgueira et.al. (2002:173) acerca de que “*el Estado en Uruguay no fue un mero espejo de su pol3tica dom3stica ni de su entorno internacional. Inici3 antes su estatismo y antes su liberalismo*”. Respecto al liberalismo, se podría

³⁰ Seg3n Yaff3 (2010), un hito relevante que marc3 un giro significativo en la orientaci3n de las pol3ticas econ3micas fue la aprobaci3n de la Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959.

agregar que Uruguay no sólo fue un precursor en cuanto a los cambios en la orientación de su política económica respecto a las modas imperantes en la región, sino que también fue más gradualista en su implementación. Es decir, el viraje hacia el mercado en nuestro país se dio de forma temprana pero fue paulatino. Las políticas de desarrollo promovidas desde la OPP en los primeros años del gobierno de facto, plasmadas en el PND, constituyen una buena muestra del mix liberalizador-intervencionista de la política económica promovida, y aplicada durante gran parte de la década de 1970. Paulatinamente, y de forma incremental, hacia fines del setenta se acentuaría el cambio ideológico pero recién en la década del noventa podría decirse que el giro de 180° se habría completado.

V. La SEPLACODI (1976-1984)

“Durante un extenso período, la política de Gobierno respondió a una concepción dirigista en el campo económico. El Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977) modificó este criterio, introduciendo cambios en la conducción económica del país y estableciendo objetivos rígidos y metas cuantificadas. ... En virtud del vuelco total de la coyuntura internacional y de su incidencia en el país en el período 1973-1974, se estimó conveniente, aun respetando la política propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, establecer lineamientos de política que tuvieran suficiente flexibilidad para ajustar lo necesario a los cambios de coyuntura. ... se establecieron objetivos y políticas como lineamientos estratégicos orientadores de las decisiones a adoptar en el período 1977-1982.”

Lineamientos estratégicos básicos. II Plan Nacional de Desarrollo (SEPLACODI, 1977)

En la práctica, la adopción del PND por la cúpula cívico-militar no se efectuó de manera automática y acrítica, sino que fue ajustada y adaptada en los dos primeros Cónclaves Gubernamentales³¹ realizados durante la segunda mitad de 1973. Tras la crisis del petróleo se produjo el cierre del mercado europeo, principal destino de nuestras exportaciones cárnicas. Ambos hechos resultaron en un fuerte desequilibrio externo que pasó a ser el objetivo prioritario de la política económica aplicada durante estos años. El foco fue puesto en las políticas de promoción de exportaciones de productos no tradicionales. A la Ley de Promoción Industrial se le sumó la Ley de Inversiones Extranjeras y el Plan Pesquero. (Yaffé, 2010)

Por otro lado y mientras que en materia de política comercial, la apertura fue gradual y controlada, en tan sólo dos años se llevó a cabo la liberalización completa del mercado cambiario y de capital. Entre 1974 y 1976, se liberalizó el mercado financiero de cambios; se dispuso por ley la convertibilidad del peso uruguayo para los movimientos financieros internos y externos y la libre transferibilidad de los capitales; se eliminó el curso forzoso de la moneda nacional; y finalmente se liberalizaron los topes de posiciones en moneda extranjera de los bancos (Yaffé, 2009).

Durante la dictadura, la OPP –actuando como oficina y posteriormente como secretaría– ocupó un lugar privilegiado en materia de planificación en el Alto Gobierno. Las resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales celebrados en San Miguel, Colonia Suiza, Montevideo y Solís, dan cuenta de ello. En el Acta N°2 del Cónclave de San Miguel se informa: *“A los veintisiete días del mes de agosto de mil novecientos setenta y tres, siendo la hora ocho y treinta, se reúnen en San Miguel (departamento de Rocha), el señor Presidente de la República Oriental del Uruguay,...”* ... *“con la finalidad de realizar el análisis de las estrategias, programas y políticas del sector industrial global y de ramas específicas. Acto seguido, mediante la exposición detallada del señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se acordó lo siguiente: ...”* (FCEA, 1978:9).

Después de que el 1° de setiembre de 1976 a través de los Art. 3 y 4 del Decreto Constitucional N°3 se reglamentara la SEPLACODI y la Oficina se convirtiera en secretaría, su gravitación no mermó en lo que a planificación refiere. Con el mismo criterio aplicado en la realización de los dos primeros cónclaves, en 1976 se realizó el Cónclave del Parque Hotel en donde se revisaron las pautas cumplidas a esa fecha y se ratificaron las funciones del Estado y la vigencia de las pautas delineadas en el PND. En 1977, se realizó el cuarto cónclave, en Solís, con el fin de

³¹ Los Cónclaves Gubernamentales consistieron en reuniones entre el Presidente de la República, los ministros, la primera plana de técnicos de los organismos del Estado y los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el Jefe de Estado Mayor Conjunto. Su objetivo era el de analizar la situación económica, social y política nacional y delinear la estrategia a seguir (Yaffé, 2010). Dada la crítica coyuntura interna e internacional del año 1973, se realizaron los primeros dos cónclaves, el de San Miguel y el de Colonia Suiza. En ellos se modificó y complementó el PND según las necesidades coyunturales del momento (SEPLACODI, 1977).

analizar lo ejecutado en el período correspondiente a la vigencia del *I Plan Nacional de Desarrollo* y los cónclaves gubernamentales anteriores. Asimismo, en el Cónclave de Solís fue donde se establecieron los lineamientos estratégicos orientadores de las decisiones a adoptar para el período 1977-1982. Dicha propuesta fue elaborada por la SEPLACODI.

Lineamientos estratégicos básicos. II Plan Nacional de Desarrollo (1977-1982)³²

El llamado *II Plan*, se definió sobre las siguientes bases: 1. La continuación de la política económica y social iniciada en el Plan 1973-1977; 2. La reafirmación de sus principios básicos; 3. La confirmación de pautas aprobadas en los Cónclaves Gubernamentales y el mantenimiento de su vigencia.

Similar a *Bases para un plan* de Díaz, el *II Plan* se plasma en un documento de no más de 60 páginas. Pero a diferencia de aquel, que comenzaba con un diagnóstico de la situación del país, que explicitaba los supuestos o premisas teóricos de los que se partía, para luego exponer las metas y los instrumentos para alcanzarlas, el formato del *II Plan* estuvo más en línea con el seguido en el PNDES y el PND. Se partía de una breve introducción en donde se revisaba la situación actual y los antecedentes inmediatos, se exponían los principios de política económica que guiaban el plan, para luego esbozar las políticas generales así como las medidas de políticas sectoriales y transversales³³ en materia de desarrollo económico. Las últimas 15 páginas se destinaban a políticas de desarrollo social, de ciencia y tecnología, y de desarrollo territorial. En cada área se definían antecedentes, objetivos, y políticas específicas a implementar.

Ante la argumentación de que “*los indicadores sociales generales muestran desde hace décadas, una situación nacional relativamente buena*”, en el plan se explicitaba la prioridad asignada a solucionar los problemas económicos. “*Tomando en cuenta la situación general en materia social como la mayor urgencia de las soluciones a los problemas económicos, tanto el I Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, como las resoluciones de las reuniones gubernamentales, se refieren con mayor amplitud al área económica e incluyen principios generales de acción en el campo social*” (SEPLACODI; 1977: 43-44).

Efectivamente, se partía de la noción de que a través del crecimiento económico sostenido todos los grupos mejorarían su posición absoluta mediante la generación de mecanismos redistribuidores automáticos - como la absorción de la desocupación, el pasaje de personas ocupadas en empleos informales o sub-ocupadas a la ocupación plena, la mejora en la satisfacción de necesidades sociales como educación, salud y vivienda, y la mayor igualdad de oportunidades-. El diagnóstico sobre el período previo era que una adversa situación internacional había impedido que el crecimiento del producto se reflejara en un incremento del ingreso nacional y por tanto tales mecanismos no habían actuado. De allí que el principal desafío era promover el crecimiento económico, creando el marco institucional adecuado para incentivar la eficiencia y la inversión, e impulsar el ahorro y el ingreso de capitales.

La estrategia de desarrollo económico propuesta en el *II Plan* consistía en un aumento de la eficiencia productiva mediante la especialización de las actividades de las que se tenía ventajas comparativas, y de su capitalización y modernización a través de una mayor inversión productiva y mayor capacitación de la mano de obra. Para ello se proponía continuar con el proceso de liberalización económica y la creciente apertura externa, bajo la premisa de que un mercado de capitales libre promueve el ahorro nacional y el flujo de capitales extranjeros. Por otro lado, se planteaba una reestructura del sistema impositivo que atendiera a la mejora de la competitividad y una capacitación de la mano de obra en función del desarrollo de las actividades económicas que se buscaba promover. El sector a priorizar era el primario, en especial agro, pesca e industrias extractivas.

Se partía de que era la política de sustitución de importaciones la causante mayor del estancamiento de la actividad agropecuaria. El argumento era que el sector agropecuario se había

³² Para efectuar la síntesis del llamado *II Plan Nacional de Desarrollo* se recurrió al documento mismo elaborado por la SEPLACODI cuya extensión es de aproximadamente 60 páginas.

³³ Las políticas generales en materia de desarrollo económico comprenden las finanzas públicas; la política comercial; el endeudamiento externo y la balanza de pagos; la moneda y el crédito; y precios e ingresos. Las políticas sectoriales y transversales comprenden agricultura; pesca; recursos naturales; industria manufacturera; energía; construcción y obras públicas; transporte; comunicaciones; turismo; y empresas públicas. Las políticas de desarrollo social comprenden educación y cultura; salud; seguridad social; trabajo; y justicia. Los últimos dos capítulos se destinan a las políticas de ciencia y tecnología y a las políticas de desarrollo del territorio.

perjudicado por la transferencia de recursos de éste hacia otras actividades que se quería promover pero sobre las cuáles no se tenía ventajas comparativas. Se proponía entonces mejorar la rentabilidad del sector agropecuario a través de la liberalización de precios, los que se encontraban deprimidos por los gravámenes de exportación impuestos. Asimismo, se proponía disminuir los precios de insumos corrientes y de bienes de capital y racionalizar el sistema impositivo de forma de favorecer la reinversión productiva.

En lo que refiere a la actividad industrial, se afirmaba que había sido exitosa la política de apertura hacia el exterior y el fomento de industrias de exportación no tradicionales. Entre 1975 y 1978 estas habían pasado a representar más del 50% de las exportaciones totales (SEPLACODI, 1977:23). Pero se advertía, que la etapa de liberalización *hacia* el exterior, y no *desde* el exterior, se encontraba próxima a su agotamiento. Se sostenía así, que la expansión de exportaciones industriales sólo podría mantenerse con una apertura de las importaciones que permitiera la competitividad de la producción nacional a través de la obtención de insumos baratos. Ello suponía una reconversión de las actividades con desventajas comparativas dirigidas al sector interno.

En cuanto a políticas generales, además de la política comercial, se detallaban medidas a implementar respecto a las finanzas públicas; el endeudamiento externo y las reservas internacionales; el crédito interno y los precios e ingresos. Atendiendo a las finanzas públicas, el ajuste del régimen impositivo era pensado casi exclusivamente para promover estímulos a la inversión. Por otra parte, se preveía la elaboración de un plan de inversiones públicas y una reducción del gasto, además de facilitar el desarrollo del mercado de capitales. En cuanto al endeudamiento externo, se otorgaba prioridad al cumplimiento de los compromisos para continuar mejorando el perfil de la deuda externa. En lo que refiere al crédito interno, se proponía mantener la liberalización de la tasa de interés aplicada, fomentar el ahorro y la inversión y evitar tensiones inflacionarias. Respecto al sistema de precios, la consigna sería continuar con la liberalización de precios.

Por otro lado, se ratificaba que la función principal del Estado, además de tener a su cargo diversas funciones que incidieran en la economía nacional, era la de impulsar y orientar de modo permanente la acción del sector privado. El Estado, se afirmaba “*conductor y protector del desarrollo económico establece los objetivos, las metas, regula el proceso y orienta la actividad privada que se debe constituir en la protagonista del crecimiento económico*” (SEPLACODI, 1977:5-6). Si bien se preveía que el Estado tomara a cargo actividades estratégicas de especial interés nacional, se estipulaba una reducción progresiva de su participación en actividades comerciales e industriales. Las empresas públicas, se afirmaba, tienen problemas, tanto administrativos y de gestión como por sus inadecuadas estructuras de personal y las dificultades en materia de adquisiciones. El objetivo por tanto sería aumentar la eficiencia de estas empresas, al tiempo que ir concretando la privatización de actividades productivas del Estado.

Sin representar un cambio sustancial de la política económica aplicada hasta entonces, los lineamientos estratégicos plasmados en el *II Plan* para el período 1977-1982 implicaban pasar a una etapa de consolidación del proceso de liberalización financiera-cambiaria y pisar más a fondo el acelerador aperturista en materia comercial. Explícitamente la estrategia productiva pasaba a estar centrada en promover la producción nacional basada en el uso intensivo de factores productivos que el país contaba en abundancia relativa: mano de obra y recursos naturales.

Notaro (1984, 2016) ha denominado al período 1974-1978 como “Intervencionismo reestructurador” y al siguiente período, 1978-1982 como “liberalización para la estabilización de precios”. Según el autor, la política económica del primer período puede caracterizarse como “intervencionismo” por el manejo discrecional que el gobierno mantuvo respecto a los instrumentos de política y “reestructurador” por la priorización que se le dio al cambio de la estructura productiva, del comercio exterior, de la distribución del ingreso, de la demanda y de los precios relativos. En el segundo período, en cambio, el autor sostiene que hubo un manejo más liberal de los instrumentos y la prioridad absoluta fue otorgada a la estabilización de precios. Se esperaba que el ingreso de capital propiciara aumentos de oferta de moneda extranjera y más crédito y con ello el tipo de cambio se estabilizara y las tasas de interés internas se redujeran. Junto a la liberalización de importaciones los precios internos también se estabilizarían.

Es interesante notar la correspondencia entre las políticas económicas aplicadas en estos períodos, como Notaro las caracteriza, con los lineamientos presentados en el PND (1973-1977) y

en el *II Plan* (1977-1982). En el primero, si bien, como sostiene Yaffé (2009), un objetivo prioritario fue reducir la inflación a través de una política monetaria restrictiva, una política salarial de contención, una política fiscal orientada a la reducción del déficit de cuentas públicas y una política cambiaria “realista”, otras prioridades, además del combate a la inflación, fueron establecidas. Al igual que en el *II Plan*, mucho énfasis se puso en el sector exportador. No obstante re-dinamizarlo no pasaba sólo por fomentar las actividades tradicionales de las que se tenía ventajas comparativas sino también por la búsqueda de una diversificación de la canasta exportadora. Se buscaba impulsar el sector exportador agropecuario como el industrial, además de las ramas dinamizadoras de la actividad interna.

Por otro lado, si bien en el PND se hacía alusión explícita a la necesidad de otorgarle rentabilidad y estabilidad al empresariado rural, la superación del estancamiento del sector agropecuario no pasaba sólo por otorgar estímulos al sector privado sino que se apelaba a una activa participación del Estado, por ejemplo a través del fomento a actividades de investigación y extensión así como interviniendo para mejorar progresivamente la distribución de la propiedad en el sector agropecuario. En la misma línea, la mejora del instrumento fiscal, en uno y en otro plan, conllevaba implícito distintas connotaciones. Mientras en el *II Plan* se centraba en la mejora de la competitividad y en otorgar incentivos para una mayor inversión, en el PND se contemplaba también el objetivo redistributivo de la política fiscal.

En definitiva, los objetivos delineados en el *II Plan*, a diferencia de los estipulados en el PND, se restringieron a establecer las condiciones para “dejar hacer” al mercado y devolver al sistema de precios su función de asignador de recursos y orientador del consumo. En este sentido, en el PND la mejora de la distribución del ingreso no se planteaba como corolario del crecimiento económico sino que constituía, junto al crecimiento por habitante, al mayor nivel de ocupación y al aumento de reservas internacionales, uno de los fines principales expuestos en aquel plan.

Otro matiz que puede señalarse entre ambos planes es el papel asignado al Estado. Tanto en el PND como en el *II Plan*, se concebía al Estado como actor central, conductor de la política económica, no obstante en ambos se reconocía que la persistencia del estancamiento económico había ocasionado un sobredimensionamiento del mismo en diversas áreas. Sin embargo, mientras que en el PND se establecía la necesidad de afinar los mecanismos de contralor estatales, manteniendo una presencia fuerte en ciertos sectores de la economía y procediendo a una progresiva liberalización en otros; en el *II Plan* se hacía alusión explícita a la privatización de actividades estatales comerciales e industriales.

Más allá de los matices existentes entre el plan elaborado por la OPP para el período 1973-1977 y los lineamientos estratégicos diseñados por la SEPLACODI para el período 1977-1982, es necesario notar el hecho de que no fueron planes antagónicos. A principios del setenta, si bien no se había enterrado la prédica del desarrollismo cepalino y se seguía reivindicando al Estado como un actor central, el enfoque estructuralista e intervencionista adoptado por la CIDE había comenzado a perder fuerza. Hacia finales de esa década, es la prédica del mercado la que se impone. En cierto modo, las acciones delineadas, y en gran medida implementadas, en los últimos años del gobierno de facto marcarían un anticipo de las políticas que sobrevendrían en la década del noventa de la mano del Consenso de Washington.

En la práctica, el conjunto de instrumentos de política económica impulsado durante la dictadura en aras de superar el estancamiento del modelo de sustitución de importaciones, tuvo sus implicancias. La ley de promociones de inversiones, la reducción de la restricción de importaciones, la promoción de nuevos rubros de exportación, produjo un mayor dinamismo de las exportaciones y en cierta medida propiciaron un cambio en la estructura productiva. Asimismo, la apertura económica mejoró los precios relativos de los sectores exportadores y los acuerdos comerciales con Argentina y Brasil propiciaron una ampliación de la canasta exportadora, a través de la exportación de bienes que no podían destinarse a los países desarrollados. Paralelamente, la concepción del Uruguay como plaza financiera regional había permeado más hondo, y las medidas políticas implementadas consolidaron y profundizaron la liberalización financiera y cambiaria iniciada a finales del cincuenta. Entre 1978 y 1981 se produjo un significativo ingreso de capitales, un boom del consumo privado, que conllevó un proceso de endeudamiento y una subvaluación del tipo de cambio. La crisis de endeudamiento, originada en México y extendida rápidamente a casi todos los países latinoamericanos, llegó a Uruguay en 1982 de la mano de la devaluación y de una crisis

financiera profunda que repercutiría durante toda la década del ochenta. (Bértola y Bittencourt, 2005)

VI. Tras la reapertura democrática (1985-1989)

“En los primeros meses de 1987 se formuló el Programa de mediano plazo para el período 1987-89 que tiene en ejecución el Gobierno nacional. Se inscribe en los esquemas de reactivación y crecimiento económico que el Gobierno democrático impulsa desde el 1° de marzo de 1985 con el fin de establecer y consolidar las bases para un desarrollo sostenido de largo plazo”

Memoria Anual de 1987 (OPP)

De acuerdo a Caetano (2005), la transición democrática no se inició durante los últimos años de la dictadura sino a partir de la asunción de las autoridades constitucionales electas en los comicios de 1984. Fue durante el primer gobierno democrático posdictatorial –la primera administración de Julio María Sanguinetti- en que se dio paso a la adopción de una amplia agenda de transición, que incluía temáticas en materia de derechos humanos, asuntos concernientes al necesario reordenamiento institucional, y medidas relacionadas a la administración de la crisis económica y social que se profundizó -aunque no se originó- bajo el gobierno de facto.

Estos años fueron escenario de consensos y disensos entre los hacedores de política en relación a varios “pendientes” heredados de la dictadura³⁴. Entre ellos, la amnistía para los presos políticos, la investigación sobre las responsabilidades de las violaciones a los derechos humanos, la restitución y/o compensación a los funcionarios públicos destituidos, y la regularización del funcionamiento de instituciones estatales.

El retorno a la democracia, vino de la mano también del retome de asuntos pendientes en materia de modernización del Estado. La reforma del Estado se planteaba a través de dos estrategias centrales: acotar su tamaño, y darle mayor flexibilidad y espíritu empresarial a su estructura (Filgueira et.al., 2002). Como sostienen estos autores, sin haber representado en los hechos un cambio radical en la operativa del Estado, el tema ingresó y permaneció dentro de la agenda del gobierno. En efecto, durante la primera administración de Sanguinetti, se iría avanzando gradualmente en la racionalización de la administración pública, en los programas de desburocratización, y en la mejora de gestión de las empresas públicas.

En 1985, y enmarcado en el proceso de reordenamiento institucional tras la reapertura democrática, el Decreto N° 96/985 le devuelve a la OPP su normalidad institucional. Ariel Davrieux³⁵ fue designado para ocupar la dirección de la Oficina, mientras un ex director de la OPP, Ricardo Zerbino, ocuparía la titularidad del MEF³⁶. El ordenamiento interno de la Oficina pasaría a estar comprendido por cuatro divisiones –Planeamiento del Sector Público, Planeamiento General, Cooperación Internacional, y División de Pre-inversión-; dos equipos consultores -el económico y el jurídico-; y dos unidades dependientes -la Dirección General de Estadísticas y la Unidad ejecutora Vértice Noreste-. El área de Planeamiento General representaba lo que anteriormente se denominaba Programación General. Si bien el organigrama de la OPP a partir de 1985 no presentaba, como anteriormente lo hacía, sub-divisiones en concordancia con los capítulos del PNDES, la división de Planeamiento General llevaba a cabo estudios sectoriales bastante en línea con el funcionamiento previo a 1976, año en que la OPP se había transformado en Secretaría.

En efecto, según la Memoria Anual de 1985, en ese año desde la División de Planeamiento General de la OPP se elaboró el diagnóstico sobre la situación económica-social del país para el período precedente (1981-1984). Posteriormente se llevó a cabo el Plan Gubernamental a nivel de cada sector, estableciendo objetivos, estrategias y proponiendo instrumentos para alcanzar las metas definidas. Las áreas diagnosticadas fueron: agropecuaria, pesca, industria, transporte, energía,

³⁴ En materia de derechos humanos, Caetano (2005) sostiene que la pendiente transición democrática que había quedado inconclusa tras el plebiscito constitucional del *no* en 1980, se cerró con el referéndum ratificadorio de la Ley de Caducidad de abril de 1989. Sin embargo, y como sostienen los autores, estos temas volverían a la agenda hacia finales del noventa.

³⁵ Davrieux fue uno de los economistas que participó en la elaboración del PNDES, integrando el Secretariado Técnico de la CIDE. Tiempo después y como integrante del PC, asumiría por primera vez la dirección de la OPP, ocupando ese cargo entre 1985 y 1989 y al cual volvería a ser designado en 1995 y en el 2000, completando quince años como titular de la Oficina.

³⁶ Según Garcé (2014), estos actores junto a Ricardo Pascale, al frente del BCU, formaron un equipo económico potente y sin fisuras. En particular, sostiene este autor, durante este período, la OPP continuó teniendo un rol destacado en la política económica, tanto en el control del gasto público como en la elaboración e implementación de programas de desarrollo.

construcción y vivienda, turismo, comercio y finanzas internacionales, planeamiento regional, y sectores sociales (con énfasis en el ámbito de la salud).

En 1986 se convocó formalmente a la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, y se designaron dos sub-comisiones, una para el área económica-financiera y otra para el área social. Durante los primeros meses de ese año, en base a las estrategias de desarrollo de corto y mediano plazo previamente determinadas, se establecieron los lineamientos y propuestas técnicas que conformaron la temática de un proyecto de acuerdo nacional, que las distintas fuerzas políticas aprobaron el 1° de abril de 1986 (OPP, Memoria Anual de 1986).

En 1987, y con los insumos que en materia de planificación se habían preparado en los años previos, se formuló el “*Programa de mediano plazo para el período 1987-89*”. En este año, además, se creó la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), dependiente de la dirección de la OPP pero autónoma funcional y financieramente. Según la Memoria Anual de 1987, la DIPRODE se vinculaba a la ejecución de proyectos de desarrollo que constituían los instrumentos por los cuales se canalizaría la actividad promocional del Gobierno para alcanzar los objetivos documentados en el *Programa de mediano plazo*. Dentro de esta unidad ejecutora funcionarían: la región Vértice Noroeste (este plan regional de desarrollo llevaba tres años en función), los proyectos de las cuencas arroceras y lechera en curso, y la Unidad Tacuarembó-Rivera que desde 1979 funcionaba a través de un grupo de trabajo permanente y que a partir de 1987 pasaba estar bajo la égida de la OPP. En 1988 se sumaría el Plan Pesquero Artesanal. Es de destacar la relevancia que adquiere la DIPRODE durante estos años en el conjunto de funciones cumplidas por la OPP. Un indicador del peso que adquiere la planificación regional es el espacio que se le otorga a lo realizado por esta unidad ejecutora en las memorias anuales de la Oficina³⁷.

Como sostiene Garcé (2014), la OPP de Davrieux no se propuso elaborar un plan al estilo del *Plan de Metas* o del PND, y mucho menos del PNDES, no obstante se debe reconocer que la llamada División de Planeamiento General tuvo un gran protagonismo en materia de programación de políticas de desarrollo. Como afirma este autor, si bien en la década del ochenta la planificación indicativa se batió en retirada, la OPP del primer gobierno que asumió tras la restauración democrática, continuó cumpliendo con su función de asesoramiento al Gobierno en planes de desarrollo. Un ejemplo de ello fue la elaboración del *Programa de mediano plazo* en 1987.

Programa Nacional de mediano plazo 1987-89³⁸

Más operativo y acotado que los planes de desarrollo delineados durante los primeros veinte años de la OPP, el documento elaborado a dos años de la restauración democrática, constituía como su nombre lo indica un plan de mediano plazo. Constaba de una política global en donde se establecían los objetivos generales del programa, además de un conjunto de políticas sectoriales y transversales.

En cuanto a la política global, se establecían metas precisas hacia 1989, respecto a: tasa de crecimiento promedio del producto bruto interno, aumento de exportaciones reales, tasa de inversión, reducción del déficit y de la tasa de desempleo. Se precisaba que el objetivo general era lograr una expansión progresiva de la producción, basado en las actividades de exportación de bienes y servicios. El rol del Estado se limitaría al de orientador y promotor y el papel protagónico sería otorgado al sector privado. Con el fin de hacer más efectivo el funcionamiento del mercado, se sostenía la necesidad de lograr la plena libertad de transacciones de capital y divisas, tasas de interés reales ligeramente positivas y un tipo de cambio flotante, la ausencia de controles de precios, la racionalización de la protección arancelaria y la eliminación progresiva de los impuestos a la exportación.

En aras de perfeccionar el mercado de capitales y fortalecer el sistema financiero varias medidas fueron presentadas. Se mantendrían tasas reales de interés que estimularían la captación de ahorro y se continuaría con la apertura financiera para permitir el flujo de recursos externos a efectos de asegurar un flujo de capitales hacia las actividades productivas. Asimismo se promovería

³⁷ La Memoria Anual de 1988 contiene 90 páginas, 50 de ellas se dedican a presentar lo realizado por la DIPRODE y en la Memoria Anual de 1989, de 70 páginas, 35 son destinadas a esa unidad.

³⁸ El Programa de mediano plazo, elaborado bajo la primera conducción de Ariel Davrieux en el período 1985-1989, tiene una extensión de aprox. 30 páginas y se presenta como Anexo en la Memoria Anual de 1987. Adicionalmente, en esa memoria, se anexa el Programa de Inversiones Públicas 1987-89.

la ley de leasing, la ley de banca de inversión, la ley de sociedades anónimas, y la ley de quiebras y procedimientos judiciales para modernizar el marco legal y para disminuir riesgos. Por otra parte, para incrementar el acceso de las actividades productivas al crédito bancario se proponía fortalecer el plan de acción sobre los procedimientos de inspección bancaria. Sería el mercado el que determinaría la tasa de interés evitando intervenciones oficiales que distorsionarían el costo real del dinero.

El programa presentaba un marco de políticas e incentivos en materia de promoción de exportaciones, que conllevaba un tipo de cambio competitivo, el acceso a insumos a precios internacionales, una tributación que no desalentara las exportaciones y la racionalización arancelaria. Por otro lado, se proponían acciones destinadas al sector privado con el fin de aumentar su confianza y en particular, de promover el crecimiento y la diversificación de la agricultura y las manufacturas de exportación. Asimismo, se presentaban medidas específicas con el fin de reducir la inflación, entre ellas el mantenimiento de la disciplina fiscal y moratoria y una balanza de pagos equilibrada.

Para reducir el déficit del sector público y las necesidades de financiamiento interno, se proponía racionalizar la carga fiscal, movilizar recursos adicionales y mejorar el sistema impositivo³⁹. En cuanto a la política del gasto, se sostenía la necesidad de implementar reformas administrativas y de reducir el tamaño del sector público de forma de aumentar su eficiencia, en especial en el ámbito educativo y en la salud. En particular, y respecto a las empresas públicas, se continuaría con el proceso de ajustes periódicos de precios y tarifas comenzado en 1985. Se reestructurarían algunas empresas públicas a efectos de incrementar su eficiencia operativa, y en cuanto al programa de inversiones se seleccionarían proyectos de inversión pública en base a su rentabilidad, buscando compatibilizarlos con las disponibilidades financieras y controlando posteriormente su ejecución.

En cuanto a las políticas sectoriales, para el sector agropecuario, se priorizaba el impulso de las exportaciones en actividades ya consolidadas y la promoción de actividades incipientes pero potenciales. Se enfatizaba la necesidad de mejorar las condiciones de producción a través de una mayor tecnificación, una mejor utilización y conservación del suelo, un fortalecimiento de los servicios de investigación de las estaciones experimentales, y una expansión de campañas del control de aftosa y otras enfermedades.

Asimismo, se establecían medidas para lograr una expansión de la capacidad de silos y una mejora de la comercialización. Por otro lado, se proponía modificar la política impositiva a fin de reducir el gravamen a la exportación y a los insumos agropecuarios. Se estipulaban medidas específicas para la lechería y la actividad forestal. Además de las medidas de política globales para el sector agropecuario, se afirmaba la necesidad de adoptar también una perspectiva territorial en el fomento de las distintas actividades agropecuarias, complementando los desarrollos regionales ya en curso.

En lo que refiere al sector industrial, se proponía una reestructuración de la deuda privada y el saneamiento de la cartera de la banca comercial. Asimismo, se ponía énfasis en la promoción de nuevas inversiones y la adopción de tecnologías que satisfagan los requerimientos de la demanda externa a través, entre otras medidas, de la aplicación selectiva del sistema de exoneración del impuesto al patrimonio de los incrementos del capital fijo y de la eliminación de la discriminación fiscal en contra del financiamiento con fondos propios. También se priorizaba el mantenimiento del financiamiento promocional a las exportaciones industriales y la creación de zonas francas industriales.

El programa comprendía políticas sociales. En materia de seguridad social, se proponía una revisión del sistema de jubilaciones y pensiones basada en los principios de universalidad. Ante la necesidad de nuevos recursos congruentes con las prestaciones otorgadas, se facilitaría el establecimiento de fondos complementarios de carácter convencional. Se aplicarían, asimismo, nuevos controles a fin de reducir la evasión y se revisaría el sistema de contribuciones con el

³⁹ En concreto, las siguientes reformas fiscales fueron propuestas: (re)introducción del impuesto a las ventas agropecuarias, ampliación de la base tributaria del impuesto al valor agregado, ampliación del impuesto a las rentas de sociedades para incluir servicios y empresas comerciales, la revisión del sistema de aportes rurales a la seguridad social, la eliminación del adicional del 5% al recargo de importación, la revisión del arancel de importación, la eliminación o reducción al 2% promedio de las detracciones a la carne y la reducción de la tasa del impuesto al patrimonio de las sociedades y las personas físicas. Adicionalmente se proponía mejorar controles y auditoría.

objetivo de mejorar la recaudación. En lo que refiere al área de salud, el MSP pasaría a ser el organismo de control y de supervisión, con la posibilidad de intervenir eventualmente en la actividad privada. En materia de ciencia y tecnología, se efectuó un inventario de la realidad nacional en materia de recursos, logros, y carencias, y se señalaron las grandes líneas orientadoras. Se aprobó el PEDECIBA y en el programa se estipulaba que se priorizaría el componente de ciencia y tecnología en los programas de cooperación técnica. En curso estaba la preparación de una solicitud de préstamo para la creación del Instituto de Tecnología Agropecuaria. Uno de los objetivos centrales sería la adopción de medidas para el desarrollo de la biotecnología. Finalmente, en cuanto a políticas de vivienda, se había elaborado el plan quinquenal para 1985-1989, y se había estimado en número de viviendas a ser financiadas por el BHU para el periodo 1987-89, además de explicitarse que se daría prioridad a los sectores de menores recursos.

Ariel Davrieux, quien había conformado la Secretaría técnica de la CIDE y había participado de la elaboración de la primera apuesta a pensar el Uruguay del futuro, el PNDES, fue el responsable de la elaboración del último plan que en materia de desarrollo ha sido elaborado desde la OPP. Pese a la continuidad en relación a actores, importantes brechas ideológicas se abren entre el PNDES del 65 y el *Programa de mediano plazo* del 87'. Es que más de dos décadas los separan, con un gobierno de facto entre medio, y con cambios significativos en el ámbito internacional, y drásticos en el regional. Los países latinoamericanos, en menor o mayor grado, habían pasado de adoptar el desarrollismo cepalino y promover cambios estructurales en su matriz productiva para construir ventajas competitivas dinámicas, a estar condicionados por préstamos internacionales, que al tiempo que facilitaban fondos para hacer frente a sus deudas externas, imponían recetas de política económica que volvían a poner el foco en las ventajas competitivas estáticas. Sin ninguna duda, como afirman Bértola y Bittencourt (2005), el cambio estructural que comenzaba a sonar en los discursos hacia finales del ochenta y que se implantaría con fuerza en los noventa, era otro de aquel que embanderaba el desarrollismo de los sesenta.

Entre 1985 y 1989, al tiempo que se consolidaba el proceso de reordenamiento y normalización general de instituciones y actores, se ponía el foco sobre las medidas políticas requeridas para superar la crisis. Algunos equilibrios macroeconómicos se restablecieron, aunque acompañados de un elevado déficit fiscal. En efecto, durante esos años, aumentó el PBI; se incrementó el salario real y se impulsó la vuelta de la negociación colectiva tripartita al ámbito privado; se atenuó el proceso inflacionario aunque con vaivenes; se promovió el incremento de las inversiones en diversas áreas; y se obtuvieron mejoras en los indicadores sociales más relevantes (Caetano, 2005:308). No obstante, y de acuerdo a Bértola y Bittencourt (2005), estos claros se opacaron durante la segunda mitad del primer gobierno de Sanguinetti en que no se pudo mantener una senda sostenible de crecimiento, y eso se vio reflejado en la evolución del PBI real, en el aumento desmesurado del gasto y del déficit público que se agravó durante el año electoral de 1989, y en la vuelta a las presiones inflacionarias.

VII. La OPP en el contexto de las reformas liberales (1990-2004)

“El 12 de diciembre de 1990 el PE dictó el Decreto 573/90 mediante el cual se ‘reformula la estructura orgánica y cometidos de la OPP a fin de que refleje la nueva situación, acentuando la participación de la misma en materia de integración regional, la reforma del Estado y la gestión del Sector Público’.”

Memoria Anual de 1990 (OPP)

La nueva agenda reformista, de corte netamente liberal, fue resultado de unos comicios que como ilustra Caetano (2005) se dieron en un escenario de “competencia centrífuga”, entre dos candidatos con muy parecida orientación liberal, Jorge Batlle, por el PC y Luis Alberto Lacalle por el Partido Nacional (PN). El triunfo de este último⁴⁰ vino de la mano de un programa político inspirado, desde lo externo, en las reformas económicas promovidas por el Consenso de

⁴⁰ El triunfo de Lacalle sobre Batlle se dio, no obstante, en un clima de acuerdos, del que resultó el llamado “gobierno de coincidencia nacional”, en donde la coalición formada contaba con mayorías en la Asamblea General (Caetano, 2005). Lanzaro (2013) sostiene que en las tres presidencias que se sucedieron entre 1990 y 2005 se aplicó un “presidencialismo de coalición”, pero que fue durante el segundo mandato de Sanguinetti entre 1995 y 2000 en donde el ejercicio de coalición funcionó de forma más armoniosa.

Washington⁴¹, y desde lo interno, justificado en la necesidad de cambios drásticos ante la persistencia de crisis. Sus titulares, entre otros, incluían la reducción del déficit fiscal, el abatimiento de la inflación, la apertura económica, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, y el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada.

En efecto, estos titulares fueron los que dieron marco a las política económica implementada por la Administración de Lacalle, y ello se puede constatar en el mensaje del PE a la Asamblea General del 15 de marzo de 1994, mediante el cual se hacía un balance de los cuatro años de gobierno, y se explicitaba el diagnóstico sobre la situación económica del país del que se había partido a comienzos del noventa: *"una historia de estancamiento económico, bajos niveles de inversión e inflación crónica próxima al descontrol, dentro de una economía aún muy cerrada, soportando el peso a la vez de una abultada deuda externa y un costoso y poco eficiente aparato estatal cuyo financiamiento había generado un fuerte déficit fiscal y contribuido a afectar negativamente la salud del sistema financiero público"* (Presidencia, 1994:4)

De allí que, de acuerdo al Mensaje del PE, el gobierno había priorizado: 1. Reducir el déficit fiscal y por ello la Ley de Ajuste Fiscal; 2. Abatir la inflación, mediante el equilibrio de las finanzas públicas y de una política monetaria y cambiaria confiable; 3. Profundizar la apertura económica. Por un lado, mediante la integración regional en el marco del Tratado del Mercosur y la apertura unilateral al mundo a través de la reducción gradual de los gravámenes arancelarios y de las trabas para-arancelarias. Por otro, a través de la desgravación de las importaciones de bienes de capital, la promoción del ingreso de capitales y el incentivo de la actividad turística; 4. Reducir la deuda externa, cumpliendo los compromisos asumidos e incrementando las reservas internacionales; 5. Reformar al Estado el que desde principios de siglo había tomado para sí una participación muy activa en actividades industriales y comerciales. Con el fin de cambiar ese patrón, se había elaborado un proyecto de ley que si bien fue derogado parcialmente a fines de 1992, había posibilitado entre otros logros, la liquidación de Industrias Pesqueras y Loberas del Estado (ILPE), la asociación de capitales privados a Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), y la reforma de la actividad portuaria. Por otro lado, se había creado el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE) en aras de facilitar y agilizar trámites y la Comisión para el Desarrollo de la Inversión (PLADES) con el fin de simplificar y reducir regulaciones y reglamentaciones.

En el Mensaje del PE a la Asamblea General se argumentaba además que todas estas medidas, de forma conjunta, habían posibilitado la obtención de resultados positivos al final del período. Ello se visualizaba en un mejor desempeño en materia de crecimiento económico en términos del PBI, de la inversión, del nivel de desempleo, de los salarios y del ingreso real de los hogares; así como logros sociales a través del Proyecto de Infraestructura Social (PRIS) y mediante los programas de desarrollo de DIPRODE que se reflejaban en el ámbito de la salud, de la educación y de la vivienda.

La OPP, como organismo estatal perteneciente a la cúpula de conducción política, tuvo participación y gravitación en la implementación de la batería de políticas que se propuso la administración de la primera mitad del noventa. En 1990, la Oficina, que pasó a estar a cargo de Conrado Hughes⁴², modificó su ordenamiento interno y pasó a estructurarse de acuerdo a ocho reparticiones técnicas: la Secretaría Ejecutiva y las divisiones: Política de Integración, Presupuesto Nacional, Empresas Públicas, Política de Inversión, Cooperación Internacional, Preinversión, Administrativa. Además, pasó a tener cuatro asesorías: Letrada, Económica, Informática y el Grupo Asesor sobre Reforma del Estado (GARE) el cual se encargaría de elaborar la reglamentación de la Ley de Empresas Públicas; y tres dependencias: la Dirección General de Estadística y Censos, la

⁴¹ Culpabilizando de la crisis a los Estados heterodoxos, "pesados", ineficientes y corruptos, un paquete de reformas económicas liberales fueron promovidas por los organismos financieros en Washington surgidos de la Conferencia de Bretton Woods. Entre ellas, el retorno al mercado y al sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos, fuertes programas de estabilización, apertura irrestricta del comercio internacional y del mercado de capitales, diversas políticas de atracción hacia la inversión privada extranjera, y una política generalizada de privatizaciones. De acuerdo a Iglesias, se patrocinó un Estado "minimalista y prescindente" y con el recorte del estado se dio el cierre de instituciones, la eliminación de instrumentos de políticas de corte intervencionista, entre ellas políticas industriales y agrícolas. Pero sobretodo, según ese autor, la llegada del Estado liberal implicó la pérdida de la visión de largo plazo. (Iglesias, 2006:11)

⁴² Conrado Hughes, economista, miembro del PN, actuó como Director de la OPP durante los primeros dos años de la Administración de Lacalle. Le sucedieron el ingeniero Carlos A. Cat y el economista Javier de Haedo. Todos pertenecientes al Herrerismo.

DIPRODE y la Comisión para el Desarrollo de la Inversión (PLADES). (OPP, Memoria Anual de 1990)

Posteriormente, en 1991, se crearían en la órbita de la OPP nuevas entidades. Para la coordinación de la inversión pública con la privada, se creó la Unidad de Seguimiento de Proyectos (USPI). Para la coordinación del proceso de privatizaciones se creó la Comisión Coordinadora de Privatizaciones. Para promover la integración regional en el marco del Tratado del Mercosur, se formó la Comisión Sectorial del Mercosur (COMISEC). Asimismo, se encomendó a la OPP la instrumentación y ejecución del Plan de Desregulación del Comercio Exterior y las inversiones. Por tal motivo se instaló una oficina técnica que promovió medidas de política en el área de comercio exterior. Finalmente, se creó la unidad ejecutora Proyecto de Infraestructura Social (PRIS) para ejecutar y coordinar la inversión social en áreas carenciadas.

Efectivamente, el rol asignado a la OPP fue estratégico en cuanto a dar cumplimiento a los tres ejes principales de la estrategia delineada. Baste notar la creación de unidades, comisiones, y programas que bajo la égida de la Oficina se correspondían con los tres caballitos de batalla propuestos: 1. Integración regional y la creación de la COMISEC y el Plan de Desregulación del Comercio Exterior y las inversiones; 2. La Reforma del Estado, y la formación del GARE y el PRONADE; 3. La mejora en la gestión de las Empresas Públicas, y el mantenimiento de la División Empresas Públicas, y la creación de la USPI y la Comisión Coordinadora de Privatizaciones.

Adicionalmente a la proliferación de nuevas reparticiones, una división que adquirió peso en la OPP del noventa, fue la de Presupuesto⁴³. Contrariamente, la primera P de la Oficina se desdibujó tras la desaparición de la División de Planeamiento General. Parecería ser que la Oficina, gran protagonista en la implementación de la estrategia de desarrollo delineada, no tuvo mayor gravitación en su elaboración, y actuó más como organismo ejecutor que como asesor en materia de planes y programas de desarrollo.

Al decir de Caetano, “frenos e impulsos” se sucedieron en el ciclo de reformas originados durante el gobierno de Lacalle. Resumiendo los triunfos y fracasos en cuanto a lo previsto y lo realmente implementado, se destacan la incorporación del Uruguay al Mercosur y la desregulación del mercado laboral dentro de los primeros, y la Ley de Empresas Públicas y la reforma de la seguridad social dentro de los últimos. En relación a estos últimos, el recurso del referéndum popular del 13 de diciembre de 1992 dio como resultado la derogación de Ley de Empresas Públicas, mientras que en lo que respecta a la reforma de la seguridad social ni siquiera se pudo alcanzar la aprobación de una ley que la habilitara. El comienzo de la última década del siglo XX, se batía entonces, entre cierta reminiscencia del Uruguay estatista que la sociedad civil y parte del elenco político mantenía, y los bríos liberalizadores que de forma creciente, desde finales del cincuenta, iban permeando la sociedad uruguaya⁴⁴.

En 1995, Sanguinetti resulta electo por segunda vez aunque por un pequeñísimo margen⁴⁵, inaugurando un mandato bajo una coalición de gobierno que comprendía a todos los sectores del Partido Colorado y a casi todos los del Partido Nacional. De allí que este período de gobierno va a significar en cierta medida una continuación de la orientación política de su predecesor. Esto se ve claramente reflejado en lo que refiere a la reforma del Estado. Para Filgueira et. al. (2002), durante la segunda mitad de la década del noventa, la propuesta de reforma planteada en el período anterior sigue su curso, también de forma gradualista, sumando a los cambios que en materia de empresas públicas se habían procesado, transformaciones en la Administración Central. Concretamente, durante ese quinquenio se reducen las estructuras ministeriales a sus funciones básicas, y se implementa un sistema presupuestario de evaluación por resultados. La continuación de la reforma del Estado, puede señalarse como una de las reformas principales implementadas en la segunda

⁴³ Una muestra de ello es el hecho de que durante el período 1990-1994 fue esta división la que pasó a encabezar las Memorias Anuales de la Oficina y a la que se dedicó gran parte de las mismas.

⁴⁴ Las reformas liberales de la década del noventa que se instalan en los países latinoamericanos a impulso de los organismos internacionales en la nueva etapa caracterizada por un *capitalismo globalizador* (Caetano, 2005), fueron más moderadas en nuestro país en donde el Estado preservó la propiedad de los servicios sociales, los bancos y las empresas públicas estratégicas (Lanzaro, 2013). No obstante, en algunas zonas del Estado, como sostiene Lanzaro se produjeron procesos de modernización y la introducción de lógicas mercantiles y formas de gestión de corte privado en el sector público. Este autor afirma que esas transformaciones se dieron dentro de un marco de alejamiento de los modelos reformistas de los sesenta, y que mientras se iban dejando atrás las pautas del desarrollismo cepalino y los esfuerzos por construir una burocracia profesional del tipo “weberiano”, se asentaban -aunque no plenamente- los prospectos del “*new public management*”.

⁴⁵ En efecto, se dio un casi triple empate entre el Partido Colorado, el Partido Nacional y el Frente Amplio-Encuentro Progresista, en ese orden. Entre el primer y el tercer partido la diferencia fue de apenas un 1,7% de los votos válidos. (Caetano, 2005:311)

administración de Sanguinetti, junto a la reforma de la seguridad social, la reforma educativa y la reforma constitucional.

Junto al segundo mandato de Sanguinetti como Presidente de la República, vuelve Ariel Davrieux a la conducción de la OPP. Si bien no se dio una reorientación significativa de las funciones y del ordenamiento interno de la Oficina, algunos nuevos programas se incorporaron a su organigrama y lo hicieron bajo la misma lógica que en el período anterior. En este sentido y de forma esquemática se destacan ciertas permanencias así como algunas innovaciones. Continuó siendo la División de Presupuesto la que encabeza las Memorias Anuales y a la que se le destina gran parte de ellas; retornó con más ímpetu la promoción del desarrollo regional bajo el nuevo Programa de Desarrollo Municipal, se mantuvo el rol central de la Oficina en la implementación de la Reforma del Estado a través de la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE)⁴⁶; se formaron dos programas nuevos, el Programa de la Reforma de la Seguridad Social (PRSS) y el Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS) la cual estuvo centrada en medidas de política en el ámbito de la educación, la justicia, el poder legislativo, el mercado laboral, la salud, la infraestructura, la focalización de servicios sociales, y el fortalecimiento de la sociedad civil. Junto a estos programas se crea también el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Se mantuvo, por otro lado, la DIPRODE. (Memoria Anual de 1996)

Por otra parte, y haciendo explícita la continuación de la función invertida que en materia de planificación la OPP paso a cumplir a partir de 1990, en el capítulo introductorio de la Memoria Anual de 1999 se menciona: *“La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en su carácter de organismo de asesoramiento directo de la Presidencia de la Republica orientó su actuación en el desempeño de actividades y tareas que coadyuvaran al logro de los objetivos perseguidos por la estrategia de desarrollo definida por el Gobierno Nacional. Dicha estrategia, de enfoque gradualista, suponía la aplicación de una política económica que lograra, en el período, la sostenibilidad y la consolidación de la estabilidad apuntalando la ejecución de políticas y programas que, en el ámbito social, mantuvieron los indicadores de excepción que el país ha alcanzado, a nivel regional, en términos de equidad e igualdad social”*(OPP, 1999:2).

De acuerdo a Bértola y Bittencourt (2005), entre 1990 y 1998, se produjo una aceleración del crecimiento económico de la mano de una marcada reorientación del modelo de desarrollo. Junto a la apertura comercial –unilateral y regional- se logró introducir, pese a la derogación de la Ley de Empresas Públicas, inversiones privadas en empresas públicas además de avanzar significativamente en el proceso de desregulación de varios mercados. Por otra parte, el programa de estabilización basado en el ancla cambiaria, incentivó las importaciones y significó un aumento del déficit comercial. Como sostienen estos autores, al tiempo que se generaba un fenómeno de burbuja financiera por el creciente valor obtenido en dólares –pero no en términos reales- que estimulaba niveles de consumo crecientes e insostenibles a mediano plazo, las reformas comercial y cambiaria iban sentando las bases para la promoción del país de servicios. Su contracara, fue la desindustrialización de la economía y una reducción significativa de la participación de la actividad agropecuaria en el PBI⁴⁷. Para estos autores, el conjunto de distorsiones de la economía que se fue gestando durante la fase de crecimiento hizo inminente la devaluación del 2002 y la crisis posterior⁴⁸.

La conducción política del período de reformas liberales fue inaugurada en 1990 por un referente del paradigma neoliberal, Luis Alberto Lacalle, y cerrada por otro de sus más adeptos,

⁴⁶ Al CEPRE lo presidía el Director de la OPP, y se integraba además por el titular del MEF y el Director de la ONSC, además de un Secretario Ejecutivo. Se centraba en la Administración Central, en la reordenación de las estructuras organizativas y en el fortalecimiento de los objetivos sustantivos de cada organismos público, mediante procesos de desarrollo y modernización de recursos humanos (Lanzaro, 2013). En la Memoria Anual de 1997 se hace un recuento de la Reforma del Estado llevada a cabo y proyectada para la segunda mitad de la década del noventa. La primera etapa se dio entre 1995 y 1997, y tuvo como principales objetivos la formulación y aprobación de las nuevas normativas y reglamentaciones, la reformulación de las estructuras organizativas de los incisos y unidades ejecutoras en sus contenidos sustantivos, y la mejora en la asignación de los recursos públicos. La segunda etapa, prevista para el período 1998-99, tendría el propósito de incrementar la eficiencia y productividad del sector público a través de la mejora del sistema retributivo, la recalificación de funcionarios públicos, la creación de un sistema de supervisión externa y la racionalización de las condiciones de trabajo.

⁴⁷ Si bien la actividad agropecuaria aumentó su producción, la baja en los precios relativos estuvieron detrás de la reducción a la mitad de su participación en el PBI a precios corrientes entre 1985 y 2000. Por su parte, la participación de la industria en el PBI pasó de ser 29% a representar menos del 17% entre 1985 y el período 1999-2001. (Bértola y Bittencourt, 2005: 316-7)

⁴⁸ De acuerdo a Bértola y Bittencourt (2005), los factores externos de corto plazo agudizaron la crisis del 2002 pero no la originaron. Sus causas deben encontrarse en factores estructurales relacionados a su estructura productiva, que son los que están detrás de un crecimiento lento y espasmódico en la trayectoria de largo plazo de la economía uruguaya.

Jorge Batlle. No obstante, el último sub-período (2000-2004) encuentra un Batlle más matizado, quizás como resultado de una coalición de gobierno a dos puntas y de una oposición fortalecida⁴⁹ que a su vez se debatían en una coyuntura económica y social en apuros; quizás también por los resultados obtenidos tras diez años de liberalismo económico; y probablemente además, influenciado por las nuevas modas imperantes en el ámbito internacional y regional, que aun mirando de reojo al Estado le habían perdido la confianza al mercado. Respecto a este último punto, una muestra del cambio de discurso antiestatista durante el gobierno de Batlle se dio en materia de la reforma del Estado; en donde, según Narbondo et. al. (2010), el foco ya no estuvo centrado en si la titularidad de los servicios eran públicos o privados sino que lo importante era que esos servicios se desarrollaran en un marco de competencia y de condiciones de mercado.

Bajo la nueva administración que asumió en el 2000, no hubo demasiados cambios respecto al funcionamiento de la OPP. Siguió estando liderada por Ariel Davrieux quien, de acuerdo a Lanzaro (2013), mantuvo un papel preponderante como Director de la Oficina, en especial en cuestiones presupuestales y en ciertas cuestiones estratégicas, posibilitando una participación permanente y sistemática en los acuerdos ministeriales. Este autor es enfático en cuanto al rol que le correspondió jugar a la OPP durante el primer quinquenio del presente siglo, *“más que una entidad de planificación propiamente dicha, que correspondiera a las expectativas con las que se creó y con las funciones que le asigna la Constitución, en ese período obró como centro de elaboración presupuestal y de supervisión general de las finanzas públicas, constituyéndose a partir de ello en un factor decisivo en el análisis y la toma de decisiones políticas”* (2010:10).

Efectivamente, y según las memorias anuales del período, la OPP siguió ejerciendo un rol significativo en materia presupuestal a la vez que mantuvo su ausencia en materia de planificación. La Oficina seguía sin recuperar su División de Planeamiento. Algunos cambios que se procesaron respecto a su ordenamiento interno fueron la formación de la División Política Económica y de Regulación, que básicamente cumplía las funciones que antes tenía a cargo el GARE; la creación de dos unidades reguladoras, que actuarían como organismos desconcentrados del PE, con autonomía técnica pero operando bajo la órbita de OPP: la Unidad Reguladora de la Energía Eléctrica (UREE) cuyas tareas se relacionaban con el marco regulatorio del sector y la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) cuya misión sería la de regular y controlar las actividades del sector; la creación del Departamento de Políticas Sociales con el fin principal de hacer seguimiento de proyectos y en la misma línea, el Programa de Asesoría Técnica en Políticas Sociales (ATPS) con la idea de promover el fortalecimiento de la Oficina en sus funciones de coordinación, seguimiento y evaluación así como eventualmente la ejecución de políticas y programas sociales.

Junto a estos cambios, se fortalecieron algunas unidades y/o programas creados en períodos anteriores. En este sentido se puede mencionar el impulso a las políticas regionales, a través de la Unidad de Desarrollo Municipal y la DIPRODE; y la continuación de la centralidad de la reforma de la Administración Central, a través del CEPRE, profundizando la política presupuestal y la gestión por resultados (Lanzaro, 2013).

Pasando raya, se podría afirmar que la OPP durante el período 2000-2004 no innovó demasiado respecto a las dos administraciones anteriores. No obstante, y ampliando el foco, la Oficina se diferenciaba bastante de aquella que había emergido tras la reapertura democrática. Como se mencionó en capítulos previos, en 1985 la Oficina volvió a su normalidad institucional con un formato organizacional similar al de 1973, y con funciones no tan distantes de las asignadas en su creación y mantenidas bajo el gobierno de facto.

Durante la segunda mitad del ochenta la OPP siguió manteniendo un ordenamiento interno que guardaba mucho del original: cuatro divisiones centrales que cumplían con las dos funciones principales asignadas a la OPP -planificación y presupuesto-, un departamento administrativo, dos asesorías y tres unidades ejecutoras. Una de esas unidades, la DIPRODE, constituyó el cambio más importante introducido en ese quinquenio. Al 2004, bien distinto era el formato de la OPP, mucho

⁴⁹ Según Lanzaro (2013), Batlle, fiel adepto a las reformas pro-mercado y las posturas liberales en boga en los años noventa, moderó su postura al llegar al gobierno. Para este autor, parte de la explicación se encontró en la necesidad de armonizar una coalición de gobierno bipartidaria a dos puntas: hacia la derecha, Luis Alberto Lacalle, y hacia el centro, Julio María Sanguinetti. Y asimismo, por el desafío que imponía una oposición, de izquierda, que había llegado a constituirse en el partido político más grande, con mayor representación parlamentaria del sistema uruguayo.

más complejo y desconcentrado, que daba cuenta además de un cambio significativo en sus funciones.

En efecto, según la Memoria Anual del 2004, la OPP se estructuraba en nueve departamentos –Presupuesto Nacional, Empresas Públicas, Cooperación Internacional, Preinversión, Política de Inversión, Política Comercial, Política Económica y de Regulación, Política Social, Administración y Finanzas-; tres asesorías –letrada, técnica, y técnica para la modernización de la gestión pública-; la Unidad de Desarrollo Municipal; la COMISEC; la Comisión Nacional de Informática (CONADI.); el ATPS; el PIAI; la DIPRODE; la URSEA; la URSEC; más las Comisiones Sectoriales.

A partir del 2005, nuevas transformaciones le esperarían a la OPP con el debut de la izquierda en el gobierno. El triunfo del FA en los comicios del 2004, determinaría por primera vez en la historia uruguaya el ingreso de un partido político de izquierda en la conducción gubernamental. Con mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas, la nueva Administración encontraba un país que había comenzado a salir de la crisis económica más profunda desde 1930⁵⁰. Como sostiene Narbono (2012), fue justamente esa crítica coyuntura la que terminó de abonar las bases que propiciarían el ingreso del FA al Gobierno Nacional en la segunda mitad de la década del 2000.

VIII. La OPP en la Era Progresista (2005-2016)

"Se encomendó al Director de la OPP realizar las transformaciones necesarias para que la estructura funcional de la Oficina sea un instrumento eficaz y eficiente para el cumplimiento de los objetivos sustantivos que le son encomendados por la Constitución y el programa del gobierno...". Entre ellas, *"...la realización de una metodología para la elaboración de un Plan de Desarrollo y para el asesoramiento en materia presupuestal, atendiendo a que, en las próximas instancias presupuestales, las decisiones de corto plazo plasmen los lineamientos estratégicos de largo plazo"*
Memoria Anual de 2005 (OPP)

La crisis del 2002 puso de manifiesto las inconsistencias de las políticas de apertura y de desregulación ensayadas por los sucesivos gobiernos tras la reapertura democrática. No obstante, como hacen notar Bértola y Bertoni (2014), la crítica coyuntura de los primeros años del presente siglo, permitió también reubicar en la agenda el rol que necesariamente debe cumplir el Estado en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de desarrollo. Tras el triunfo de la izquierda en las elecciones del 2004, efectivamente el Estado volvería a tener un rol mucho más activo en el devenir de la política económica y social del país.

Hacia finales del 2003, la economía uruguaya comenzaba a recuperarse, pero las secuelas de la crisis de los años previos daban cuenta de una sociedad con fuertes desequilibrios. Ello se reflejaba en el diagnóstico del que partía el primer gobierno de Tabaré Vázquez: *"De allí que nuestro país atraviese una profunda crisis económica y social, caracterizada por la fragmentación social, el aumento de la marginalidad y el descenso abrupto de todos los indicadores que componen la calidad de vida; que ha acelerado la destrucción del aparato productivo, la pérdida de capital humano, centralización del capital y la precarización del trabajo, impactos negativos que condicionan el futuro de nuestro país. Esta situación está asociada a un modelo de exagerada e indiscriminada apertura comercial y financiera, que viene procesándose en nuestro país desde la década de los '70 y que se ha acentuado notablemente en los '90..."* (IV Congreso extraordinario del Frente Amplio, 2003: s/n).

En este marco, la prioridad del gobierno entrante fue recomponer las bases sociales debilitadas y fragmentadas. Muestra de ello fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el 2005, la implementación del Plan de Emergencia (2005-2007) y posteriormente del Plan de Equidad (2008-2009), así como la creación del Fondo Nacional de Salud y la ampliación de la cobertura a través de la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud a fines del 2007. En otros frentes, las principales acciones emprendidas por la nueva administración fueron la reinstalación de los Consejos de Salarios, el compromiso de estabilidad de precios y del pago de la deuda externa, la

⁵⁰ Como resume Caetano (2005: 319) el caos económico de finales del noventa y principios del 2000 era consecuencia de desajustes en varios frentes: el desplome del PBI y del PBI p/c, un nivel de desempleo en torno al 20%, una fuerte caída del salario real, un aumento de la inflación así como de la relación entre la deuda pública y el PBI, una caída significativa de las exportaciones, el derrumbe de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis del sistema financiero.

aprobación de la Reforma Tributaria la cual comenzó a regir a mediados del 2007 y las iniciativas promovidas de cara a una Reforma Educativa a través de la convocatoria a un Congreso Nacional de Educación que finalmente no prosperó.

Al igual que en períodos anteriores, la OPP se pensó como uno de los organismos estatales encargado de conducir y/o de participar en el diseño e implementación de políticas que atendían a las líneas programáticas delineadas. La titularidad de la Oficina pasó a manos de Carlos Viera mientras que como Subdirector se designó a Daniel Mesa⁵¹.

Según la Memoria Anual del 2005, la Administración entrante se había visto en la necesidad de revisar y adecuar el funcionamiento de la OPP para hacer frente a su escasa iniciativa en materia de planificación, y para superar debilidades en cuanto a su organización interna y a la insuficiencia de recursos capacitados para esa tarea. Retomar la iniciativa en el diseño de planes globales y en la armonización de los planes ministeriales, requería de un fortalecimiento técnico y organizativo de la Oficina. De allí que durante el 2005, se había rediseñado su estructura interna, pasando a estar organizada en base a áreas de trabajo. Una de ellas, el Área de Planificación Estratégica⁵², tendría a su cargo la planificación en materia económica y social y la coordinación de la actividad comercial y financiera con el exterior.

Se volvía entonces a contar con una unidad destinada a la planificación y a la promoción de planes de desarrollo. El resto de las áreas se correspondían con los "departamentos" que ya operaban en el período anterior. Asimismo, continuaban en funcionamiento: la COMISEC, la CONADI, el Fondo de las Américas, el PIAI, el ATPS, la Unidad de Desarrollo Municipal y las asesorías – letrada, informática, técnica, y técnica para la modernización del Estado. La Asesoría Técnica fue fortalecida durante el 2005 y sus integrantes referenciados hacia cada una de las áreas que cumplían las funciones principales de la Oficina. En particular, y de acuerdo a la Memoria Anual del 2006, una de las asesorías, la Asesoría Económica-Social, tendría el fin de articular la dimensión económica con la social, de cara a la programación de planes de desarrollo⁵³.

En el transcurso del 2006 se siguió rediseñando a la OPP con el fin de dar cumplimiento cabal a las funciones que se le habían adjudicado constitucionalmente. En cada área diseñada, se previeron departamentos de seguimiento y monitoreo bajo la convicción de que la OPP como asesora sobre planes y políticas en materia de desarrollo, y dada su transversalidad, podría monitorear dichas políticas, una vez que éstas fueran aprobadas por el PE y ejecutadas por los ministerios e instituciones públicas. Asimismo se promovieron medidas relacionadas a la promoción del desarrollo y a la articulación de aquellas actividades que, desarrollándose en el área pública, requerían acciones transversales, vínculos con el sector privado, con los organismos internacionales y con las agencias de cooperación.

El énfasis en la dimensión territorial del desarrollo, originada en períodos anteriores, fue continuado por esta Administración, y se puso de manifiesto en las tareas encomendadas a la Oficina. Entre ellas, la promoción y expansión de las Agencias de Desarrollo Local en todos los departamentos, el apoyo al fortalecimiento institucional de las propias intendencias, los convenios firmados entre ellas y la OPP para la canalización y evaluación de los proyectos del sector privado local o de las propias intendencias, y las actividades de DIPRODE⁵⁴.

Si bien grandes cambios fueron anunciados durante la primera mitad del primer gobierno frenteamplista, muchos de ellos permanecieron en incubadora y/o no se hicieron del todo visibles. Una explicación, probablemente, se encuentre en la sumatoria de "re-cambios" que caracterizó a los

⁵¹ El economista Carlos Viera, integrante de la Vertiente Artiguista, fue designado Director de la OPP en el 2005. Como Subdirector fue nombrado Daniel Mesa, miembro de Asamblea Uruguay.

⁵² Las demás áreas eran: Presupuesto, Cooperación Internacional, Relación con Gobiernos Departamentales, Relación con Empresas Públicas, Modernización y transformaciones estatales.

⁵³ A tales efectos, se habían realizaron diversas acciones sobre mecanismos de Planificación Estratégica y sus instrumentos, desde la participación en jornadas sobre esa temática hasta encuentros en Brasil con el Director de Planificación y Gestión. Además se había trabajado en la promoción de una estrategia de desarrollo que incorporara la dimensión social como un componente intrínseco de las políticas de gobierno. Para ello se había participado del Consejo de Políticas Sociales aportando en la elaboración de la Agenda Social del Gobierno, en sus dos niveles, uno relativo al segundo año de gobierno y la preparación del cierre del Plan de Emergencia hacia el 2007 y otro relativo a la formulación de los grandes ejes de acción hacia un sistema nacional de protección social que vinculara reformas de salud, educación, impositiva y del estado. Asimismo y en esa línea se había trabajado en la formulación del "Plan de Equidad" y su discusión con aportes vinculados a las políticas sociales sectoriales y a una estrategia de Desarrollo que articulara lo económico y social de forma sustantiva y no aparente.

⁵⁴ Entre las actividades más relevantes de la DIPRODE se encontraban: Programas de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados, Microfinanzas y Articulación Productiva, Programa de Electrificación de Zona Norte y las Mesas de Coordinación de Programas Agropecuarios. (Memoria Anual de 2006)

primeros años del debut progresista. Al reordenamiento interno de la Oficina se le sumo el reposicionamiento de la OPP como parte integrante del conjunto de un aparato estatal también en movimiento. De acuerdo a Lanzaro (2013), el desempeño de la OPP durante el período 2005-2007 fue relativamente marginal debido a la mayor jerarquía que se le otorgó al MEF dentro del Alto Gobierno⁵⁵. Entre 2007 y 2009, bajo la conducción de un nuevo Director y un nuevo Sub-Director⁵⁶, la Oficina tomaría otro curso, más despejado, en donde los principales cometidos serían avanzar en la Reforma del Estado y dejar huellas en materia de planificación.

En efecto, en el 2007 se redobla la apuesta de devolverle a la OPP su “primera P”. Esto se hace explícito en la Memoria Anual de 2007: *"Siendo la planificación estratégica para el desarrollo uno de los roles fundamentales de OPP, se ha procedido a crear un área que tenga a cargo la formulación de una Estrategia Nacional de Desarrollo con mirada de mediano y largo plazo" ... "Nuestra oficina se encuentra embarcada en la tarea de proponer un modelo de desarrollo con una perspectiva de Uruguay 2030, para ello en 2008 estaremos elaborando un conjunto de escenarios posibles que darán sustento a la estrategia o modelo de desarrollo. Esto permitirá dar mayor racionalidad tanto al presupuesto nacional (que implica objetivos quinquenales o de mediano plazo) como a las inversiones necesarias para que el mismo se concrete"* (OPP, 2007:3).

A tales efectos, la OPP volvió a reorganizarse. Se comenzó a trabajar en áreas las cuales comprendían objetivos estratégicos. Así, la Asesoría Económica-Social⁵⁷ pasó a estar formada por tres áreas: el Área de Estrategia de Desarrollo Económico y Planificación que se abocaría especialmente a retomar la función de asesoramiento en planes de desarrollo⁵⁸; el Área de Coordinación de Políticas Productivas y Comerciales cuyo objetivo sería el de contribuir con el avance del “País Productivo”; y el Área Social, con el fin de aportar en la conformación y redefinición del Estado social del bienestar, mediante la articulación de reformas estructurales que posibilitaran la redistribución de la riqueza y el acceso universal a los servicios sociales, ello “*en el entendido de que el diseño y la implementación de las políticas sociales constituyen un pilar central de una genuina estrategia de desarrollo*” (OPP, 2007:4).

La OPP no sólo volvía a tomar las riendas en materia de planificación, sino que también, y de acuerdo a lo documentado en las Memorias Anuales del 2007, 2008 y 2009, se hacía manifiesta la intención de dar a la Oficina una mayor jerarquización en diversos ámbitos. En este sentido, el PE encomendó a la OPP la instrumentación de uno de los grandes ejes de acción de su programa, la Transformación Democrática del Estado (TDE), a través de dos líneas de acción. La primera, avanzar en el proceso de descentralización y participación ciudadana. La segunda, continuar con la reforma del Estado la que a diferencia de períodos anteriores, no sería sinónimo de reducir su acción sino de incrementar y diversificar las formas de participación ciudadana⁵⁹.

Por otro lado varias reformas estructurales contenidas en el Programa del FA se echaron a andar en el período 2007-2009 y la OPP fue parte en su ejecución. Entre ellas, la reforma tributaria, la reforma de la salud, la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), los Planes de

⁵⁵ Este autor afirma, además, que el hecho de que su Director no perteneciera al círculo político del Ministro de Economía y que si lo hiciera el Sub-Director, incidió negativamente en el funcionamiento de la OPP, pues la misma se batía entre orientaciones poco claras, en ocasiones contrapuestas que obstaculizaban la toma de decisiones y acciones.

⁵⁶ A comienzos del 2007, y a pedido del Presidente de la República, Enrique Rubio, docente y escritor, deja la banca del Senado por la Vertiente Artiguista, para asumir la titularidad al frente de la OPP. Junto a él, asume como sub-director, Conrado Ramos, politólogo, militante independiente del FA, con un perfil más técnico que Rubio y con una especialización en Reforma del Estado por la Universidad de Frankfurt.

⁵⁷ Al 2007, además de la Asesoría Económica-Social, la OPP comprendía: el Departamento de Presupuesto Nacional, el de Cooperación Internacional, el de Política de Inversión, de Preinversión, de Modernización de la Gestión Pública, el de Política Económica y Regulación, el de Empresas Públicas, el de Política Comercial, el de Administración y Finanzas. Asimismo seguían operativas la Asesoría Informática, la COMISEC, la Comisión Honoraria del Cooperativismo, la Asesoría Letrada, el Departamento de Descentralización Territorial y Gobiernos Departamentales y la DIPRODE. (Memoria Anual de 2007)

⁵⁸ Una de las tareas que se le encomendó a la primera de las tres áreas fue la preparación y tramitación de un Convenio con UDELAR con el objeto de estudiar escenarios para la economía uruguaya hacia el 2030, como insumo para el proceso de planificación a ser elaborado durante el primer semestre de 2008. (Memoria Anual de 2007)

⁵⁹ En la Memoria Anual de 2007, se afirma “*En nuestro país cada vez que se habló de reforma del Estado fue para reducir su acción y no se planteó, en profundidad y desde el gobierno, incrementar y diversificar las formas de participación ciudadana*” (OPP, 2007:5). Según Narbondo et.al. (2010), la propuesta del FA en materia de Reforma del Estado planteaba un quiebre con las prácticas tradicionales que se habían seguido desde 1985. Se buscaba cambiar la orientación neogereñalista de los intentos de reforma anteriores y reorientarlas hacia una reforma de corte neoweberiana, basada en dos premisas fundamentales: la democracia representativa requería de la jerarquía y del *ethos* burocrático; y la construcción de estructuras estatales profesionales era condición necesaria para realizar de forma eficaz los contenidos encomendados. De acuerdo a estos autores, no obstante, este cambio de orientación no se plasmó, y en eso influyó la continuación de prácticas discrecionales tradicionales y la existencia de conflictos a la interna del FA, de desacuerdos entre partidarios de una y otra orientación.

Emergencia y Equidad, y el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Junto a las reformas estructurales se dieron transformaciones en lo que refiere a la Administración Central. Una de ellas fue la re-ubicación de programas y unidades que hasta ese entonces habían actuado bajo la égida de la OPP –como el PIAI, la URCSE, etc.- hacia ministerios específicos correspondientes. Al mismo tiempo, se introdujeron nuevas figuras institucionales dentro de los ministerios o como unidades ejecutoras de Presidencia, con el fin de atender a objetivos y funciones interinstitucionales, como la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DINASA), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), entre otras.

En el 2008, se creó el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) cuya responsabilidad sería la de implementar el proceso de TDE. Esta agencia sería la propulsora y ejecutora de proyectos para reforzar y evaluar la gestión del Estado, mediante la construcción de un sistema de evaluación y planificación estratégica que permitiría dar una orientación a las políticas públicas y a la asignación del gasto y así, posibilitaría la elaboración de planes ministeriales estratégicos. Se continuaba así avanzando en la política de evaluación de resultados, introducida durante el segundo gobierno de Sanguinetti y profundizada en la Administración de Batlle.

Otro gran logro destacado en la Memoria Anual del 2008, era la conformación, en el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación, de un equipo de trabajo integrado por siete profesionales, que trabajando en conjunto con los equipos técnicos de los Ministerios, de las Empresas Públicas, así como de UDELAR y otras entidades del Estado, tendría la gran tarea de “*recuperar los mecanismos de planificación del desarrollo*”. En la Memoria se explicita: “*Como producto del plan de trabajo el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación, se está planteando dos niveles diferentes para alimentar cambios en el proceso de planificación. Un primer nivel se refiere a los lineamientos generales de la estrategia de desarrollo con una mirada de largo plazo (Estrategia de Desarrollo Uruguay III siglo), un segundo nivel se vincula con la elaboración de un Plan de Desarrollo 2015 orientado al próximo período de Gobierno. El Plan de Desarrollo, que también se pretende elaborar como paso subsiguiente, se pensará en un horizonte quinquenal, con un corte más operativo en la medida que define prioridades y metas para la asignación de recursos. Será una propuesta desde el Gobierno, donde se expresará cual es la opinión del actual Poder Ejecutivo acerca de las prioridades operativas para el quinquenio siguiente, mucho más orientado a la posterior elaboración presupuestal y al rediseño del sistema de planificación actual.*” (OPP, 2008:12-13)

Es dentro de este marco, que en el 2009 se publica el documento “*Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos*”, un trabajo realizado por el equipo técnico del Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación, coordinado por Gustavo Bittencourt.⁶⁰

El documento es de carácter prospectivo, y contiene tres escenarios de crecimiento posibles para la economía uruguaya: de mínima, intermedio y uno normativo estratégico que es el de mayor crecimiento, y el que se plantea como objetivo alcanzable. A partir de allí, se proponen un conjunto de condiciones que deberían plasmarse para hacerlo efectivo.

Se partía de la premisa de que Uruguay tenía un mercado interno reducido como para generar una dinámica propia con cierta autonomía de la dinámica económica internacional y por tanto el potencial de crecimiento económico dependía de su capacidad exportadora. De allí que, en primer lugar, se determinaron un conjunto de sectores productivos con potencial exportador o impacto sobre el empleo, y se los agrupó de acuerdo a los factores clave característicos del sector de actividad. Posteriormente, se analizaron los escenarios posibles para todos los sectores, en forma individual y agrupada, obteniéndose los escenarios sectoriales a 2030. La metodología seguida utilizó como herramienta principal las entrevistas⁶¹. El escenario normativo estratégico que constituía el objetivo de la estrategia que proponía el *Documento Uruguay III Siglo* es el que

⁶⁰ La Memoria Anual del 2009 da cuenta del énfasis productivo de la propuesta de Estrategia Uruguay III Siglo, de allí el agregado en su título. La idea había sido elaborar estrategias de desarrollo sectoriales, apuntando a la convergencia en una Estrategia país. No obstante, estaba previsto, según la Memoria, que ese documento se complementara con el análisis de otras áreas de trabajo como distribución del ingreso, demografía, sociedad de la información, y energía.

⁶¹ Se realizaron entrevistas a 79 expertos sectoriales, del sector privado y público, cubriendo 32 sectores con potencial exportador o impacto sobre el empleo. (OPP, 2009:8-12)

configuraba la mejor combinación y estado de factores clave para los 8 grupos sectoriales definidos⁶².

A partir de la configuración del escenario deseable, y en torno a la importancia relativa de cada factor clave identificado para cada sector productivo, se propuso una agenda estratégica que dio cuenta de políticas que deberían ser promovidas y de las prioridades que deberían fijarse para promover una adecuada estrategia de desarrollo nacional.

Con la publicación del documento, el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación daba cumplimiento⁶³ al primer nivel que se hacía referencia en la Memoria Anual del 2008, sobre el trazado de lineamientos generales de la estrategia de desarrollo con una mirada de largo plazo. Quedaba pendiente, sin embargo, la realización del segundo nivel, en el que se proponía la elaboración del Plan de Desarrollo 2015 que estaría orientado a la siguiente Administración (2010-2014).

En los comicios del 2009, la izquierda triunfa nuevamente, y lo hace también con mayorías absolutas en ambas cámaras legislativas tras la holgada victoria en el balotaje de José Mujica, sobre el ex presidente Luis Alberto Lacalle. La OPP pasa a estar conducida por Gabriel Frugoni y Jerónimo Roca, como Director y Sub-director respectivamente⁶⁴. A partir del 1° de marzo del 2010 se reagrupan las áreas de trabajo de la Oficina. El Área de Políticas y Planificación del Desarrollo Territorial pasó a denominarse Área de Políticas Territoriales, abarcando la Coordinación de Gobiernos Departamentales y la de Gobiernos Municipales existente previamente. De igual forma, el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación, el Área de Política Económica y Política de Inversiones, y el Área de Políticas Productivas y Comerciales pasaron a ser parte de una única coordinación denominada Área de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión. Estas dos áreas junto con la de Presupuestos Públicos, y la de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), constituían las cuatro áreas sustantivas que estuvieron presentes en la OPP del 2010-2014.

El Área de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión se propuso continuar con las actividades de cada una de las áreas absorbidas. En este sentido, en la Memoria Anual de 2010, se menciona que se continuará trabajando en materia de elaboración de planes de desarrollo, en particular se explicita que se pasará a la segunda etapa del trabajo de *Estrategia Uruguay III Siglo*. La idea sería profundizar en los factores clave identificados en la primera etapa, y de esa forma, asesorar en la elaboración de planes en áreas estratégicas para el desarrollo del país. Sin embargo, en las Memorias Anuales posteriores correspondientes al período 2011-2013⁶⁵, no hay ninguna mención sobre que ese trabajo se haya continuado. Tampoco hay referencia alguna en el documento “*Desafíos políticos de la planificación. La OPP en 2010-2014*” que tiene de autores a Gabriel Frugoni y Jerónimo Roca, Director y Sub-director de la Oficina durante ese período⁶⁶.

Lo que si se destaca -y se repite- en las memorias de la OPP correspondientes al segundo gobierno del FA son las grandes líneas programáticas por las que se proponía avanzar la OPP de Frugoni. En este sentido, en la Memoria Anual de 2011 se afirmaba “*La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP, ha priorizado en su actual administración el desarrollo de las Políticas Territoriales, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) la Evaluación de Políticas Públicas, la Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión y en particular en el año 2011 la realización de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.*” (OPP, 2011:1). En la Memoria Anual del 2012 se vuelve a destacar que el énfasis de la administración en curso estaría puesto en

⁶² Los grupos sectoriales definidos fueron: Agroindustrias I, Agroindustrias II, Industrias intensivas en mano de obra, Industrias de insumos importados, Innovadores Biotech, Innovadores TICs, Turismo, Logística y Transporte. Los factores clave fueron Competitividad Base Primaria, Precios, Acceso a mercados externos, Capital extranjero, Innovación, Infraestructura, Políticas públicas y regulaciones, Mercado interno, Inversión en Capital Físico, Recursos Humanos, Propiedad intelectual.

⁶³ Vale notar que el cumplimiento era parcial, ya que el documento sólo refería a una dimensión: la productiva.

⁶⁴ Ambos economistas integran el Movimiento de Participación Popular (MPP).

⁶⁵ No se hizo Memoria para el 2014.

⁶⁶ El documento que tiene una extensión de aproximadamente 100 hojas, consta de ocho capítulos, además del Prólogo y el Resumen Ejecutivo. El primer capítulo refiere exclusivamente a la planificación. En él, se destina la sección final para mostrar las iniciativas que en materia de planificación se propulsaron durante esos años. Allí figuran: el trabajo realizado por la Comisión Sectorial de Población (CSP) cuyo fin fue identificar los principales desafíos demográficos de mediano y largo plazo aportando recomendaciones para la agenda de gobierno; la planificación del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR) y el eventual destino de su recaudación; la planificación sobre la implementación de la patente única; y la programación realizada sobre la inversión pública en donde se destaca la creación del SNIP. Los autores llamaron a estas iniciativas “ensayos de planificación”, reconociendo que aunque estén inspirados en una agenda de desarrollo, la creación aislada de instrumentos para solucionar problemas puntuales no configura una planificación integral, y que por tanto será necesario avanzar en ese sentido. https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2015/noticias/NO_P187/opp_documento.pdf (p.10-20)

tres ejes de acción: 1. El fortalecimiento institucional del Estado a través del diseño y puesta en marcha del SNIP y del monitoreo y evaluación de las políticas públicas; 2. La continuación de las políticas territoriales de descentralización a partir de iniciativas de políticas de caminería rural, del cobro centralizado de la patente única, de la instrumentación de la ley del alambrado público, de la introducción del ICIR, entre otros; y 3: Avanzar en el análisis de los desafíos demográficos de largo plazo y equidad. En la Memoria Anual del 2013 no se innovó demasiado⁶⁷. Lo que sí surge es el cambio formal del organigrama de la Oficina, en el cuál las “áreas” pasan a denominarse “direcciones”.

En lo que refiere a la OPP “asesora” en planes de desarrollo, se podría afirmar que si bien durante el segundo gobierno del FA, no se diluye del todo la idea de la OPP planificadora -es más se enfatiza en el conveniente matrimonio que debe promoverse entre aquella y el presupuesto-, en la práctica parecería que mucho más “pienso” se puso en la segunda P de la Oficina mientras que la primera P se dejó librada a los lineamientos generales que en materia de desarrollo se impartían desde el Ejecutivo. Es válido notar, en este sentido, que la unidad creada a comienzos del 2007 con el fin exclusivo de diseñar estrategias de desarrollo, a comienzos del segundo mandato del FA comienza a desdibujarse al ser absorbida por el Área de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión la cual tendría a su cargo diversas funciones, entre ellas, una de las estrellas: la creación del SNIP.

Al asumir –por segunda vez- Tabaré Vázquez como Presidente de la República, Álvaro García⁶⁸ pasa a ocupar la titularidad de la OPP. Una nueva reestructura interna es propuesta para la Oficina que mantiene el formato de “direcciones” pero que simplifica su número⁶⁹. La novedad es la creación de una Dirección de Planificación cuyos fines son: *"generar una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras del país mediante la interacción organizada con expertos, redes y comunidades, basada en un diálogo fundamentado en hechos y datos" y la "conformación de visiones de futuro y horizontes de largo plazo que sirvan de orientación a los planes nacionales de desarrollo y contribuyan a la coordinación estratégica de las políticas públicas"* (OPP, 2015:285).

Según la Memoria Anual de 2015, el acento seguiría estando en las políticas de descentralización territorial y política, en las actividades de presupuesto, y en la evaluación y control de la gestión. No obstante, lo más destacable de los titulares que aparecen tras la asunción de la tercera Administración del FA en el Gobierno Nacional es la reaparición del discurso que había (re)surgido en el 2005, que se había fortalecido y llenado de contenido en el período 2007-2009, y que había bajado de tono en el 2010 para diluirse a partir del 2011. Ese discurso no era tan sólo el de la necesidad de que la planificación vuelva a instalarse y sirva de brújula al Gobierno, sino también que sea la OPP el laboratorio que provea de insumos en esta materia, es decir que sea ésta, como fue pensada, la usina de planes, programas y políticas específicas que atiendan a la mirada de largo plazo.

Efectivamente, la OPP que se instala en el 2015 tiene intencionalidad en retomar aquello que había quedado pendiente en la primera Administración del FA: devolverle a la OPP el cometido de planificación. Al igual que en el 2007, se parte de ejercicios de prospectiva que se proponen insumos para la construcción de estrategias de mediano y largo plazo. Un agregado, respecto a lo realizado en la segunda mitad del primer gobierno del FA, es la profesionalización de la prospectiva estratégica dentro del equipo de gestión de gobierno. Para ello, se crea la Unidad de Prospectiva Estratégica dentro de la Dirección de Planificación. Otro matiz, es el tipo de prospectiva utilizado. A partir del 2015 se apunta a dar mayor participación de diversos actores en el proceso de construcción de estrategias posibles. Como se explicita en los cometidos y tareas de la Unidad de

⁶⁷ Tiene exactamente el mismo formato y el contenido es, en varios pasajes, un calco del que figura en la Memoria Anual del 2012.

⁶⁸ Álvaro García, contador público, miembro del Partido Socialista, estuvo al frente de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) durante el período 2005-2008 y ocupó el cargo de Ministro de Economía desde el 2008 y hasta el 2010. Junto a García, se designa como Subdirector de la OPP a Martín Dibarbouré, también contador, quién había sucedido a García como titular de la CND en el 2008.

⁶⁹ Se crea la Dirección de Descentralización e Inversión Pública, que viene a ser la unión de dos antiguas direcciones: Dirección de Estrategia de Desarrollo y Política de Inversiones más la Dirección de Políticas Territoriales. Se crea la Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión, que la integran la División Presupuesto Nacional, la División Gestión y Evaluación (AGEV), y la División Empresas Públicas. Además se crea la Secretaría de Competitividad, abocada a la elaboración y proceso de la Ley del Fondo para el Desarrollo (FONDES) y de la Ley del Sistema Nacional de Competitividad, así como la ejecución de actividades necesarias para la incubación y puesta en funcionamiento de la Agencia Nacional de Desarrollo.

Prospectiva Estratégica: “actualmente se trabaja en la elaboración de una visión integral y consensuada del Uruguay al 2050, que conjugue visiones de diferente alcance temporal (mediano y largo plazo), generadas en torno a una reflexión participativa y estructurada, lograda a partir de la interacción con instituciones estatales, institutos público-privados, el sector productivo, trabajadores/as, la academia, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general”⁷⁰.

Además de la Unidad de Prospectiva Estratégica, se crea la Unidad de Planificación Estratégica, también bajo la órbita de la Dirección de Planificación. Su objetivo es el de “consolidar la planificación estratégica como una herramienta sistemática de la gestión pública que aporte insumos para gobernar en el mediano y largo plazo a través de ciclos virtuosos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas”. Actualmente esta unidad se encuentra trabajando en la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo 2020-2030.⁷¹

Al igual que en el período 2007-2009, el proceso de planificación comenzado en el 2015 se encuentra en una etapa de elaboración de insumos, de consolidación de nuevas lógicas, instituciones y actores. Dada la etapa en que todavía se encuentran estas iniciativas, es difícil hacer una evaluación. Sí es posible afirmar, al ampliar el foco, que los esfuerzos que se han hecho en materia de planificación durante los gobiernos progresistas han sido espasmódicos, y han pendulado entre cierta reminiscencia del viejo desarrollismo y el legado de la CIDE, y las lógicas de funcionamiento –de corte más operativo y ejecutivo- que se han ido instaurando en la OPP tras la reapertura democrática.

Como muestra la historia de la OPP en materia de planificación, la continuidad de la apuesta a pensar caminos futuros depende de diversos factores. Entre los más importantes se encuentran la intencionalidad, los recursos y el acumulo. De allí que varios desafíos se presentan. Por un lado, mantener en el imaginario colectivo –y en el del Alto Gobierno- la idea de la planificación como una herramienta no sólo útil sino necesaria de cara a generar políticas de desarrollo. Por otro, sumar a la intencionalidad los recursos necesarios para afrontar una tarea de esa envergadura. Por último, que esos esfuerzos devengan en insumos/productos que trasciendan a las sucesivas administraciones, y permitan así, proveerse del aprendizaje acumulado en el transcurso del tiempo.

IX. Bibliografía

- ALVAREZ, M. Teresa (2008) “Descripción y análisis sobre la evolución de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto”. Tesis de grado. Montevideo : UR. FCS.
- BERTINO, Magdalena; BERTONI, Reto; TAJAM, Héctor; YAFFÉ, Jaime (2001). “Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica. La economía uruguaya 1900-1955”. Montevideo, FCEA, Instituto de Economía. Series de Documentos de Trabajo. DT 7/01.
- BÉRTOLA, Luis y BERTONI, Reto (2014), “Sinuosa y convulsa: la economía uruguaya en el último medio siglo”. Trabajo para el proyecto Uruguay + 25. Fundación Astur. (En prensa).
- BÉRTOLA, Luis y BITTENCOURT, Gustavo (2005), “Veinte años de democracia sin desarrollo económico”, en: Caetano, Gerardo (comp.) “20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples”. Taurus, Montevideo, 2005. Páginas: 305-329.
- BÉRTOLA, Luis y OCAMPO, J. Antonio (2010). “Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia”. Secretaría General Iberoamericana. Madrid
- BROQUETAS, Magdalena (2008). “Liberalización económica, dictadura y resistencia. 1965-1985”, en: Frega, Ana (comp.) “Historia del Uruguay Contemporáneo. 1890-2005”. Montevideo: EBO.
- CAETANO, Gerardo (2005). “Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda (1985-2005)” en:

⁷⁰ <http://www.opp.gub.uy/que-es-planificacion#planificacion-estrategica>

⁷¹ Idem.

Caetano, Gerardo et.al. “20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples”. Taurus, Montevideo, 2005. Páginas: 19-48.

- CANCELA, Walter y MELGAR, Alicia (1985). “El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985”. Montevideo: CLAEH-EBO.
- CIDE (1966). “Plan nacional de desarrollo económico y social 1965-1974” elaborado por la CIDE. Compendio (2 tomos). Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración.
- CLEMENTE, Isabel (2016), “El contexto político internacional y la política exterior uruguaya durante la dictadura (1973-1985)” en: Bohoslavsky, Juan Pablo et.al. “El Negocio del Terrorismo de Estado. Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya”. Debate. Montevideo, Uruguay.
- CONSTENLA, José; FERNÁNDEZ, Horacio y VAROLI, Rosario (1973). “Evolución institucional de la planificación en el Uruguay”. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República.
- FCEA (1978). “Resoluciones de los Cónclaves Gubernamentales. San Miguel-Colonia Suiza-Montevideo-Solís”. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UDELAR. División Publicaciones y Ediciones. Montevideo, Uruguay.
- FILGUEIRA, Fernando; HEREDIA, Blanca; NARBONDO, Pedro; y RAMOS, Conrado (2002). “La Economía política de la reforma del servicio civil en Uruguay: los años 90”. Documento preparado para la Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo.
- FILGUEIRA, Fernando; GARCÉ, Adolfo; RAMOS, Conrado y YAFFÉ, Jaime: “Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX”, en *La política*, El Uruguay del siglo XX, ICP-EBO, Montevideo, en prensa.
- FINCH, Henry (2014). “La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000”. Montevideo: EBO.
- FRUGONI, Gabriel y ROCA, Gerónimo. “Desafíos políticos de la planificación. La OPP en 2010-2014. (En Prensa)
- GARCÉ, Adolfo (2002). “Ideas y competencia política en Uruguay, 1960-1973: revisando el “fracaso” de la CIDE”. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- GARCÉ, Adolfo (2000). “La partitura, la orquesta, el director y algo más”, en: Lanzaro, Jorge et.al., “La “segunda” transición en el Uruguay”, FCU, Montevideo
- GARCÉ, Adolfo (1999). “Ideas y competencia política: revisando el “fracaso” de la CIDE”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11, ICP-FCU, Montevideo.
- GARCÉ, Adolfo (2014). “La experiencia de la CIDE: historia, legado, lecciones y recomendaciones”. Trabajo para el proyecto Uruguay + 25. Fundación Astur. (En prensa).
- IGLESIAS, Enrique (2006). “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”. *Revista de la CEPAL* 90.
- IGLESIAS, Enrique (1966). “Uruguay: una propuesta de cambio”, Alfa, Montevideo.
- LANZARO, Jorge (2013). “El funcionamiento del Alto Gobierno en Uruguay”, Caracas: CLAD.
- LIRA, Luis (2006). “Revalorización de la planificación del desarrollo”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. S E R I E gestión pública 59. Santiago de Chile.
- MELGAR, Alicia (1979). “El plan de la CIDE quince años después”, *Cuadernos del CLAEH*, núm. 10, Montevideo.
- NARBONDO, Pedro; FUENTES, Guillermo y RUMEAU, Dominique (2010). “La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo”. En Narbondo, P. y Mancebo, E. (comp.): “Reforma del estado y políticas públicas de la Administración Vázquez”, Montevideo: Fin de Siglo, 27-53.
- NARBONDO, Pedro (2012). “¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay, en: Thwaites Rey, Mabel (editora): “El Estado en América Latina: continuidades y rupturas”, Colección Grupos de Trabajo. CLACSO. Editorial Arcis. Santiago de Chile.
- NOTARO, Jorge (2003). “La batalla que ganó la economía, 1972-1984”, en: Nahúm, Benjamín: “El Uruguay del Siglo XX. La Economía”. Montevideo: EBO-Instituto de Economía.

- NOTARO, Jorge (2016). “*La estrategia y la política económica de la dictadura*”, en: Bohoslavsky, Juan Pablo et.al. “*El Negocio del Terrorismo de Estado. Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya*”. Debate. Montevideo, Uruguay.
- OLESKER, Daniel (2009). “*Crecimiento e Inclusiãon. Logros del gobierno frenteamplista*” Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.
- OPP (1970). “*Una estrategia para el Desarrollo. Bases para un plan de 5 años*”. Presidencia de la República. Uruguay.
- OPP (1973). “*I Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*”. Presidencia de la República. Uruguay.
- OPP (1987). “*Programa Nacional de mediano plazo 1987-89*”. Presidencia de la República. Uruguay.
- OPP (2009). “*Estrategia Uruguay III Siglo. Aspectos productivos*” Presidencia de la República. Uruguay.
- OPP. Memorias Anuales de período 1968-2015. Presidencia de la República. Uruguay.
- Mensaje del PE a la Asamblea General (1994). Presidencia de la República. Uruguay.
- SEPLACODI (1977). “*Lineamientos estratégicos básicos. II Plan Nacional de Desarrollo*”. Presidencia de la República. Uruguay.
- YAFFÉ, Jaime (2009). “*Proceso económico y política económica durante la dictadura 1973-1984*”, en: Demasi, Carlos et. al.: “*La Dictadura Cívico-Militar. Uruguay 1973-1985*”. Montevideo: EBO.
- YAFFÉ, Jaime (2010). “*Dictadura y neoliberalismo en Uruguay (1973-1985)*”. Ponencia remitida para ser presentada en las Séptimas Jornadas de Historia Económica. Asociación Uruguaya de Historia Económica, Montevideo, 3 y 4 de agosto de 2010.
- IV Congreso extraordinario del Frente Amplio (2003).