

Instituto de Ciencia Política

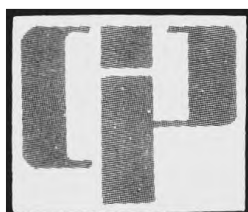
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Economistas y política en Uruguay: 1943-2000

Adolfo Garcé

Documento de Trabajo N° 38
2003



Introducción

Este documento pretende aportar un nuevo insumo en la sistematización y análisis de la información relacionada con el papel de los técnicos en el gobierno en Uruguay. El enfoque que sustenta su parte descriptiva está fuertemente inspirado en el esquema pionero de Montecinos: se procura mostrar cómo se han ido incorporando los expertos en Ciencias Económicas (contadores y economistas), en los principales cargos públicos relacionados con el gobierno de la Economía desde 1943 hasta el presente¹. A la hora de explicar las características del ascenso de los economistas en Uruguay he optado por bosquejar una explicación “económica” del ascenso de los economistas en Uruguay, tomando en cuenta, por un lado, las variables que inciden en la formación de la “oferta” de especialistas y, por el otro, las que influyen en la articulación de la “demanda” de expertos desde los partidos políticos en el gobierno y desde la ciudadanía.

Como es sabido, existe una larga tradición en el pensamiento social y político acerca de la participación de los especialistas en el gobierno. Algunos autores, como Mosca, Weber, Meynaud, Schmitter o, mucho más recientemente, Verónica Montecinos, Patricio Silva, Miguel Ángel Centeno, Jorge I. Domínguez y Glen Biglaiser, entre otros, se han ocupado del aspecto empírico de este problema. Todos ellos argumentan que, de hecho, los poseedores de ciertos saberes especializados –abogados o burócratas, ingenieros o economistas– terminan siendo los verdaderos protagonistas en el proceso de las políticas públicas. Otros, desde Platón a Veblen pasando por Francis Bacon y Saint Simon, han formulado contundentes argumentaciones normativas a favor del

* Agradezco los minuciosos comentarios de Verónica Montecinos a una versión anterior de este trabajo. Durante los últimos años, en distintos momentos de mi reflexión acerca de la relación entre conocimiento especializado y política, me he beneficiado de los comentarios de numerosos colegas. Entre ellos quiero destacar los de Gerardo Caetano, Javier Gallardo, Raúl Jacob, Jorge Lanzaro, Jorge Papadópulos, Romeo Pérez Antón y José Rilla. También, muy especialmente, los de Gustavo De Armas, mi compañero de ruta en la aventura de intentar comprender las borrascosas relaciones entre intelectuales y política en Uruguay.

¹ Caben dos precisiones metodológicas. En primer lugar, sobre la elección del objeto de estudio: el comparativamente tardío desarrollo de la disciplina hace que en Uruguay la distinción entre contadores y economistas no sea muy relevante. Algunos de los más relevantes especialistas en Economía (como Danilo Astori, Alberto Bensiñón Alberto Couriel, Enrique Iglesias y Samuel Lichtensztein, entre otros) se graduaron como contadores y no como economistas. En segundo lugar, sobre la fecha de inicio de la serie: el año 1943 es el punto de referencia convencionalmente admitido como el momento de institucionalización de la democracia uruguaya. Recuérdese que el sufragio universal se incorporó en 1916 y que, entre 1933 y 1942, el proceso democrático se interrumpió. Un nuevo golpe de Estado abrió otro paréntesis en la democracia uruguaya entre 1973 y 1984. Sobre la política uruguaya, sus partidos, sus instituciones de gobierno y algunos de los debates más clásicos, consultar: Lanzaro (2000); y González, Monestier, Queirolo y Sotelo (1999).

gobierno de los expertos, alimentando el persistente *corpus* de las teorías tecnocráticas.² En los últimos quince o veinte años esta tradición teórica ha recibido un fuerte impulso tanto en la Sociología (específicamente, en estudios de Sociología del Conocimiento y de Sociología de las Profesiones) como en la Ciencia Política (muy especialmente en el campo de la Economía Política). La multiplicación de estudios acerca del poder político de las ideas, del conocimiento especializado y de sus portadores, es inseparable de los profundos procesos de reforma de las relaciones entre Estado y Sociedad desencadenados afines de los años 70', a partir de la crisis del Welfare State en los países centrales y del Estado desarrollista en la periferia (Williamson, 1994; Domínguez, 1998).³ Uno de los rasgos centrales de esta última ola de investigaciones acerca del papel de los especialistas en el gobierno es la notable centralidad adquirida por contadores y economistas en desmedro de los políticos profesionales y de otros expertos como abogados e ingenieros (Markoff y Montecinos 1994). Este "irresistible ascenso de los economistas" ha sido estudiado en numerosos países latinoamericanos. Entre otros, vale la pena mencionar los estudios de Montecinos y Silva sobre Chile, de Centeno y Babb sobre México, de Loureiro sobre el caso brasileño, de Camou sobre Argentina y de Conaghan sobre el caso peruano⁴.

En Uruguay, el problema de la relación entre los técnicos y la política ha sido abordado reiteradamente por historiadores, ensayistas, sociólogos y politólogos. Muy tempranamente historiadores de la talla de Juan Pivel Devoto, advirtieron que una clave explicativa muy importante de los procesos políticos del siglo XIX era, precisamente, la tormentosa relación entre los *caudillos* populares, que construyeron su liderazgo en los tiempos de las luchas por la independencia nacional, y los *doctores*, es decir, la elite universitaria de abogados que se resistía a subordinarse a aquellos. Otros estudiosos (José Pedro Barrán y Benjamín Nahum; Ulises Graceras; Alción Cheroni), analizando

² Una escueta pero muy útil introducción a las teorías tecnocráticas puede leerse en Valencia Sáiz (1995).

³ El lector interesado en el debate contemporáneo acerca del poder político de las ideas puede tener rápidamente un panorama de la literatura especializada combinando la lectura del "clásico" de Peter Hall (1989) sobre el ascenso de las ideas keynesianas, con la del texto editado por Braun y Busch (1999). Este último ofrece un panorama actualizado y muy completo de los diversos abordajes metodológicos y teóricos en el área.

⁴ Las referencias a estos trabajos se pueden consultar en Montecinos y Markoff (2001). En general, son muy útiles como aproximación a la cuestión de la participación de los economistas en la política latinoamericana el N° 152 de la revista *Nueva Sociedad* y el N° 30 de la revista *Pensamiento Iberoamericano*. La mayoría de los textos de *Pensamiento Iberoamericano* N° 30, fueron publicados en inglés en el volumen editado por Centeno y Silva (1998).

los años de forja del Estado uruguayo moderno en tiempos del “primer batllismo” (1904-1916), mostraron el papel decisivo que jugaron los ingenieros en dicho proceso. Aldo Solari, Carlos Real de Azúa, Ángel Rama, entre otros, han dejado agudas aproximaciones al estudio de la fase siguiente, cuando, fundamentalmente, como corolario del quiebre de la democracia en 1933, los intelectuales volvieron a distanciarse del poder político.⁵ Más recientemente, algunos investigadores han estudiado la relación entre técnica y política en la reforma de algunas políticas sociales durante el régimen burocrático autoritario (Papadópulos 2001; Castiglioni 2001), o durante la “segunda” transición (De Armas 2002).

1. La evidencia empírica

Actualmente, las tres instituciones decisivas en el gobierno de la economía uruguaya son el Ministerio de Economía, el Banco Central del Uruguay (BCU) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Los titulares de estas tres instituciones (el Ministro de Economía, el Presidente del Directorio del BCU y el Director de la OPP) componen el núcleo central del equipo económico del gobierno de turno. El Ministro de Economía es la figura predominante dentro de este equipo.

Este esquema comenzó a funcionar en 1967, a partir de la creación del BCU y de la OPP, en el marco de la reforma constitucional de 1966. Por lo tanto, durante el período anterior, puede afirmarse que el gobierno de la Economía descansaba casi únicamente en los hombros del titular del Ministerio de Hacienda (así se denominaba en esa época el actual Ministerio de Economía). El Ministro, naturalmente, actuaba en estrecha colaboración con el Presidente de la República. Antes de la creación del BCU la política monetaria era llevada adelante por el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). Por ende, los cargos relevantes a los efectos de este trabajo son: para la dirección general de la política económica: Ministro de Hacienda (1943-1969) y Ministro de Economía (1970-2000); para la política monetaria: Presidente del Directorio del BROU (1943-196) y Presidente del Directorio del BCU (1966-2000); para la asesoría económica y contralor presupuestal: Director de la OPP (desde 1967).

⁵ El primer panorama global de la relación entre intelectuales y política en Uruguay se lo debemos al trabajo de Ulises Graceras (1970). En Garcé (2000), polemizo con la interpretación de Graceras y propongo una nueva periodización de la relación entre intelectuales y poder político entre 1830 y 1989.

1.1 Contadores y economistas en el Ministerio

En la Tabla 1 se presenta la lista de los Ministros durante el lapso estudiado. Desde 1943 a 1958 el Poder Ejecutivo estuvo controlado por el Partido Colorado. Las sucesivas administraciones apelaron casi siempre a integrantes del elenco político para el cargo de Ministro de Hacienda. Sin embargo, la elección recayó por regla general en cierto tipo específico de políticos, aquellos que se destacaban por su solvencia en cuestiones financieras, como Ricardo Cosío, Héctor Álvarez Cína y Eduardo Acevedo Álvarez. Generalmente, este conocimiento había sido adquirido de forma autodidacta, a lo largo de muchos años de participación en la gestión de asuntos gubernamentales.

La única excepción a esta regla se registró durante la presidencia de Luis Batlle (1947-1950), cuando se designó al Dr. Nilo Berchesi como Ministro de Hacienda. Nilo Berchesi fue uno de los primeros egresados de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) y el primer doctor en Economía titulado por esa casa de estudios. Luego de la efímera participación de Berchesi, se volvió a la pauta anterior. Sin embargo, hay que mencionar que en junio de 1956, luego de la renuncia del Ministro Armando Malet, el Consejo Nacional de Gobierno (CNG) invitó al Cr. Luis Faroppa, simpatizante del partido gobernante y director del novel Instituto de Economía de la FCE, a hacerse cargo del Ministerio. Desavenencias programáticas entre Faroppa y el CNG impidieron que esta posibilidad pudiera concretarse.

En las elecciones de 1958 se impuso el Partido Nacional. Ese gobierno representa un punto de inflexión muy significativo en la historia del país. En el terreno político, porque puso fin a 93 años de predominio del Partido Colorado en los cargos ejecutivos; en el terreno económico, porque adoptó un importante paquete de medidas de corte liberal, particularmente en el terreno cambiario, monetario y comercial. Este gobierno también es un mojón importante en lo que tiene que ver con nuestro objeto de estudio ya que, por primera vez en la historia, un especialista (un contador) ocupó el cargo de Ministro de Hacienda a lo largo de todo el periodo de gobierno. Se trata del Cr. Juan Eduardo Azzini, Profesor Titular de Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas (FCE) y director de su Instituto de Finanzas. La designación de Azzini se realizó estrictamente en función de su especialización: el Partido Nacional necesitaba designar a alguien que pudiera tener respuestas programáticas a la grave crisis económica y

financiera del país. Precisamente, Azzini y su grupo de colaboradores en el Instituto de Finanzas de la FCE habían elaborado un paquete de recomendaciones “Para el nuevo gobierno” (Azzini, 1983, p. 95).

Tabla 1
Ministros de Hacienda (1943-1966) y de Economía (1967-2000)

MINISTRO	PROFESIÓN	PERÍODO
Ricardo Cosío	Político y abogado	1943-1945
Hector Álvarez Cina	Político y abogado	1945-1946
Ledo Arroyo Torres	Político y escribano	1947-1948
Nilo R. Berchesi	Doctor en Economía	1949-1950
Hector Álvarez Cina	Político y abogado	1951-1952
Eduardo Acevedo Álvarez	Político y abogado	1952-1954
Armando Malet	Político y abogado	1955-1956
Amílcar Vasconcellos	Político y abogado	1957-1958
Juan Eduardo Azzini	Contador	1959-1962
Salvador Ferrer Serra	Político y abogado	1963
Raúl Ybarra San Martín	Contador	1964
Daniel H. Martins	Político y abogado	1965
Dardo Ortiz	Político y escribano	1966
Carlos Végh Garzón	Ingeniero y empresario	1967
César Charlone	Político y abogado	1968-1969
Armando Malet	Político y abogado	1970
Carlos M. Fleitas	Político	1971
Francisco Forteza	Político	1972
Moisés Cohen Berro	Contador	1972
Manuel Pazos	Contador	1973
Carlos Bello	Político	1973-1974
Alejandro Végh Villegas	Ingeniero y economista	1974-1976
Valentin Arismendi	Contador	1976-1982
Walter Lusiardo Aznárez	Contador	1982-1983
Alejandro Végh Villegas	Ingeniero y economista	1983-1984
Ricardo Zerbino	Contador	1985-1989
Enrique Braga	Contador	1990-1992
Ignacio de Posadas	Político y abogado	1992-1994
Luis Mosca	Político y economista	1995-1999
Alberto Bensión	Contador	2000

Fuente: Base de Datos Instituto de Ciencia Política

Durante la segunda administración del Partido Nacional (1963-1966), el cargo ministerial fue extraordinariamente inestable. Sólo una de las cuatro personas que sucesivamente se desempeñaron en él tenía título en Ciencias Económicas: el Cr. Raúl

Ybarra San Martín, integrante del equipo de investigadores del Instituto de Finanzas de la FCE. Los tres restantes fueron reclutados entre el personal político con mayor afinidad o versación en temas económicos y en finanzas públicas.

A partir del 1° de marzo de 1967 el Partido Colorado retomó el control del Poder Ejecutivo hasta el quiebre de la democracia en 1973. Ni el Presidente Oscar Gestido ni sus sucesores, Jorge Pacheco y Juan María Bordaberry, apelaron a economistas para liderar el gobierno de la economía. Sin embargo, reeditando prácticas comunes en las primeras décadas del siglo, nombraron a personalidades altamente familiarizadas con los problemas económicos. Gestido, por ejemplo, designó al Ingeniero Carlos Végh Garzón, una personalidad muy prestigiosa en el mundo empresarial, de trascendente actuación en la Cámara de Comercio de la época. Pacheco, por su parte, nombró al Dr. César Charlone quien ya había ocupado el Ministerio durante los años 30'. El Presidente Bordaberry, finalmente, designó como Ministro a Francisco Forteza, un político profesional que se había formado en el manejo de las finanzas públicas al actuar como Subsecretario de Charlone durante buena parte de la presidencia de Pacheco.

En 1970 se introdujo una muy significativa modificación en el nombre del Ministerio, que dejó de llamarse Ministerio de Hacienda y pasó a denominarse Ministerio de Economía y Finanzas. Este cambio está asociado al fortalecimiento de la Economía como disciplina y a la penetración de las concepciones cepalinas en los partidos políticos uruguayos.

A partir del año 1972, la presencia de contadores y economistas al frente del Ministerio de Economía se volvió mucho más frecuente. Desde la ruptura entre la fracción del Presidente Bordaberry y la lista 15 (octubre de 1972) el Ministerio pasó a ser ocupado durante un año por contadores (primero Moisés Cohen y luego Manuel Pazos). Durante el año siguiente, con la designación de Carlos Bello, esta sucesión de contadores se verá brevemente interrumpida. Sin embargo, a partir de la designación de Alejandro Végh Villegas en 1974, –graduado como ingeniero en Uruguay y PhD en Economía en Harvard en 1958– el cargo ministerial se tecnificó fuertemente. A partir de ese año, tanto los militares –durante la dictadura– como el Partido Colorado –durante las dos

presidencias de Julio María Sanguinetti (1985-1989; 1995-1999) y la de Jorge Batlle (desde marzo del 2000)— apelaron pura y exclusivamente a contadores y economistas.⁶

La política del Presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1994) ofrece, desde este punto de vista, un matiz importante: primero designó al Cr. Enrique Braga, para luego apelar al Dr. Ignacio de Posadas. En ambos casos, el atributo que más valoró el Presidente al designar a su Ministro de Economía fue la lealtad política, aunque ambos tenían un conocimiento básico del campo económico (el primero, por ser Contador, el segundo por tratarse de un conocido y solvente propagandista de las reformas liberales).

De este repaso surgen dos conclusiones de interés: en primer lugar, que casi siempre los Ministros han sido personalidades con un grado importante de experiencia en el manejo de los problemas económicos (la designación ha recaído en políticos de la tradición de los “hacendistas” o en profesionales titulados en Ciencias Económicas); en segundo lugar, que a partir de comienzos de la década del setenta se registró un cambio muy significativo: la norma general pasó a ser que los presidentes opten por un contador o un economista para el cargo de Ministro.

1.2 Contadores y economistas en el Banco de la República y el Banco Central

Repasemos ahora las instituciones especializadas en el manejo de la política monetaria. Hasta 1967 las funciones bancocentralistas eran desempeñadas por el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU). En 1935, luego de un importante debate público acerca de la conveniencia o no de crear un Banco Central, se acordó constituir el Departamento de Emisión del BROU, con el cometido específico de orientar la política monetaria. La composición del Consejo Honorario encargado de dirigir este Departamento revela el impacto de las concepciones corporativistas que signaron la época: el Consejo Honorario estaba integrado por el Presidente y demás miembros del Directorio del BROU, un delegado de los bancos nacionales privados, otro de los bancos extranjeros a afiliados a la Cámara compensadora, un representante de la actividad industrial y otro de la producción rural. En definitiva, a los efectos de esta

⁶ En julio del 2002 esta tendencia se interrumpió bruscamente cuando el Presidente Batlle pidió la renuncia del Cr. Bensón y designó en su lugar al Dr. Alejandro Atchugarry, un político profesional. Volveré sobre este episodio un poco más adelante.

investigación, puede considerarse que el Presidente del BROU (que presidía también el Consejo Honorario del Departamento de Emisión) era el principal responsable de la política monetaria.

La idea de escindir totalmente las funciones bancocentralistas del BROU siguió, empero, ganando espacio, y terminó cristalizando luego de la profunda crisis que atravesó el sistema financiero uruguayo durante el primer semestre de 1965. El Banco Central fue creado finalmente en el marco de la reforma constitucional de 1966 (artículo 196 de la nueva constitución), e instalado formalmente a comienzos de 1967. Aunque al perder el control de la política monetaria el BROU vio sensiblemente disminuida su influencia en el gobierno de la economía nacional, siguió siendo una institución importante, especialmente por su participación en el crédito industrial, agropecuario y comercial.

Tabla 2
Presidentes del Banco de la República Oriental del Uruguay (1943-2000)

NOMBRE	PROFESIÓN	PERÍODO
Alfredo Baldomir	Militar-Arquitecto-Político	1943-1946
Andrés Martínez Trueba	Político	1948-1950
Alberto Zubiría	Político y abogado	1952-1954
Francisco Forteza	Político	1955-1958
Solano Amilivia	Político y escribano	1959-1963
Francisco Podestá Milans	Político	1963-1964
Julio Solsona Flores	Político	1965-1967
Santiago de Brum	Político y abogado	1967-1968
Carlos Végh Garzón	Ingeniero y empresario	1968-1969
Armando Malet	Político y abogado	1969-1970
José Pena	Político y abogado	1970-1972
Jorge Seré del Campo	Ingeniero agrónomo	1972-1976
Abdón Raimúndez	Militar	1976-1978
Moisés Cohen Berro	Contador	1978-1980
José María Siqueira	Militar	1980-1982
José Cardozo	Militar	1982-1983
Emilio Berriel	Contador	1983-1984
Federico Slinger	Contador	1985-1989
Emilio Berriel	Contador	1990-1994
César Rodríguez Batlle	Contador	1995-1999
Juan Ignacio García Peluffo	Economista	2000

Fuente: BROU (Servicio de biblioteca BROU)

En la Tabla 2 opté por presentar la lista de los Presidentes del BROU hasta el año 2000, y no hasta 1967. Obsérvese que recién en 1978 aparece un Contador como Presidente del Directorio. Durante los años anteriores, el criterio prevaleciente era el de apelar a políticos de renombre. Esto es especialmente visible durante los años cuarenta y cincuenta cuando al frente del BROU aparecen figuras de rango presidencial (ex presidentes, como Alfredo Baldomir, o futuros presidentes, como Andrés Martínez Trueba o Alberto Zubiria). Llama la atención que, a partir de 1959, el mismo gobierno que apeló decididamente a un especialista como el Cr. Azzini para dirigir el Ministerio de Hacienda haya decidido integrar el Directorio del BROU exclusivamente con el personal político tradicional. Como se argumentará más adelante, es posible que esta decisión haya sido impuesta por la escasez de especialistas en Ciencias Económicas. Durante los años del régimen burocrático-autoritario, aunque el porcentaje de expertos en el Directorio del BROU tendió claramente a aumentar, el cargo más importante, el de Presidente del Directorio, fue ocupado durante largos períodos por personal militar.

A partir de 1983, la presidencia del BROU empezó a ser sistemáticamente ocupada por contadores y economistas. Esta tendencia se consolidó durante la primera década de restauración democrática: tanto durante la primera presidencia de Sanguinetti (1985-1989) como durante la de Lacalle (1990-1994), los cinco miembros del Directorio fueron titulados en Ciencias Económicas. En la segunda presidencia de Sanguinetti (1995-1999), los especialistas volvieron a quedar en minoría (sólo dos de los cinco miembros), aunque se designó como Presidente a un contador.

Como puede verse en la Tabla 3, el Directorio del Banco Central del Uruguay ha tenido una integración mucho más decididamente técnica. Sin embargo, esto no lo convierte en un organismo autónomo respecto al Presidente.⁷ La regla general es que el Presidente del Directorio sea un contador o un economista. Esta tendencia es especialmente consistente desde 1972. La designación del Dr. Ramón Díaz durante la presidencia de Lacalle constituye, en sentido estricto, una excepción dentro de esta tendencia en la medida en que se trata de un abogado sin estudios formales en el campo de la Economía. Sin embargo, Ramón Díaz tampoco es un político de carrera: es un abogado

⁷ El Directorio del BCU (tres miembros), como el del BROU (cinco), se renueva al principio de cada administración. Para designarlos el Presidente debe obtener el apoyo de 3/5 de los integrantes del Senado (19 senadores de 31).

que, en la tradición de los intelectuales “principistas” del S. XIX, ha tenido un activísimo papel en el debate público en materia de política económica, especialmente en la divulgación de la doctrina económica liberal en Uruguay, fundamentalmente desde las páginas de la revista *Búsqueda*.⁸

Tabla 3
Presidentes del Banco Central del Uruguay (1967-2000)

NOMBRE	PROFESIÓN	PERÍODO
Enrique Iglesias	Contador	1967-1968
Carlos Sanguinetti	Empresario	1969-1970
Armando Malet	Político y abogado	1970
Nilo Márquez	Contador	1970-1971
Jorge Echevarría	Abogado	1971-1972
Juan Pedro Amestoy	Contador	1972-1973
Carlos Ricci	Contador	1973-1974
José Gil Díaz	Contador ⁹	1974-1982
José María Puppo	Contador	1982-1984
Juan Carlos Protasi	Contador	1984-1985
Ricardo Pascale	Contador	1985-1989
Ramón Díaz	Abogado	1990-1993
Enrique Braga	Contador	1993-1994
Ricardo Pascale	Contador	1995
Humberto Capote	Contador	1996-1999
César Rodríguez Batlle	Contador	2000

Fuente: Base de datos Instituto de Ciencia Política

1.3 Contadores y economistas en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

La OPP es otra de las grandes innovaciones institucionales incorporadas en el reforma constitucional de 1966. Las primeras propuestas de constituir oficinas de planificación económica y de programación presupuestal se remontan a la década del 40'. Tomás Berreta había argumentado muy enfáticamente la importancia del planeamiento durante la campaña electoral que lo llevó a la presidencia, en octubre y noviembre de 1946.

⁸ Ramón Díaz y el ya mencionado Ignacio de Posadas se cuentan entre los más conspicuos teóricos y divulgadores de la doctrina económica liberal en Uruguay. Para ponerlo en los términos tan divulgados por Bobbio, son mucho más *ideólogos* que *expertos*. Algunos aspectos de la trayectoria de la revista *Búsqueda* y de su prédica doctrinaria pueden leerse en mi artículo “La conciencia crítica desde *Marcha* a *Búsqueda*”, en De Armas y Garcé (1997), pp. 35-63.

⁹ Gil Díaz, en realidad, nunca terminó su carrera universitaria. Muy pronto fue seducido por la gestión pública.

Fallecido Berreta (ocupó la presidencia sólo 5 meses), habrá que esperar el impulso del Cr. Nilo Berchesi desde el Ministerio de Hacienda (1949-1951), para que la planificación vuelva a aparecer en la agenda política. Fracasados los intentos de Berchesi, la cuestión del planeamiento será retomada recién por el ministro Azzini, en especial, después del lanzamiento de la Alianza para el Progreso, en agosto de 1961. Durante los años de la posguerra, el planeamiento había cobrado un fuerte impulso en todas partes, impulsado por el impacto del ejemplo soviético, el Plan Marshall, el ascenso del keynesianismo y la prédica de la CEPAL. En la región, tanto el populismo varguista como el peronista ensayaron diversas modalidades de planeamiento. La Carta de Punta del Este que institucionalizó la Alianza para el Progreso, al condicionar la promesa de abundante apoyo financiero a la preparación de planes económicos y sociales “amplios y bien concebidos”, brindó un estímulo adicional a favor de la programación.

Las tareas de programación del desarrollo realizadas en Uruguay dejaron un legado amplio pero de rastro difuso, tanto en instituciones, como en ideologías y políticas públicas (Garcé 2002). El más obvio de estos aportes es, precisamente, el haber creado las condiciones políticas que permitieron que la idea de la planificación económica, fracasada en 1946 y 1949, finalmente pudiera cristalizar en el terreno de las instituciones de gobierno. La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), es decir, la oficina *ad hoc* que se ocupó de formular los planes entre 1961 y 1965, fue incorporada a la constitución con el nombre de OPP. Aunque, principalmente a partir de los años 80', la OPP ha ido perdiendo su énfasis original en la planificación en beneficio de su rol de disciplinamiento presupuestal, desde su creación ha ocupado un papel de singular importancia en el gobierno de la economía.

El perfil técnico de la oficina surge claramente de la Tabla 4. Como puede verse, aunque existen importantes excepciones, predominan los especialistas en la dirección de la OPP. La excepción más notable se verifica durante el segundo tramo del régimen burocrático autoritario. Desde 1976 a 1985, la oficina de planificación (que pasó a llamarse Secretaría de Planificación y Difusión, SEPLACODI) fue dirigida por personal militar. Entre 1976 y 1981, el cargo de Pro-Secretario (equivalente al de subdirector) también fue asumido por militares. Es posible que esto esté relacionada con las tensiones entre técnicos y militares. Todo indica que los militares, a partir de 1976,

procuraron asumir más directamente el control de esta oficina, a la que le atribuían una importancia central en la elaboración e implementación de la estrategia económica. A partir de 1981 atenuaron esta pauta y designaron sucesivamente a los contadores José María Puppo (1981-1982) y José Michetti (1982-1984) como Prosecretarios. Pero la dirección de la OPP siguió en manos de personal militar.

Tabla 4
Titulares de OPP (1967-2000)

PRESIDENTE	GOB / REGIMEN	DIRECTOR	PROFESIÓN	PERÍODO
Gestido	P. Colorado	Faroppa	Contador	01/03/67-10/10/67
Gestido	P. Colorado	Luisi (int)	Abogado	10/10/67-30/10/67
Gestido	P. Colorado	Manini Ríos	Abogado	30/10/67-15/02/68
Pacheco	P. Colorado	Acuña (int)	Contador	15/02/68-19/03/68
Pacheco	P. Colorado	Lanza	Abogado	19/03/68-27/06/68
Pacheco	P. Colorado	Végh Villegas	Ing-Economista	27/06/68-28/08/68
Pacheco	P. Colorado	Rodríguez López	Economista	02/09/68-02/04/68
Pacheco	P. Colorado	Díaz	Abogado y Ec.	02/04/70-26/10/70
Pacheco	P. Colorado	Lanza	Doctor	09/04/70-26/10/70
Pacheco	P. Colorado	Servetti	Militar	26/10/71-28/02/72
Bordaberry	P. Colorado	Zerbino	Contador	01/03/72-13/07/73
Bordaberry	Autoritario	Cohen Berro	Contador	13/07/73-12/07/74
Bordaberry	Autoritario	Anichini	Ingeniero	12/07/74-21/08/76
Méndez	Autoritario	Cardozo	Militar	01/09/76-04/05/81
Álvarez	Autoritario	Aranco	Militar	14/05/81-02/02/85
Álvarez	Autoritario	Silveira	-----	12/02/85-28/02/85
Sanguinetti	P. Colorado	Davrieux	Contador	01/03/85-28/02/90
Lacalle	P. Nacional	Hughes	Contador	01/03/90-26/08/91
Lacalle	P. Nacional	Cat	Ingeniero	27/08/91-18/10/93
Lacalle	P. Nacional	De Haedo	Economista	18/10/93-28/02/95
Sanguinetti	P. Colorado	Davrieux	Contador	01/03/95-28/02/2000
Batlle	P. Colorado	Davrieux	Contador	Desde 01/03/2000

Fuente: Base de Datos Instituto de Ciencia Política¹⁰

La restauración democrática muestra algunas regularidades relevantes. En primer lugar, es llamativa la continuidad del Cr. Ariel Davrieux, titular de la OPP durante los tres gobiernos colorados. Esto contrasta con el criterio del Partido Nacional, que apeló a tres

¹⁰ La información para este cuadro fue proporcionada a la base de datos del ICP por Rossana Antúnez y Lara Robledo.

directores distintos durante un solo periodo de gobierno (dos técnicos, Conrado Hugues y Javier De Haedo, y un político e ingeniero, con experiencia empresarial, Carlos Cat).

1.4 Tres hipótesis descriptivas

El análisis de la evidencia presentada en los apartados anteriores permite extraer tres conclusiones de carácter descriptivo acerca de la incorporación de contadores y economistas en los más altos cargos de gobierno relacionados con la gestión de la economía uruguaya durante la segunda mitad del siglo XX.

i) Aumenta significativamente la presencia de contadores y economistas en altos cargos públicos. También en Uruguay se verifica la tendencia hacia “el irresistible ascenso de los economistas” señalada en otros países (Markoff y Montecinos, 1994). Existe un contraste importante entre los años cuarenta y cincuenta, cuando el gobierno de la economía dependía casi exclusivamente de la destreza de un político con experiencia en el manejo de la Hacienda Pública, y los años noventa, cuando el Presidente cuenta con un equipo económico de especialistas en Economía, integrado por el Ministro de Economía, el Presidente del Banco Central y el Director de la OPP.

ii) El principal punto de inflexión en la curva que describe el ascenso de los especialistas en Economía en Uruguay se encuentra a comienzos de los años 70’. Hay tres mojones fundamentales en este proceso.. El primero, es el año 1959, cuando el gobierno del Partido Nacional designó como Ministro de Hacienda al Cr. Azzini. El segundo, es la reforma constitucional de 1967, que creó dos instituciones fundamentales en la tecnificación de la gestión económica: el BCU y la OPP. El tercero, es el año 1972, cuando tanto el Ministerio de Economía como la Presidencia del BCU empezaron a ser ocupados durante muy largos periodos por expertos en Ciencias Económicas.

iii) Existen diferencias de criterio importantes entre presidentes en cuanto al papel que deben jugar los economistas. La evidencia empírica sugiere que no todos los presidentes tienen la misma propensión a la incorporación de especialistas en altos cargos de gobierno. Juan María Bordaberry, Julio María Sanguinetti y Jorge Batlle se han mostrado mucho más proclives a la designación de contadores y economistas en los cargos estudiados que Luis Alberto Lacalle. Como vimos, Bordaberry inició la tradición

de designar especialistas en el Ministerio de Economía y en el BCU; Sanguinetti y Batlle nombraron contadores o economistas en los tres cargos fundamentales del equipo económico. Por su parte, Lacalle acudió a menudo a ideólogos del liberalismo más que a expertos en el sentido estricto: las designaciones de Ignacio de Posadas en Economía y Ramón Díaz en el BCU obedecen a esta lógica.

2. Boceto de una explicación “económica” del ascenso de los economistas

Para que un proceso significativo de incorporación de especialistas pueda producirse se necesita la convergencia de una *oferta* de expertos significativa y de una *demand*a vigorosa desde el sistema político a favor de la tecnificación de las políticas públicas.

La estructuración de la *oferta* de expertos depende de muchas variables distintas. En primer lugar, está estrechamente relacionada con el nivel de desarrollo de las respectivas disciplinas (De Armas, 2000, p. 100): solamente empieza a graduarse un número significativo de economistas una vez que la Economía alcanzó cierto grado de institucionalización; a su vez, el incremento de los graduados consolidó el avance de la disciplina. Desde luego, el grado de madurez de las disciplinas no depende solamente de su propia dinámica interna. Además, y en segundo lugar, está correlacionado con variables sociales y, más específicamente, culturales. El tipo de cultura política y de ideas públicas que predominan en la ciudadanía también influyen fuertemente en la evolución de las ciencias sociales. Por ejemplo, una cultura política particularista estimula políticas de ese signo, y por ende, no genera una demanda sistemática de conocimiento especializado por parte de los gobernantes ni favorece, por eso mismo, el despegue de las ciencias sociales. En el plano de las ideas públicas, el predominio del conformismo tampoco estimula la acumulación científica en el campo de las disciplinas sociales (Garcé, 2000, p. 74); la “sensación de crisis”, en cambio, genera un estado de alerta social que cataliza la generación de información, la preparación de diagnósticos, la búsqueda de alternativas, y legitima la incorporación de especialistas. Otros factores sociales y políticos intervienen decisivamente en la estructuración de la oferta de expertos. Por ejemplo, y en tercer lugar, es posible que exista un desarrollo importante del campo profesional de la Economía, pero que los economistas disponibles no estén dispuestos a “contaminarse” incorporándose en tareas de gobierno o a colaborar con el

partido gobernante.¹¹ Muy a menudo los intelectuales prefieren realizar sus aportes cívicos desde las Universidades, las fundaciones o los medios de comunicación, en lugar de participar en los elencos de gobierno. En suma, la *oferta* efectivamente disponible de contadores y economistas en un país dado depende del desarrollo específico de las Ciencias Económicas, de las ideas predominantes en la sociedad, de la pauta de relacionamiento entre intelectuales y políticos en cada sociedad, y del grado de simpatía o aversión de los expertos respecto a la actividad de gobierno, en general, y al partido gobernante en particular.

De todos modos, con la estructuración de una *oferta* importante no basta para que se registre el ascenso de especialistas a altos cargos de gobierno. Además de la formación de una “masa crítica” en ciertas disciplinas, un proceso de tecnificación del gobierno supone la formación de una *demand*a de insumos técnicos vigorosa por parte de los gobernantes y de los ciudadanos. La estructuración de esta demanda depende de diversos factores. En primer lugar, como señalaran Markoff y Montecinos, la formación de la demanda está relacionada, por un lado, a fenómenos de orden estructural (la creciente sofisticación de la gestión de ciertas políticas en las sociedades contemporáneas) y, por el otro, a factores coyunturales (la existencia de situaciones críticas). La formación de una demanda ciudadana a favor de la tecnificación de las políticas en América Latina estuvo ligada, entre otros factores, a la fatiga del electorado respecto al estancamiento económico y la hiperinflación. El extraordinario desempeño en materia de reformas de los *technopols* como Domingo Cavallo, Pedro Aspe y Fernando H. Cardoso, tuvo como punto de partida, precisamente, crisis económicas muy agudas (Domínguez, 1998, p. 120; Williamson, 1994, p.11). En segundo lugar, junto a estos factores incide, también, la propensión real de cada presidente, en cada gobierno, a la incorporación de saberes técnicos en su gestión gubernativa. Hay presidentes y gobiernos más permeables que otros a la participación de expertos. La actitud de cada gobierno hacia el conocimiento especializado depende tanto de las características ideológicas del partido de gobierno como de las estrategias de supervivencia política de los gobernantes.

¹¹ Durante los años 40' y 50', la mayoría de los intelectuales uruguayos (y muy especialmente los llamados “terceristas”) se mostraban muy reacios a asumir cargos públicos: no querían “contaminarse”, involucrándose en una actividad que consideraban cada vez más corrompida. El punto fue espléndidamente desarrollado por Aldo Solari (1965).

Veamos, a continuación, cómo se han dado estos procesos de formación de la oferta y de la demanda de insumos técnicos en el Uruguay de la segunda posguerra.

2.1 Formación y evolución de la oferta

El primer elemento que hay que considerar a la hora de estudiar la formación de la oferta de especialistas en Economía es el proceso de formación de la disciplina. La Facultad de Ciencias Económicas (FCE) se creó por ley del 5 de julio de 1932, a partir de la Escuela Superior de Comercio, en el contexto de la profunda conmoción provocada por la crisis del 29. El dramático contexto económico y social de comienzos de la década del treinta constituyó un incentivo decisivo para la instalación de un proceso de formación de especialistas en Ciencias Económicas. Los primeros cursos comenzaron a dictarse en 1935 (a esta primera generación pertenecía el Dr. Nilo Berchesi). La generación siguiente estuvo integrada por otras figuras llamadas a tener una influencia fundamental en la evolución ulterior de la disciplina: Juan Eduardo Azzini, Luis Faroppa, Alfredo Fernández y Raúl Alzugaray, entre otros (Bucheli, 1997). De la mano de estas primeras generaciones, y gracias al liderazgo del Decano Cr. Domínguez Noceto, la lista de egresados de la FCE y, por lo tanto, la oferta de titulados irá creciendo, aunque lentamente.

La evolución de las Ciencias Económicas uruguayas no dependió solamente de la perseverancia de sus primeros cultores. Las ideas predominantes en la sociedad uruguaya (cultura política, imaginario) impactaron profundamente en este proceso. La llamativa lentitud de la consolidación de la Economía en Uruguay es consecuencia, en gran medida, del predominio de una cultura política particularista y de un imaginario conformista. Este último punto es absolutamente esencial: la gran mayoría de los uruguayos de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta estaban convencidos que habitaban un “rincón bendito” del mundo, a salvo de las catástrofes políticas como las que asolaban Europa y buena parte de los países vecinos (De Armas y Garcé, 1997). En un país así, tan insólitamente convencido de su eterna buena suerte, no había espacio para el estudio sistemático. La ulterior aceleración del proceso de formación de especialistas en Economía está estrechamente ligada a la desarticulación de este imaginario conformista y a la toma de conciencia de buena parte de la intelectualidad respecto a la gravedad de la crisis nacional.

La reforma del plan de estudios de la FCE en 1954 jerarquizó fuertemente la temática estrictamente económica. Por primera vez, Uruguay empezó a formar sistemáticamente especialistas en Economía. Durante los años 50', los primeros egresados de la Facultad (Berchesi, Azzini, Faroppa, Fernández, entre otros), ya habían acumulado una importante experiencia en la docencia y en la investigación, en los diversos institutos de investigación (Finanzas, Economía, Estadística, Renta Nacional). Puede decirse que a partir del segundo lustro de los años cincuenta, la oferta de expertos en Economía y Finanzas va volviéndose más consistente. El incremento del interés de los estudiantes uruguayos por la Economía está claramente correlacionado con el proceso de estanflación que se instala en el país a partir de 1955. Otra vez, la crisis misma estimuló la formación de recursos humanos en el campo económico.

La experiencia de la planificación económica realizada en la CIDE entre 1961 y 1966 permitió acelerar rápidamente la formación de expertos. Los cursos de Desarrollo Económico llevados a cabo por la CEPAL, FCE y la CIDE, y los cursos del ILPES en Santiago de Chile, constituyeron un punto de inflexión fundamental en la formación de la "masa crítica" en el campo de la Economía. La tecnificación de diversos cargos a comienzos de los sesenta no hubiera sido posible sin este largo proceso de preparación de recursos humanos.

Llama la atención, en contraste con el caso chileno, que en la formación de esta oferta de especialistas en Economía durante esos años, los uruguayos no hayan apelado casi nunca a Universidades extranjeras. Alejandro Végh Villegas, con su solitario y tempranísimo doctorado en Economía Política en Harvard (1958-1960), constituye un caso excepcional. El casi unánime provincianismo de los contadores y economistas uruguayos de la segunda posguerra contrasta con la política seguida durante muchos años por la elite política e intelectual de Uruguay: durante el siglo XIX y hasta comienzos del siglo XX, los estudios en el extranjero —el doctorado en París— eran prácticamente un requisito imprescindible para integrar la "clase política".

La formación de recursos humanos no se convierte automáticamente en una oferta efectiva de especialistas disponibles por todos los gobiernos. El caso uruguayo muestra que es posible que los expertos no estén dispuestos a desempeñarse en cargos públicos. El primer caso que permite ilustrar este punto es la negativa del Cr. Faroppa a incorporarse al gobierno en 1956. En este caso, fueron diferencias ideológicas las que lo

alejaron de la función pública. Sin embargo, el momento más significativo desde este punto de vista es el lustro anterior al quiebre de la democracia en 1973. Durante este lapso, la intelectualidad se enfrentó abiertamente con las dos administraciones de la época: los universitarios que colaboraban con el gobierno desde puestos de gobierno fueron expulsados de la Universidad de la República.

2.2 Formación y evolución de la demanda

No hay tecnificación sin una oferta consistente y nutrida de expertos. Pero tampoco puede verificarse un proceso de incorporación de expertos, sin una demanda igualmente persistente y abundante de insumos técnicos en la gestión gubernativa. Muy a menudo, pero muy especialmente en tiempos de crisis, políticos y ciudadanos demandan la incorporación de especialistas en altos cargos públicos.

El ascenso de los técnicos no debe ser leído en clave elitista, como si fuera el resultado de la conspiración de una secta. Como ha señalado con claridad Patricio Silva a propósito de Pablo Ramírez –Ministro de Finanzas del primer gobierno del Coronel Carlos Ibáñez (1927-1931)– y de su *team* de expertos (los “cabros”), el ascenso de los técnicos puede responder a una clara demanda ciudadana de conocimiento especializado (“the quest for technical expertise”). Explicando este punto, ha dicho Silva: “La relación entre la sociedad civil y la tecnocracia ha sido vista generalmente desde una perspectiva negativa, recalando la forma en que la opinión pública constituye un obstáculo para la expansión de la influencia tecnocrática. Menos atención se ha prestado a aquellas situaciones en que la opinión pública puede facilitar la adopción de soluciones tecnocráticas (1998, p.62). En suma, el ascenso de la tecnocracia producido durante el gobierno de Ibáñez habría sido facilitado por las “circunstancias históricas y políticas”, esto es, la acentuación durante la década del 20’ del descontento de los chilenos con la democracia y los políticos (Silva, 2001, pp.92-96).

Sobre todo a partir del estallido de la crisis económica a mediados de los años 50’, también en Uruguay se fue conformando una reacción contra los políticos y a favor de la incorporación de especialistas en el gobierno. En la formación de la demanda de tecnificación en Uruguay incidieron distintos factores. En primer lugar, el desconcierto de los principales actores políticos ante la crisis: los colorados recurrieron al Cr.

Faroppa (en 1956) y los blancos al Cr. Azzini (en 1959) buscando respuestas científicas y propuestas técnicas frente a una crisis económica de grandes proporciones. Vale decir, el conocimiento especializado es demandado por los propios políticos cuando se ven enfrentados a enigmas que no alcanzan a descifrar apelando a sus herramientas tradicionales. En segundo lugar, la presencia de expertos en cargos públicos responde también a una importante modificación en los criterios de legitimidad de la acción política. A medida que la crisis avanza y que las políticas tradicionales se muestran incapaces de enfrentarla, la propia ciudadanía comienza a demandar políticas diferentes. El ascenso de contadores y economistas es inseparable de esta demanda ciudadana. En Uruguay, durante toda la década del 50' y la del 60', la ciudadanía recibió desde intelectuales y técnicos un mensaje sistemático dirigido a persuadirla respecto a la profundidad de la crisis y a la necesidad de abordar reformas estructurales racionalmente concebidas. La revista *Marcha*, dirigida por el Dr. Carlos Quijano (político, periodista, y prestigioso especialista en Economía), y los ya mencionados trabajos de la CIDE, en este sentido, realizaron una obra "pedagógica" muy influyente. La formación de una demanda ciudadana a favor de la tecnificación del gobierno es inseparable del despliegue argumental de estas dos instituciones. La prédica de los organismos internacionales (OEA-BID-CEPAL) a favor de la formulación de programas científicos de desarrollo durante los años de apogeo de la *Alianza para el Progreso*, facilitaron la difusión pública y la incorporación por parte de grupos y ciudadanos de una nueva concepción del gobierno, que cuestionaba el particularismo y reclamaba políticas programáticas técnicamente bien fundamentadas.

La conformación de esta demanda ciudadana a favor de la racionalización, la modernización y la tecnificación de las políticas, trajo como consecuencia la aparición de un nuevo tipo de actores políticos, que buscaron construir sus apoyos electorales cuestionando el "cortoplacismo" y el "empirismo" de la política tradicional, y expresando la demanda de una política "nueva", "moderna", "racional". Durante los años 60', la escena política nacional presenció la emergencia de este tipo de políticos. El despegue de Wilson Ferreira dentro del Partido Nacional, de Jorge Batlle (junto a su colaborador favorito durante aquellos años, Julio María Sanguinetti) y de Zelmar Michelini dentro del Partido Colorado, sólo puede ser cabalmente explicado a partir de esta circunstancia. De este rápido repaso surge un aspecto teórico de alto interés: la demanda de incorporación de especialistas no es, por lo tanto, necesariamente

perniciosa para los partidos políticos. Los partidos, si tienen la sensibilidad suficiente como para detectarla a tiempo, pueden captarla y canalizarla políticamente en su propio beneficio.

La crisis de la democracia uruguaya de los años 70' está íntimamente relacionada con la percepción ciudadana del fracaso de los partidos políticos en la tarea modernizadora. La esperanza de un desarrollo económico fuertemente anclado en la incorporación de insumos técnicos se fue trasladando desde los partidos políticos hacia *outsiders*. El ascenso político de los militares no sólo expresó una más o menos explícita *demanda autoritaria* (orden, paz social); además recogió la *demanda tecnocrática*, la promesa de un desarrollo económico y social racionalmente programado.

Una vez en el poder, los militares uruguayos, como sus pares de la región, apelaron abundantemente a los técnicos. Esto respondía, por un lado, a una necesidad: los militares estaban decididos a sustituir al elenco político tradicional considerado "corrupto" e "ineficiente", pero carecían de la formación imprescindible en la gestión de las diversas instituciones de gobierno; por otro lado, esta apelación a los especialistas respondía a una profunda convicción: los militares, como amplios sectores de la opinión pública de la época, pensaban que las políticas debían ser gobernadas en función de consideraciones técnicas y fundamentos científicos, y no con arreglo a los "oscuros" intereses electorales de los políticos tradicionales.¹²

Después de la dictadura, la ciudadanía, ha continuado demandando –y premiando– desempeños políticos modernizadores. La incorporación de contadores y economistas en altos cargos de la gestión de la economía de los últimos quince años obedece, en gran medida, a que los gobernantes no se imaginan poder legitimar sus decisiones de política económica sin acudir a sofisticadas argumentaciones técnicas. Sin embargo, como hemos visto, no todos los presidentes apelan a los expertos con igual intensidad. Mientras que los presidentes pertenecientes al Partido Colorado (Juan María Bordaberry, Julio María Sanguinetti y Jorge Batlle), apelaron a economistas (como Ricardo Zerbino, Luis Mosca y Alberto Bensión), el único Presidente perteneciente al Partido Nacional (Luis Alberto Lacalle) recurrió menos a expertos y más a ideólogos

¹² La coalición entre militares y técnicos durante las dictaduras de los setenta en la región fue tempranamente advertida y analizada por Guillermo O'Donnell (1973).

capaces de argumentar públicamente las reformas liberales (como Ignacio de Posadas o Ramón Díaz).

Las diferencias de criterios entre los diferentes partidos políticos uruguayos a la hora de designar a los integrantes del equipo económico plantea una cuestión teórica muy interesante: es posible que la probabilidad de que los expertos sean incorporados en altos cargos de gobierno dependa de cuál sea el partido gobernante. En definitiva, mi punto es que dentro del mismo sistema de partidos pueden coexistir actores con diferentes concepciones teóricas respecto a qué papel debe jugar el conocimiento especializado y sus portadores en la gestión de gobierno. La tradición ideológica del Partido Colorado ha sido, durante el siglo XX, mucho más compatible con el lenguaje de los técnicos que la tradición del Partido Nacional. Mientras que en el Partido Colorado ha prevalecido una tradición racionalista, iluminista y universalista, en el Partido Nacional ha predominado la desconfianza hacia los academicismos, el pragmatismo y el nacionalismo (la defensa del pensamiento “criollo” y la aversión hacia las fórmulas foráneas).¹³

El caso uruguayo aporta evidencia empírica para seguir profundizando –como Robert Bates y Anne Krueger (1993) o como Glen Biglaiser (2000)– en la relación entre las estrategias de supervivencia política de los gobernantes y el proceso de incorporación de técnicos en altos cargos públicos. Dice Bates (1993): “si los tecnócratas poseen poder político, generalmente se debe a que les es otorgado por los políticos. La comprensión del comportamiento de los políticos es, por tanto, esencial en cualquier explicación

¹³ Quedaron fuera del registro empírico de este trabajo los años 2001 y 2002. Recientemente, la mencionada tradición “tecnocrática” del Partido Colorado acaba de conocer un giro muy interesante: cediendo a las presiones de la oposición de izquierda (Encuentro Progresista-Frente Amplio) y de su socio en la coalición de gobierno (el Partido Nacional), el presidente Jorge Batlle ha solicitado la renuncia del Ministro Cr. Alberto Bensión, y designado en su lugar al Dr. Alejandro Atchugarry, un político “de raza” que lideraba la fracción del Presidente en el Senado. Por primera vez en muchos años, un presidente del Partido Colorado no recurre a un economista para el cargo de Ministro de Economía. Analistas, opinión pública, partidos y actores sociales coincidieron en que esta decisión había sido correcta: Uruguay, para poder enfrentar la recesión (instalada desde principios de 1999) y la crisis financiera (desatada desde comienzos de 2002), necesita –se dijo casi a coro– “un político”, “alguien capaz de dialogar y de negociar”. Cabe preguntarse, si esta fuerte caída de la demanda de especialistas en cargos públicos que se está registrando en Uruguay, en beneficio del personal político tradicional, será una tendencia estable y generalizable a otros países que atraviesan o atravesaron recientemente situaciones similares. De ser así, no es imposible que, al menos por un tiempo y en algunas países, los economistas deban dar un paso al costado. Parece razonable suponer que así como la ciudadanía suele crispase contra los políticos, también pueda cansarse de las “hazañas” de los *technopols*.

sobre la función de los tecnócratas”¹⁴. La decisión de nombrar a un experto en un alto cargo público delegando en él la responsabilidad política por los resultados el gobierno es, esencialmente, una decisión política. Cuando un presidente designa a un economista al frente del Ministerio de Economía es, desde luego, porque considera que dicha delegación de poder aumenta las posibilidades de un desempeño exitoso de la economía y que, por ende, ella contribuye a incrementar su propio capital político. Subrayar la estrechísima relación entre las estrategias de supervivencia política de los gobernantes y el “irresistible ascenso de los economistas”, es esencial para entender la dinámica del fenómeno analizado.

Sin embargo, no todos los políticos creen que delegar el poder en los economistas es la decisión políticamente más conveniente desde el punto de vista electoral. El ejemplo del Presidente Luis Alberto Lacalle de Uruguay pone de manifiesto el peso de la ideología partidaria. Así como existen intelectuales (y tradiciones intelectuales) más propensos a la actuación pública y a la vida cívica (ya sea como ideólogos o como gobernantes), existen políticos y tradiciones políticas más permeables al conocimiento especializado y más inclinadas a delegar responsabilidades en los expertos que otras.

3 Consideraciones finales

La principal conclusión que emerge de la evidencia empírica presentada es que también en Uruguay se registró, durante las últimas décadas del siglo XX, un aumento significativo de la participación de especialistas en altos cargos públicos. En la curva del “irresistible ascenso” de los economistas en Uruguay, el año 1972 (el año previo al quiebre de la democracia) es el principal punto de inflexión en un proceso que comenzó a fines de la década del cincuenta. Aunque el proceso mencionado se verificó con independencia de cuál sea el partido de gobierno, la evidencia sugiere que algunos partidos –en el caso uruguayo, el Partido Colorado– acuden más intensamente que otros a los expertos y sus saberes.

Por otro lado, en el plano explicativo, el trabajo ofreció una interpretación de la incorporación de contadores y economistas en la gestión económica a partir de una

¹⁴ Tomé la traducción del texto de Bates del trabajo de Conaghan (1996, p. 179)

analogía con el mecanismo del mercado. Para que los especialistas se incorporen en altos cargos es necesario que se “crucen” *oferta* y *demandas*. En las características de la *oferta* inciden muchos factores, desde las peculiaridades del campo profesional hasta la ideología de los propios expertos y sus pautas de interacción con el poder político. La *demandas*, a su vez, depende de factores recurrentemente señalados en la literatura como la situación económica del país. Sin embargo, el caso analizado permite abundar en otras variables como la tradición ideológica y las estrategias de supervivencia política de los partidos.

Una parte importante de la literatura percibe en el ascenso de los especialistas una amenaza tanto para la democracia como para la política (Centeno, 1996; Von Mettenheim y Malloy, 1998). Esta preocupación, desde luego, es más que razonable. Basta haber leído *La República* de Platón para comprender que, en el extremo, el gobierno de los especialistas es incompatible con la democracia. Además de este sesgo elitista y antidemocrático, el ascenso de los especialistas exhibe, indudablemente, un flanco fuertemente antipolítico: los expertos se presentan, reeditando a la perfección el viejo sueño platónico e iluminista, como la encarnación del interés general revelado científicamente, que viene a rescatar a la sociedad de la demagogia y de la corrupción atribuida a los actores políticos tradicionales. Sin embargo, el examen detenido del proceso de incorporación de técnicos en el gobierno en Uruguay permite comprender hasta dónde, al menos en ciertas circunstancias, la incorporación de especialistas en altos cargos de gobierno puede responder a una demanda ciudadana, y hasta dónde, en ocasiones, han sido los propios partidos políticos los que recogieron y canalizaron esa demanda de una “nueva” política, moderna, racional, programática. En estos casos, la incorporación de especialistas no ha ido en desmedro de la política sino que ha venido a renovarla profundamente.

Referencias bibliográficas

- Azzini, Juan E (1983), *La historia chica de un ministerio*, Montevideo.
- Bates, Robert y Krueger, Anne O. (1993), “Generalizations Arising from the Country Studies”, Bates, Robert y Krueger, Anne O. (ed), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*, Oxford, Blackwell.

- Biglaiser, Glen (2000), "Military Regimes, Neoliberal Restructuring, and Economic Development: Reassessing the Chilean Case, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 34, N°1, Spring, pp. 21-44.
- Braun, Dietmar y Busch, Andreas (1999), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.
- Bucheli, Mario (1997), "La historia de la enseñanza en la Economía y el ejercicio de la profesión en el Uruguay", Montevideo, Conferencia en la Sociedad de Economistas del Uruguay, mimeo.
- Castiglioni, Rossana, (2001), "Pensions and Soldiers: The Role of Power, Ideas, and Veto Players under Military Rule in Chile and Uruguay", Montevideo, ponencia en las *Jornadas de Economía* del Banco Central del Uruguay.
- Centeno, Miguel Ángel y Silva, Patricio (eds), *The Politics of Expertise in Latin America*, New York, St. Martin's.
- Conaghan, Catherine (1996), "Estrellas de la crisis. El ascenso de los economistas en la vida pública peruana", en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, n° 30, Madrid, p.177-205.
- De Armas, Gustavo y Garcé, Adolfo (1997), *Uruguay y su conciencia crítica*, Montevideo, Trilce.
- De Armas, Gustavo (2000), "Expertos y política en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", en Gustavo De Armas y Garcé, Adolfo (coords), *Técnicos y Política*, Montevideo, Trilce.
- De Armas, Gustavo (2002), "Expertos y política en la reforma educativa de Uruguay (1995-1999)", Montevideo, *Tesis de Maestría*, Instituto de Ciencia Política, mimeo.
- Domínguez, Jorge I. (1998), "Technopols: Ideas and Leaders in Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s", *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, Baltimore and London, John Hopkins University Press.
- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (2002), *La Facultad de Ciencias Económicas y de Administración en los setenta años de su creación legal (1932-2002)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Garcé, Adolfo (2002), *Ideas y competencia política en Uruguay (1960 - 1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Montevideo, Trilce.
- Garcé, Adolfo y De Armas, Gustavo (2001), "Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)", Caracas, ponencia en el VI Congreso Internacional CLAD, Buenos Aires, 5-9 noviembre.

- Garcé, Adolfo (2000), "Tres fases en la relación entre intelectuales y poder en Uruguay (1930-1989)", De Armas, Gustavo y Garcé, Adolfo (coords) *Técnicos y Política*, Montevideo, Trilce.
- González, Luis E, Monestier, Felipe, Queirolo, Rosario y Sotelo, Mariana, (1999), *Los partidos políticos uruguayos en tiempos de cambio*, Fundación de Cultura Universitaria.
- Graceras, Ulises (1970), *Los intelectuales y la política en el Uruguay*, Montevideo, Cuadernos de El País, N° 3.
- Hall, Peter A (ed), (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Lanzaro, Jorge (coord.), (2000), *La "segunda" transición en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Markoff, John y Montecinos, Verónica (1994), "El irresistible ascenso de los economistas", en *Desarrollo Económico*, vol. 34, n°133, p.3-29
- Montecinos, Verónica (1998), *Economists, Politics and the State: Chile 1958-1994*, Amsterdam, CEDLA.
- Montecinos, Verónica y Markoff, John (2001), "From the Power of Economic Ideas to the Power of Economists", Centeno, Miguel Ángel y López Álvarez, Fernando (editors), *The Other Mirror*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1973), *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, University of California al Berkeley.
- Papadópulos, Jorge (2001), "Politics and Ideas in Policymaking: Reforming Pension Systems in Comparative Perspective. The Case of Uruguay and Chile", Montevideo, ponencia presentada en las *Jornadas de Economía* del Banco Central del Uruguay.
- Rama, Ángel (1972), *La generación crítica*, Montevideo, Arca.
- Revista *Nueva Sociedad* (1997), N° 152, Saber Técnico y Saber Político, Caracas.
- Revista *Pensamiento Iberoamericano* (1996), N° 30, Economistas y Política, Madrid.
- Scheman, Ronald (ed), (1988): *The Alliance for Progress*, New York-London, Praeger.
- Silva, Patricio (1998), "Pablo Ramírez: A Political Technocrat Avant-la-Lettre", en Centeno, Miguel Ángel y Silva, Patricio (eds), *The Politics of Expertise in Latin America*, New York, St. Martin's.
- Silva, Patricio (2001), "Forging Military-Technocratic Alliances: The Ibáñez and Pinochet Regimes in Chile", Silva, Patricio (ed), *The Soldier and the State in South America*, New York, Palgrave.
- Solari, Aldo (1965), *El tercerismo en el Uruguay*, Montevideo, Alfa.

Valencia Sáiz, Ángel (1995), “La Teoría Política en la era de la Tecnocracia, Vallespín, Fernando (ed), *Historia de la Teoría Política*, Tomo IV, Madrid, Alianza Editorial.

Von Mettenheim, Kurt y Malloy, James (ed), (1998), *Deepening Democracy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Williamson, John (1994), “In Search of a Manual for Technopols”, *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, DC, Institute for International Economics.