

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**Descripción y análisis sobre la evolución de la
Oficina de Planeamiento y Presupuesto**

María Teresa Alvarez Brero
Tutor: Adolfo Garcé

2008

INDICE

Introducción.....	3
-------------------	---

Capítulo I. Marco Teórico y Enfoque Metodológico

1. Distintos Enfoques Teóricos

1.1. Conceptos fundamentales.....	4
1.2. Aportes de la Teoría del Desarrollo: Virtudes de Planificar, aportes teóricos y técnicos desde la economía.....	5
1.3. Debate ideológico: Planificación vs. Libertad.....	6
1.4. ¿Por qué se deja de planificar?	6
1.5. Aportes del Neoinstitucionalismo	8

2. Planificación en el Mundo

2.1. Francia	10
2.2. Brasil	12

3. Planificación en Uruguay

3.1. Antecedentes bibliográficos sobre la OPP	12
3.2. Antecedentes históricos	13

4. Enfoque Metodológico

15

Capítulo II. Datos y Análisis

2.1. Evolución organizacional

i. Aportes desde los cambios presentados en su Organigrama.....	18
ii. Datos de los Recursos Humanos	20
iii. Análisis de las Asignaciones Presupuestales de Funcionamiento	22
iv. Sumario	25

2.2. Evolución funcional

i. Evolución histórica a partir de las Memorias Anuales	25
- 1968 – 1972 La Creación	
- 1973 – 1984 Los Conclaves	
- 1985 – 1994 La Reapertura Democrática	
- 1996 – 2006 ¿Cambios Progresistas?	
ii. Análisis de las Asignaciones Presupuestales de Inversiones	38
iii. Cooperación Internacional	41
iv. Planes Nacionales, Regionales y Sectoriales	42
v. Sumario	47

2.3. <i>La Historia contada por sus actores</i>	48
2.4. Resumen	62
Capítulo III. Conclusiones	63
Bibliografía	66
Anexo	
- Organigramas	71
- Datos técnicos y Normativos	78
- Entrevistas	83

Introducción

Durante la década de los '60 la planificación en América Latina tuvo un auge destacado como herramienta fundamental de los gobiernos para lograr el desarrollo en sus naciones.

Hoy la planificación en términos macro o nacionales, ha sido totalmente olvidada. Distintos son los argumentos y experiencias que la descalifican, pero también ha sido rehén de determinados contextos políticos, económicos e históricos.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto fue creada con dicho fin. El presente trabajo pretende analizar la evolución de esta Oficina, tratando de relevar información que indique alcances y límites de esta modalidad de hacer políticas, su situación actual, y las perspectivas que presenta a futuro.

La investigación presenta un perfil tanto exploratorio como descriptivo, recabando información de distintas fuentes.

En primer lugar, se realizan entrevistas “calificadas” o de elite a destacados profesionales que cumplieron funciones en la Oficina. En segundo lugar, mediante el aporte de información brindada por Divisiones de la propia Oficina, se realizan varios análisis del funcionamiento, logrando compilar datos tanto históricos como actuales.

Por otra parte, mediante el estudio de las Memorias Anuales, como de informes técnicos, y demás trabajos elaborados por OPP, se trata de reconstruir la historia de la Oficina, relevando sus cometidos, logros y fracasos en sus diferentes actividades.

Las conclusiones que otorgará este trabajo, pretenden ser un comienzo en el debate de la acción o inacción a partir de los centros de poder con respecto al presente tema de estudio, es decir la planificación en Uruguay.

Capítulo I. Marco Teórico y Enfoque Metodológico

1. Distintos Enfoques Teóricos

1.1. Conceptos fundamentales

Uno de los primeros referentes teóricos a desarrollar para analizar y explicar el objeto de estudio, es el paradigma desarrollista en el que se sustentó la corriente cepalina de los '60. Tanto la planificación como la programación presupuestaria, se encuentran fuertemente relacionadas con la doctrina estructuralista que marcó todo un hito histórico en el continente, así como en Uruguay.

Sin embargo la concepción de desarrollo ha sido definida de distintas formas. Las siguientes representan algunas de ellas: *“Debe concebirse, pues, el desarrollo económico inmerso en el complejo marco del proceso social, lo cual le otorga un carácter de proceso global”*.¹

Para el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *“..el desarrollo económico, es una total integración de esfuerzos que compromete algo más que el simple esfuerzo del economista, puesto que compromete también los esfuerzos del historiador, del sociólogo, del político y en fin de toda una comunidad que aspira a ver elevado su nivel general de vida.”*²

Se toma además la idea presentada por Ramlot³: *“..el desarrollo debe comprenderse como un estado de superación de las poblaciones que se da mediante la modificación, la evolución y sobre todo la transformación dinámica de las estructuras sociales, económicas, culturales; y naturalmente los marcos institucionales (jurídico y político)”*.

Amartya Sen, más recientemente postula: *“ Según este enfoque, la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal. El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada. (..) Si el punto de partida del enfoque es la identificación de la libertad como el objeto principal del desarrollo, el objetivo del análisis de la política económica y social es el establecimiento de los nexos empíricos que hacen que el punto de vista de la libertad sea coherente y convincente como perspectiva que guía el proceso de desarrollo.”*⁴

La planificación fue el instrumento ideal para lograr los cometidos citados y perseguidos por el enfoque desarrollista. Por lo tanto, ahora se retomará la idea de la planificación en sí: *“Toda práctica de planificación es una combinación dosificada de cálculo previsor, que prealimenta de una simulación constante del futuro, y de cálculo reactivo, que se retroalimenta de la comprobación de los problemas agravados o atenuados.”*⁵ Y es un

¹ Jaguaribe, H: *Desarrollo Económico y Desarrollo Político*, en OPP : Ruibal y otros; pág. 19.

² Bruno, José Luis: *La planificación y el Derecho Constitucionale*, en OPP: Ruibal y otros; pág. 20.

³ Ramlot Michel y Paul, Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya, en OPP: Ruibal y otros, pág. 21.

⁴ Sen, Amartya: *Desarrollo y Libertad*, pág. 16.

⁵ Matus, Carlos: *Planificación y Gobierno*, Revista de la CEPAL N° 31.

“..proceso imperfecto de exploración sistemática del futuro, y de dirección y coordinación de los diversos agentes y organizaciones económicas y sociales en pos de ciertos objetivos nacionales básicos.”⁶

Como último aporte para ampliar el conocimiento sobre planificación, se plantea: “..la planificación es un proceso constante de interacción entre el elemento político y el técnico, en una relación dialéctica de aprendizaje mutuo. Sólo a partir de un proceso de esa naturaleza puede la planificación convertirse en un elemento movilizador de las fuerzas sociales y los recursos de un país para lograr los objetivos de mayor interés”.⁷

La planificación apareció como camino que conduciría al desarrollo tanto económico como social de las naciones, llevado adelante fundamentalmente por el Estado. Esta fórmula fue tanto apoyada como criticada. A continuación se realizará una revisión cronológica de los aspectos más relevantes en el debate teórico presentado por las distintas corrientes del pensamiento.

1.2. Aportes de la Teoría del Desarrollo: Virtudes de Planificar, aportes teóricos y técnicos desde la economía

En América Latina, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) fue la fuente fundamental del pensamiento desarrollista, creándose a mediados de los años '40 y presentando una fuerte influencia estructuralista, tanto en la teoría económica como en las políticas para el desarrollo.

La figura principal de ese período fue la de Raúl Prebisch, colaborador desde los inicios con CEPAL, y técnico en la misma.

Uno de los trabajos fundamentales de Prebisch apareció en 1949, *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, dejando sentadas las bases analíticas de los problemas y soluciones desde una visión basada en el análisis de centro-periferia⁸.

Prebisch también planteó que una de las soluciones para dicha situación era la industrialización, pero únicamente eso no bastaría sino que el Estado tendría que ser quien dirigiese dicho proceso. Todas las políticas de Estado propuestas, tuvieron fuertes pilares keynesianos, creándose particularmente para este contexto político, como ser el enfoque Dependentista, inspirando en el neoestructuralismo de los años '80.

La teoría del desarrollo emerge como solución a la crisis que presentaban los países industrializados, con motivo de la segunda Guerra Mundial. También se mantenían los resultados devastadores de la crisis del '30, sumándose el surgimiento de motivos ideológicos ante la Guerra Fría.

Por lo tanto, las teorías allí implementadas no podían ser generalizables para todas las naciones, y especialmente para el Tercer Mundo, en donde no existía una industrialización. Es de hacer notar que estos países tampoco presentaban las estructuras necesarias, que sí presentaban los países del primer mundo.

Los técnicos cepalinos veían con insatisfacción esta realidad, como también lo propuesto por la teoría ortodoxa neoclásica que aportaba una pauta contraproducente para el cambio económico en América Latina, en el marco del modelo “primario-exportador”.

⁶ Foxley R. Alejandro: *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, F.C.E., pág 13.

⁷ Ib, pág. 20.

⁸ “Se trataba de una constelación económica, en cuyo centro se encontraban los países industrializados. Favorecidos por esta posición y por su temprano progreso económico, esos países organizaron el sistema como un todo para que sirviera a sus propios intereses (...). Con respecto a cada país periférico, el tipo y el grado de su vinculación con el centro dependía en gran medida de sus recursos y de la capacidad política y económica para movilizarlos.” Prebisch, en *Teorías Contemporáneas del desarrollo económico*, pág. 194.

Por lo tanto, las teorías existentes no daban soluciones absolutas a la problemática para esta región, lo que impulsó a la búsqueda de nuevas alternativas, como ser: la elaboración del modelo centro-periferia, la interpretación del proceso industrializador latinoamericano, la elaboración de recomendaciones de políticas de desarrollo, el análisis de los obstáculos a los que se enfrentó la industrialización, la teoría estructuralista de la inflación, y la tesis del deterioro tendencial de la relación real de intercambio para los países exportadores de productos primarios.

La relevancia de esta aclaración, va asociada en primer lugar, con las determinantes históricas que dieron lugar a la emergencia tanto del keynesianismo, como a la posterior implementación del neokeynesianismo para América Latina, para los países en “desarrollo”.

1.3. Debate ideológico: Planificación vs. Libertad

Los neoliberales objetaron fuertemente sobre los posibles costos de la planificación como política de Estado, manteniendo el discurso permanente ‘anti-Estado’.

Hayek, la caracterizó como limitadora de “*la libertad y creatividad del hombre moderno*”⁹, agregando la ineficiencia y el costo excesivo burocrático que genera. Esta postura fue integrada también por Friedman. Los mismos acusaron tanto a Beveridge como a Keynes, de tener una visión ingenua sobre la naturaleza del Estado, definido por los liberales como un organismo buscador de sus propios intereses y no del interés colectivo.

*“En la esfera gubernamental, al igual que en el mercado, parece existir una mano invisible, pero en este caso operando precisamente en el sentido contrario al de Adam Smith: el individuo que pretende servir tan sólo al interés público propiciando la intervención del gobierno es ‘conducido por una mano invisible’ a promover el interés privado ‘no siendo esto lo que pretendía’”.*¹⁰

Tanto Friedman como Hayek, postulaban que tanto el Estado de Bienestar, como el Keynesiano, generaban resultados contrarios a los buscados, por ejemplo, que la lucha contra la pobreza generaría mayor pobreza. Para estos autores el destino de la humanidad está en la “mano invisible” del mercado, no en el Estado, no en el cuerpo burocrático.

La refutación a esta visión, es aportada por Charles Bettelheim, en su trabajo *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*. Para este autor, la libertad a que hacen referencia los liberales, no es más que una libertad abstracta, no es real. Esta libertad abstracta tiene su justificación históricamente, porque fue la utilizada para edificar el régimen económico capitalista.

Su argumento plantea, por ejemplo, en cuanto a la libertad de elección o de consumición que pregonan los liberales - fundamentada en la libertad individual -, que en realidad este consumo está determinado por su escala de necesidades, como por la escala de precios y rentas, por lo tanto no existe libertad real de elección.

En líneas generales concluye planteando que la planificación parcial es la que no se debe realizar en el sentido de beneficiar una esfera de intereses económicos privados, sino:

*“..para abolir la necesidad, hay que generalizar la planificación y sus condiciones de existencia, ya que así, en lugar de ser instrumento de la libertad de algunos, será el instrumento de libertad de todos.”*¹¹

1.4. ¿Por qué se deja de Planificar?

⁹ Marcaida, Elena et all: *Estudios de Historia Económica y Social*, pág. 225.

¹⁰ Friedman y Friedman, 1980: 24, tomado de *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*.

¹¹ Bettelheim, Charles: *Problemas teóricos y prácticos de la planificación*, pág. 43-45.

La caída de la planificación y el predominio del mercado como nuevo paradigma de los '80, se puede explicar tanto por factores políticos, como por los propiamente económicos.

Dentro de los políticos se pueden distinguir, el colapso y la caída de la Unión Soviética, hecho que desprestigió la planificación por lo menos al estilo soviético. El discurso de la Administración Reagan, como de la Primer Ministro inglesa Margaret Thatcher, impulsó a la instauración de una nueva corriente económica liberal. A esto se le debe sumar las propuestas impartidas por el Consenso de Washington para los países en vías de desarrollo, que fueron tomados con mayor validez que la propuesta brindada por CEPAL, con el programa Transformación Productiva con Equidad.

Los argumentos técnicos, son aportados por la llamada Contrarrevolución neoclásica (CRN), representante de la ortodoxia que prevaleció dentro de la teoría desarrollista de los '80.

Autores como Little (1982), Bhagwati (1984), Srinivasan (1985), o Myint (1987) basaron sus críticas en los países del Tercer Mundo tanto por sus políticas de comercio exterior, como por las prácticas contraproducentes, realizadas por las intervenciones estatales hacia la economía. Para esta corriente, la intervención del Estado, mediante controles administrativos o en la planificación del desarrollo presenta varios inconvenientes, entre los más destacados:

“- Desviación de los precios respecto de sus niveles de mercado o de equilibrio, que es el que refleja las escaseces relativas de bienes y factores. Esta distorsión genera una asignación ineficaz de los recursos y da señales falseadas tanto a productores como a consumidores.

- Derroche de recursos en el sector público empresarial y en los programas de inversión pública.

- Exceso en el control del sector privado, generando un alto coste social.

- Déficit presupuestarios elevados, en palabras de Krueger, : ‘alimentados por los déficit del sector público empresarial, los programas excesivos de inversión y otros gastos gubernamentales, conducen a altas tasas de inflación, que tienen efectos inmediatos sobre la asignación de los recursos, el comportamiento del ahorro y la asignación de la inversión privada’.

- Corrupción generalizada entre los funcionarios estatales.

- Fracaso de las políticas de lucha contra la pobreza, que únicamente han beneficiado a los grupos sociales más favorecidos.”¹²

La reducción de la actuación del Estado, proveería una mejor asignación de los recursos: esta corriente reconoce las fallas del mercado, pero las prefieren ante las imperfecciones introducidas por el Estado. Según el enfoque de la CRN, esto conduciría a un crecimiento óptimo de las naciones, la liberalización tanto de los mercados internos, como externos. Contra la protección efectiva se planteó: *“..los países con mayor protección efectiva tendían a crecer menos que los que registraban menos protección. La explicación teórica era, claro está, que la protección del mercado interior en el marco de las estrategias de la ISI¹³ suponía un fuerte sesgo en contra de las exportaciones. Además, plantearon una crítica abierta a la protección de las industrias nacientes, que sólo era admisible, a su juicio, si había distorsiones en el mercado internacional, como una situación de monopolio o monopsonio.”¹⁴*

En suma, tanto el Banco Mundial (BM) como el Fondo Monetario Internacional (FMI), fueron fuertemente influenciados por la CRN, condicionando sus préstamos, a la aplicación de ciertas políticas gubernamentales, por parte de los países a ser financiados.

La deflación (política fiscal y monetarias restrictivas), desregulación (disminución del peso del Estado), en ocasiones, la devaluación para incentivar las exportaciones y sustituir las importaciones, fueron las políticas que prevalecieron, para los países del Tercer Mundo configurando, por lo menos ante la visión cepalina, la llamada *década perdida*.

¹²Ib, pág. 166.

¹³ Modelo económico basado en la industrialización nacional, buscando sustituir las importaciones más relevantes.

¹⁴Bustelo, op. Cit., pág. 160.

En la actualidad, se ha retomado el tema de la planificación. Dentro de la Serie Gestión Pública de CEPAL, se han publicado varios documentos, entre ellos *Funciones Básicas de la planificación económica y social*, realizada por Juan Martín.¹⁵

Dicho autor realiza una valoración de los últimos años en América Latina, con respecto a los avances económicos y sociales. Se destaca la inconformidad en los resultados de las reformas planteadas por el Consenso de Washington, a principios de los '90, y propone retomar otras alternativas ya conocidas, como la necesidad de una nueva aparición del Estado, como agente fundamental, buscando la eficiencia también en el mismo: “..el gobierno se ejerce por administraciones sucesivas y, por consiguiente, esa responsabilidad de conducir la acción colectiva va recayendo en distintos actores y, no siempre, los compromisos de una administración pasan a ser las obligaciones de la siguiente. Quizás, el logro de acuerdos, explícitos o implícitos, entre las fuerzas políticas con capacidad de alternarse en el poder sobre aspectos centrales de la dirección del desarrollo y el pleno funcionamiento de las instituciones, sea el camino más eficiente para enfrentar ambas dificultades y mejorar, así, la gobernabilidad del sistema.”

Martín da cuenta de una de las mayores complicaciones que presenta la planificación, que es el de mantener un proyecto más allá de las diferencias políticas e ideológicas, entre diferentes administraciones. A esto se le suman las incongruencias con sectores privados, sindicatos, y los factores propios de la liberalización económica, compartiendo así, conclusiones al respecto con su colega Medina Vásquez: “..el hecho de que sea cada vez más arduo planear, no quiere decir que no sea necesario pensar a largo plazo.”¹⁶

Por lo tanto, en la actualidad se confirma la revaloración que presenta la planificación, por lo menos desde la perspectiva cepalina: “La planificación, como cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno. En este sentido cabe, sin embargo, establecer desde el inicio una distinción entre las funciones de la planificación y la variedad de arreglos institucionales que han adoptado los distintos países para poner en práctica dichas funciones.”¹⁷

Con el paso del tiempo, también ha cambiado la manera de planificar. Se distinguen tres funciones en la planificación moderna: la prospectiva, la de concertación y coordinación, y por último la evaluativa.

Esta última es uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de la Nueva Gestión Pública, que consta en el seguimiento y evaluación de las acciones públicas, realizadas por parte del parlamento o por la propia ciudadanía.

1.5. Aportes del Neoinstitucionalismo

Se considera que este pensamiento, y en especial la escuela del institucionalismo histórico, serán los encargados de guiar el análisis de esta investigación, conforme lo requiere la naturaleza del mismo. Esto es, explicar los cambios económicos y sociales que estructuran la realidad política, el comportamiento de los individuos y de los actores políticos, y las acciones realizadas por las instituciones. Aportará el fundamento para comprender la institución ‘Estado’ – como posible explicación del presente trabajo-, su actuar mediante la creación de políticas públicas, y su relacionamiento con la sociedad civil, como agente principal. Entendiendo al Estado como hacedor de políticas, por lo tanto agente planificador, en principio público y privado, se lo puede identificar con una visión Estado céntrica, el accionar de las instituciones como hacedoras tanto de las estructuras, de la estabilidad y la certidumbre de la realidad política y social.

¹⁵ Asesor especial del Secretariado Ejecutivo de CEPAL, para la Dirección del ILPES, agosto de 2005.

¹⁶ Medina Vásquez, *Experiencias significativas en el pensamiento a largo plazo*, CEPAL

¹⁷ Ib. pág. 9.

Para los institucionalistas históricos, las instituciones moldean las preferencias y las estrategias de los actores. La formación de las preferencias es endógena a la estructura institucional. Dentro de esta escuela, interesa destacar los aportes realizados por Peter Hall, definiendo a las instituciones como: “..son las reglas formales, los procedimientos de acuerdo y las prácticas standard operantes que estructuran la relación entre individuos en diversas unidades de la comunidad política y económica.”¹⁸

Para aclarar su pensamiento dicho autor plantea: “Los factores institucionales cumplen dos funciones fundamentales en este modelo. Por un lado, la organización de la hechura de las políticas (policy making) afecta el grado de poder que cualquier actor tiene sobre el resultado de política pública...Por el otro lado, la posición organizacional influye la definición de sus propios intereses que hace un actor. De esta manera, los factores organizacionales afectan tanto el grado de presión que un actor aporta sobre la política, y la posible dirección de esta presión.”¹⁹

En segundo lugar, se reconoce el enfoque no determinista que debe tener el institucionalismo, y la necesidad de integrar otras variables, como ser las Ideas.

Para Margaret Weir, es relevante el papel de las instituciones en la formación y limitación de **ideas** sobre la política pública. Si bien las instituciones alientan la introducción de nuevas ideas, crean límites que moldean el desarrollo posterior de las mismas. Por lo tanto para este enfoque, las ideas y las instituciones, son el marco dentro del cual los actores definen sus propios intereses.

Para terminar con los pilares teóricos, se retomará a Douglas North siguiendo la línea que se estaba exponiendo. Para este autor las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, por lo tanto son diseñadas por los hombres. Pero este diseño presenta restricciones que moldean la interacción entre ellos; a estas interacciones North las llamó formales e informales. Las primeras son fáciles de identificar, son reglas establecidas, políticas, económicas, o contractuales, como ser la Constitución.

Las informales son las más complejas, ya que tienen que ver con códigos de conducta o convenciones, y derivan históricamente de la cultura.

“Esto implica para North que la historia sí cuenta, y que ‘no podemos entender las elecciones de hoy...sin explorar la evolución incremental de las instituciones’.”²⁰

También interesa el aporte de North en cuanto plantea que los cambios institucionales son fundamentalmente incrementales. Esta visión puede contribuir a explicar el fenómeno sobre la planificación en Uruguay.

De los aportes teóricos nacionales, se distinguen los insumos brindados por la Nueva Política Económica representada por los estudios realizados por Diego Aboal y Juan Andrés Moraes, entre otros. La misma introduce un nuevo pensamiento en el análisis para avizorar las dificultades que ha presentado y presenta el proceso económico en Uruguay.

Presentan las siguientes ideas al respecto: “..el diseño e implementación de las políticas públicas depende fundamentalmente de la combinación de factores políticos e institucionales.”²¹

Entre los factores políticos condicionantes, se pueden distinguir la actuación de los partidos, grupos de interés, legisladores, electorado, etc. En cuanto a las instituciones, la relevancia de un sistema democrático, representado por los poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, enmarcan las reglas de juego. El sistema electoral, la formación de mayorías, entre

¹⁸ Bertranou: *Estructurando la política. El papel de las Instituciones.*, en Rev. Soc. pág. 238.

¹⁹ Ib. pág. 242.

²⁰ Ib. pág. 245.

²¹ Aboal, Diego y Moraes, Andrés, et all: *Economía Política en Uruguay*, pág.12, 2003.

muchas otras, son también características que pueden explicar la incidencia en la implementación de las políticas, por parte del objeto de estudio, es decir de la OPP.

2. Planificación en el Mundo

A partir de importantes sucesos en la historia, como la primera y segunda Guerra Mundial, o la depresión del '30, las economías del mundo tuvieron un importante quebranto. Ante este hecho aparecieron las primeras soluciones de la mano de la intervención estatal.

Justamente la primera experiencia planificadora, tuvo como causa la primera Guerra Mundial, y se dio en URSS, extendiéndose a los países socialistas.

La planificación socialista consta de una importante y larga trayectoria, que no será desarrollada en este trabajo, por motivos metodológicos, pero es menester mencionar los aportes valiosos que ha generado, entre ellos la implementación de un 'método de balance'. El mismo consiste *"en una relación de todas las fuentes de oferta de un producto dado, por un lado, y todos los usos o demandas de aquel producto"*.²²

La aplicación de esta técnica era condición necesaria para la creación o ajuste de cualquier plan. Fundamentalmente se originó para las diferentes ramas de la economía, pero en especial para una mejora, como un aumento en la industrialización.

Transcurrido algún tiempo este método fue mejorado por Wassily Leontief, patentando la llamada tabla de *input-output*. Dicha herramienta tuvo su origen y uso en la planificación occidental, incorporando también la creación de las Cuentas Económicas Nacionales por el francés Gruson. Estos son avances técnicos que complementan el logro de una mejor planificación. Los países que se toman como referentes de su experiencia en planificación, son Francia y Brasil. Francia por ser la cuna de la misma principalmente, y porque su vigencia se mantuvo durante mucho tiempo; Brasil como país latinoamericano, y que supo sostener en varios sectores de su gobierno la planificación.

2.1. Francia

Esta nación se ha caracterizado por ser referente obligado en la planificación y coordinación de políticas, como por presentar un estilo de pensamiento de largo plazo.

*"El pensamiento de largo plazo es útil para contribuir a la formulación de la visión estratégica de un país, una región o una institución pública, la cual configura los grandes lineamientos y ejes estructurales que enmarcan la definición de los objetivos sociales. Un caso representativo es el de Francia, país en el cual las regiones por ley deben tener un contrato con la nación. Para girar los recursos el Estado debe saber para donde va la región, y la región debe identificar sus prioridades de gasto y darle continuidad a los proyectos de mediano y largo plazo, que se estructuran a través de un plan plurianual de inversiones."*²³

El pensamiento que caracteriza a los franceses a todo nivel: regional, nacional, empresarial, demuestra que continuamente están pensando en el futuro, y para ello las acciones del presente son fundamentales.

Los orígenes de la planificación datan de 1946, cuando el General De Gaulle, inició un plan de modernización y capacitación y creó un nuevo organismo gubernamental, para dichas funciones: el Commissariat Général du Plan. En 1945 Francia debía recuperarse de las ruinas

²² Dobb, Maurice: *El Nuevo Socialismo*, pág. 33.

²³ Medina Vásquez, Javier: .op. cit. pág. 411.

de la Guerra, como también de las consecuencias económicas y sociales surgidas de la depresión del '30.

*“El papel del Commissariat Général se limita a estimar, aconsejar y proponer; toma parte en las discusiones, pero no maneja los fondos ni tiene facultad alguna de intervención económica. Colabora sin embargo, en la coordinación de los esquemas de las distintas ramas de la administración, y ayuda a resolver los conflictos. Los planificadores franceses creen que los factores psicológicos son de extrema importancia en la ejecución del plan. Cuando los industriales, los directivos de organizaciones obreras y agrícolas y similares se hayan identificado con la preparación del plan, se interesarán probablemente por su éxito y actuarán en consecuencia.”*²⁴

El gran hacedor de los logros del experimento francés fue Jean Monnet:

*“Monnet comprendió que, a despecho de la situación política (una mayoría que se inclinaba hacia el socialismo) y a despecho de la situación económica (el omnipotente Estado dirigista) el plan francés sólo daría resultado si era una empresa colectiva y si todos aquellos que iban a realizarla tomaban parte en la elaboración del plan. El concepto clave del plan se basó en una “economía concertada de antemano”, como se la llamó en el informe del Primer Plan; es decir, un plan de desarrollo adoptado tras completa y libre discusión.”*²⁵

En los comienzos de la era planificadora, Francia también tuvo sus fuertes críticas sobre los beneficios reales de la misma. En la obra de Leeman²⁶, el por entonces Commissaire Général du Plan, Pierre Massé, caracteriza los principales aspectos de su labor.

Según el mismo, lo que se trató de crear con el Commissariat, fue un ámbito de discusión e intercambio de información entre la administración y el mundo de los negocios, para ello se conformó también la Comisión de Modernización. Se formaron distintos tipos de comisiones, según cada rama de la economía, en general integradas por: jefes o directivos de empresas, representantes de los sindicatos más poderosos, como representantes de los departamentos de gobierno. Por otra parte la integraban también, expertos académicos, como también representantes de los consumidores.

Sobre la elaboración del plan, Massé destaca la relevancia de la consulta a los distintos sectores: *“... entre estas alternativas, sin embargo, el gobierno consultó a la Sección de Inversiones y Planificación del Consejo Económico y Social, una asamblea de representantes de todos los principales intereses nacionales. Es ésta una concepción nueva de la democracia económica. Su valor reside en proveer a quienes a menudo son llamados injustamente tecnócratas de más amplios puntos de contacto. Es altamente deseable que la nación deba ser consultada a través de sus instituciones políticas, no sólo cuando se aprueba definitivamente el plan, sino también en las primeras etapas, cuando se está elaborando.”*²⁷

La experiencia de Francia merece un estudio más profundo, ya que su trayectoria en la planificación como en el pensamiento a largo plazo, la hace acreedora de un lugar relevante en la investigación y en el conocimiento científico, técnico y teórico. Se puede concluir sobre la vigencia que ha presentado la planificación desde 1946 con el Plan de la Reconstrucción, hasta nuestros días, con el Proyecto del Plan XI y Refundación del Plan.

²⁴ Leeman, Wayne: La planificación en una economía mixta, Introducción en *Capitalismo, Socialismo de Mercado y Planificación Central*, pág. 449.

²⁵ *Ib.*, pág. 452.

²⁶ *Capitalismo, Socialismo de Mercado y Planificación Central*.

²⁷ *Ib.*, pág. 458.

2.2. Brasil: la experiencia latinoamericana

La experiencia brasilera no se aleja mucho de la nacional:

“...a partir de 1964, com o “Programa de Ação Econômica do Governo” (PAEG), ao qual se seguiram o “Plano Estratégico de Desenvolvimento” (PED 1970), as “Metas e Bases para Ação do Governo” (outubro de 1970), o “Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico” (1972/ 1974) (PND), foi possível ultrapassar a fase de projetos setoriais e integrá-los numa programação macroeconômica, que leve em consideração magnitudes globais como a pressão inflacionária, o balanço de pagamentos e o nível de emprego.”²⁸

La experiencia brasilera aparece algunos años antes que en Uruguay:

“Assim, o Presidente Juscelino Kubitschek (1956/1961) auferiu consideráveis dividendos políticos de seu “Programa de Metas”; Jânio Quadros foi levado a estabelecer uma Comissão de Planejamento em 1961; João Goulart procurou conquistar respeitabilidade junto aos grupos empresariais e à classe média através do Plano Trienal, prontamente abandonado quando suas conseqüências políticas pareceram inapetitosas.

A revolução de 1964, sob o Presidente Castelo Branco, avançou mais nesse terreno por um compromissamento total com a idéia de planejamento como método de racionalizar a ação governamental e estabelecer um razoável grau de coerência e continuidade administrativa.”²⁹

Brasil tuvo una implementación mucho más institucionalizada sobre la planificación. La elección en cuanto el formato institucional, fue la de Ministerio de Planeamiento.

“Isto é verdadeiro ainda que o mecanismo de implementação burocrática permaneça patentemente inadequado, enquanto que a possibilidade de obter consenso político é habitualmente confinada a objetivos gerais, sem implicar um compromissamento operacional válido dos partidos políticos.”³⁰

Finalmente, se puede comparar las limitaciones que presentó el planeamiento con las que tuvo también Uruguay. Se extrae de la cita dos impedimentos para concretar planes de desarrollo, el inadecuado cuerpo burocrático, y la falta de consensos políticos para especificar objetivos generales, más allá de los gobiernos de turno. Se llega así a la conclusión que los obstáculos vividos en la experiencia brasilera son: ideológicos, técnicos e institucionales.

3. Planificación en Uruguay

3.1. Antecedentes bibliográficos sobre la OPP

Dentro de los estudios realizados, se destaca *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, publicado en 1972. Sus autores, Milton Ruibal, Elbio López y Saul Bursztyn, realizaron en el mismo, una importante revisión teórica, y una descripción pormenorizada de índole jurídica y doctrinaria, en la que se sustentó la OPP. El origen de dicho trabajo, presenta las mismas inquietudes que en la actualidad: el por qué no se utiliza la planificación. Se cita parte de sus conclusiones: *“... a tres años de vigencia de nuestra Constitución: a) Pese a conseguir que la necesidad de desarrollo fuera vislumbrada a los más altos niveles, esta sigue insatisfecha.*

²⁸ Simonsen, Mario Enrique – Roberto de Olivera Campos, *A nova economia brasileira* Olympio, Rio de Janeiro, 1974, Pág.48.

²⁹ Ob. Cit. Pág. 48.

³⁰ Op. Cit. Pág. 49.

Aún cuando a esa necesidad nuestro país contestó con la reforma de su Carta fundamental y la creación de un órgano encargado de orientar, coordinar y controlar la ejecución de planes de desarrollo. b) Se elevó la planificación en general, al elevado rango constitucional; surgiendo en nuestro país un régimen de planificación indicativa. Pensamos que esta técnica no ha arrojado los resultados esperados. c) Por ello era lógico que la tan mentada Oficina de Planeamiento y Presupuesto haya ido perdiendo el papel que teóricamente le asignó el constituyente, en el terreno de las realidades tangibles, y se haya ido desdibujando en el panorama nacional."³¹

Un trabajo exhaustivo, es el realizado como monografía final de Ciencias Económicas, *Evolución Institucional de la Planificación en el Uruguay*, por Brezzo- Constenla- Fernández-Varoli, presentada en 1973.

En 1981 se publica *El presupuesto por Programa en el Uruguay: reseña y Evaluación Crítica*, por la UdelaR, realizado por Cr. Lionel Rial. Dicho trabajo expone el sistema presupuestario actual, que rige a partir de la reforma de 1967, el presupuesto por programa. El mismo tiene como cometido ser instrumento para concretar cualquier planificación nacional, suministrándole al Estado la posibilidad de controlar mediante el mismo la concreción de objetivos y metas. Rial concluye que es deficiente la aplicación del mismo, y que se ha mantenido hábitos del presupuesto tradicional, sin una mayor evaluación de objetivos.

En la actualidad, uno de los textos más importantes y esclarecedores en la técnica presupuestaria, es el realizado por Cr. Margulies- Cra. Vidal, *La Administración Financiera y la Contabilidad en el Sector Público del Uruguay*. El mismo presenta datos de interés técnico, que colaboran a una lectura más clara, del complejo tema de presupuestación.

Por último, también existe un trabajo denominado *Presupuesto Nacional*, que relata su evolución, y sus principales características y modificaciones. El mismo pertenece al Departamento de Presupuesto de la Contaduría General de la Nación, y fue elaborado por el Ec. Pablo Fernández, Asesor de dicho Departamento.

3.2. Antecedentes históricos

Recordando la poderosa influencia externa tanto a nivel intelectual como político, que reinaba en los '60 en el Uruguay, se destacaron hechos, como aportes de origen técnico y político, sobre la necesidad de la implementación de la planificación para el desarrollo.

El 27 de enero de 1960 fue creada por decreto, la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), siendo el ministro de Hacienda el Cr. Juan Eduardo Azzini. Según el artículo 2º del decreto, se le encomienda a dicho organismo: *"formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe.*"³²

Para Azzini, el Estado tenía un rol importante en la orientación planificadora y racional del proceso desarrollista: *"Puede afirmarse con total seguridad que una política de desarrollo debe ir acompañada de una racional y moderada intervención del Estado, intervención que ha de concretarse necesariamente en la formulación y ejecución de un plan económico"*.³³

El 17 de agosto de 1961, se firma la Carta de Punta del Este, en la que se puntualizan las ideas fundamentales de la Alianza para el Progreso. La misma fue firmada por algunos de los países

³¹ Ruiibal, López y Bursztyn: *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, Pág. 90.

³² Garcé, Adolfo: *Ideas y competencia Política en Uruguay, Revisando el "fracaso" de la CIDE*, Pág. 48.

³³ Ib., pág. 48, de Mensajes del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, Diario de Sesiones de la Asamblea General. 15 de marzo de 1961.

miembros de la OEA. Mediante la legitimación y promoción de la Alianza, la planificación indicativa fue aceptada en toda América Latina. Todos los gobiernos firmantes, se lanzaron a la realización de planes de desarrollo, también como forma de adquirir ahorro externo.

Tanto la creación de la CIDE, como los diferentes aportes desde la academia, hicieron brillar a la planificación como la solución más óptima: *“Desde Azzini hasta Iglesias, desde Bucheli hasta Faroppa, desde Végh Garzón hasta Couriel, la inmensa mayoría de los protagonistas del debate uruguayo acerca de las vías hacia el desarrollo económico se vieron reflejados en las propuestas del Plan.”*³⁴

La propuesta presentada por la CIDE, proporcionó un punto de quiebre en la historia en los diferentes ámbitos de la opinión pública, como a nivel político y empresarial, entre otros. Aportó soluciones y un conocimiento científico sin precedentes, en particular con la inclusión de nociones fundamentales en el imaginario ciudadano, como el de “crisis estructural”, o el de “estancamiento”. Del primer documento presentado por CIDE, se cita el siguiente fragmento: *“De aquí que la decisión elemental a que se enfrenta el País es la de decidir el establecimiento de la planificación como proceso y como mentalidad de gobierno. Esta tarea exige años antes de perfeccionarse. Años estos que deben utilizarse en difundir la idea; convencer a remisos reticentes de que el programa se hace para aprovechar mejor los recursos y no para disminuir la libertad de decisión; crear una mística en todos los niveles, particularmente los políticos, empresarios y obreros; formar técnicos; organizar las oficinas; ampliar las bases de información; diseñar objetivos; establecer metas; precisar políticas, formular proyectos específicos; ampliar los instrumentos; y adecuar las instituciones para la progresiva puesta en marcha del proceso (...). Lo esencial del problema, como antes se expresa, no reside en elaborar planes sino en montar un proceso de programación y acercarse, por aproximaciones sucesivas, a racionalizar la gestión pública y orientar la privada.”*³⁵

Luego de este diagnóstico, se presentan las posibles soluciones al mismo: reformas, cambios en el modelo productivo, etc. La experiencia en la planificación uruguayo se materializó en dos momentos. El primero correspondiente al decenio 1965 – 1974, llamado *El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* (PNDES).

Dentro de sus principales objetivos se encontraban: la industrialización, especialmente en la manufactura para la exportación; la realización de una reforma agraria; diagnóstico estructuralista de la inflación; la integración económica, para superar los estancamientos y la jerarquización de las reformas institucionales y en particular en la técnica de la programación. A partir de la Reforma Constitucional de 1967, según el artículo 230, se crea la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, como consecuencia técnica del Plan CIDE:

“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 vinculados 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. 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.

³⁴ Ib., pág. 64.

³⁵ Ib., pág. 53, de la “Introducción” del tomo 1 de CIES, 1963.

B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen 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 asignen expresamente así como los que la ley determine.”³⁶

4. Enfoque Metodológico

El objeto de estudio como se planteó desde un principio, es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tomando como lapso de tiempo toda su trayectoria, es decir de 1967 a la fecha. En el transcurso de su funcionamiento, se fueron creando, ‘oficinas satélites’, que terminaban respondiendo al Director de OPP.

En principio se deja en claro que no se tomará en cuenta para el presente estudio, la DIPRODE (Dirección de Proyectos de Desarrollo), O.N.S.C. (Oficina Nacional de Servicio Civil), INE (Instituto Nacional de Estadística), el F.A.S. (Programa de Fortalecimiento del Área Social), o el P.R.I.S. (Programa de Reforma Infraestructura Social), U.D.M. (Unidad de Desarrollo Municipal), por motivos de acotamiento del objeto de estudio, haciendo presente sí, que dichos proyectos responden a OPP.

Cuando lo amerite el presente análisis se los tomará en consideración.

Dos son los objetivos generales a seguir:

1) La evolución organizacional, los objetivos específicos para analizar su organización y estructura son los siguientes:

- Análisis y realización de organigramas.
- Estudio de cantidad, y calificación del personal.
- Información presupuestal sobre gastos de funcionamiento.

Partiendo de la base que la OPP es el organismo encargado de fomentar y aplicar la planificación, con todas sus derivaciones técnicas e ideológicas, se considera relevante conocer como se presenta dicha Oficina, en cuanto a sus recursos humanos, económicos, así como el estado funcional interno. Es decir se trata de realizar un “monitoreo” de cómo se presentó funcionalmente, y con que recursos contó. Es factible deducir, que si los recursos humanos no son capacitados, o se presentan en cantidades escasas, los resultados de la gestión del organismo se verán acotados. Al confirmar - por la positiva o negativa - dicha suposición, las posibles causas serán parte integrante de las conclusiones.

2) La evolución funcional, objetivos específicos para analizar el funcionamiento:

- Análisis de las Memorias Anuales.
- Información sobre presupuesto en Inversiones.
- Detalle de Cooperación Internacional, tanto técnica, como financiera.
- Revisión de planes nacionales, regionales y planes sectoriales.

³⁶ Constitución de la República, Sección XIV, Capítulo VI.

Se considera que esta dimensión está fuertemente ligada a la anterior. Si la evolución organizacional presenta un saldo positivo, la funcional tendrá mayores posibilidades de mostrar mejores resultados de gestión, en la creación y ejecución de proyectos, actividades, etc.

A pesar de esto, se analizan paralelamente los trabajos elaborados, como ser los informes técnicos, proyectos de inversiones, planes sectoriales, etc., a efectos de explicar las tendencias y directrices que han ido sustentando la gestión de la Oficina.

Al observar lo hecho por la OPP, se podrá ver que posición tuvo a lo largo de la historia la planificación, y sus variaciones.

La metodología a utilizada para la recopilación de datos se plantea de la siguiente manera:

- Realización de entrevistas a personal calificado, y/o técnicos entendidos en el tema, principalmente que han pertenecido a la Oficina.
- Relevamiento de datos primarios, de diferentes organismos, y de la propia OPP, para su posterior análisis.

Los indicadores que se han elegido para el análisis, se tomaron conforme a una concepción de como ha ido evolucionando la Oficina, buscando tener una referencia continua, más allá de los cambios que presentó.

Desde un principio tres fueron los Departamentos ‘pilares’ de la Oficina, a saber: Planeamiento General, Presupuesto Nacional y Cooperación Internacional.

Si se describiera únicamente el funcionamiento de Planeamiento General, o sea la acción con respecto a sus cometidos, se perdería la historia de su posible inacción, explicado esto por el protagonismo de otros sectores. Presupuesto es el hermano gemelo, el cual no se puede dejar de tener en cuenta y describir. El Departamento Cooperación Internacional por su parte, ha sido un departamento de entrada de conocimiento y de colaboración financiera.

La OPP se va a describir siguiendo los parámetros señalados.

Otro punto a aclarar, tiene que ver con la obtención de los montos correspondientes a las Asignaciones Presupuestales, como a los conceptos de Obligado o Ejecutado, correspondiente a Funcionamiento e Inversión de la OPP.

El Presupuesto Nacional ha sufrido importantes variaciones en su presentación, ya que ha presentado cambios en el tipo de clasificación. Esto representó un obstáculo importante a la hora de buscar los datos requeridos, ya que la terminología variaba.

Sin entrar en detalles técnicos, el presupuesto se ha presentado en líneas generales en cuatro tomos. El Tomo I: Resumen, presenta los montos globales de toda la Administración Central. El Tomo II: de Funcionamiento, en el que se detallan los montos para el funcionamiento de la Administración Central, desglosado por Inciso, Programa, etc. El Tomo III: Inversiones, también como su nombre lo indica, tiene que ver con toda la Inversión hecha para la Administración Pública, con fondos propios como extranjeros. Más adelante se detallará este punto. Por último, el Tomo IV, es el de Resultados, donde se cruza información de los datos globales. Los montos obtenidos, fueron tomados de los Tomos III y IV, de los Balances de Ejecución Presupuestal, excepto los años 1968 y 1969 en que se juntaron en un único tomo. Se adjunta en el Anexo una ficha técnica con aclaraciones sobre presentaciones de los programas, cambios en la moneda (devaluaciones) y otros datos de interés.

La planificación y el presupuesto van juntos, desde su propio origen, institucionalizado en la OPP, en el Art. 230 de la Constitución, presentado en la Reforma de 1967.

No se podría planificar, sin tener un presupuesto, y no debería existir un presupuesto si no hay planificación. Son dos herramientas que existen eficientemente unidas.

Sin embargo, no es el objeto de estudio de este trabajo el presupuesto, pero toma relevancia al momento de elegirlo como indicador de la actuación de un Organismo del Estado. Para desarrollar tanto el punto sobre la evolución en funcionamiento, como en inversiones, se presentó un área temática que excedía al presente trabajo, y que requirió un detallado análisis para reflejar lo más exacto posible la evolución de los datos buscados.

Para el período del gobierno de Facto, en lo relativo a gastos corrientes, por Acto institucional n° 2 del 12/6/76, no rigieron más las leyes de Rendición de Cuentas anuales, que fueron sustituidas por las llamadas Leyes de Enmiendas Presupuestales, que no tenían un plazo fijo para sancionarse.

El último presupuesto aprobado por el gobierno democrático para el período 1973- 1977 en materia de gastos de funcionamiento, continuó rigiendo con las modificaciones necesarias de montos hasta el final de la dictadura. El siguiente presupuesto se realizó en 1985.

Por lo anterior, se **especifica** que los valores son los tomados de dichos Tomos originales, y que no se tuvo en cuenta modificaciones hechas por ley, conteniendo recursos extrapresupuestales, posibles modificaciones y/o transferencias entre Programas.

Al momento de tomar los datos aportados por los distintos presupuestos, se decide comenzar el análisis desde 1976, ya que la información a partir de ese año es completa, conforme a lo que se busca describir. Igualmente se adjunta en el Anexo la información parcial que se pudo localizar desde 1967.

Sobre el cuestionario:

El formato del mismo, como el tipo de preguntas, se vio condicionado al perfil de los entrevistados. Los mismos se caracterizaron por haber actuado en un cargo de responsabilidad relevante dentro de la OPP. Al tratar de abarcar las distintas etapas en la historia de la Oficina, el contenido de las preguntas debió ser adaptado, como consecuencia de la búsqueda de los hechos históricos relevantes que correspondieron a distintos períodos del accionar de los consultados.

Se adjunta la pauta de entrevista “prototipo” en el Anexo.

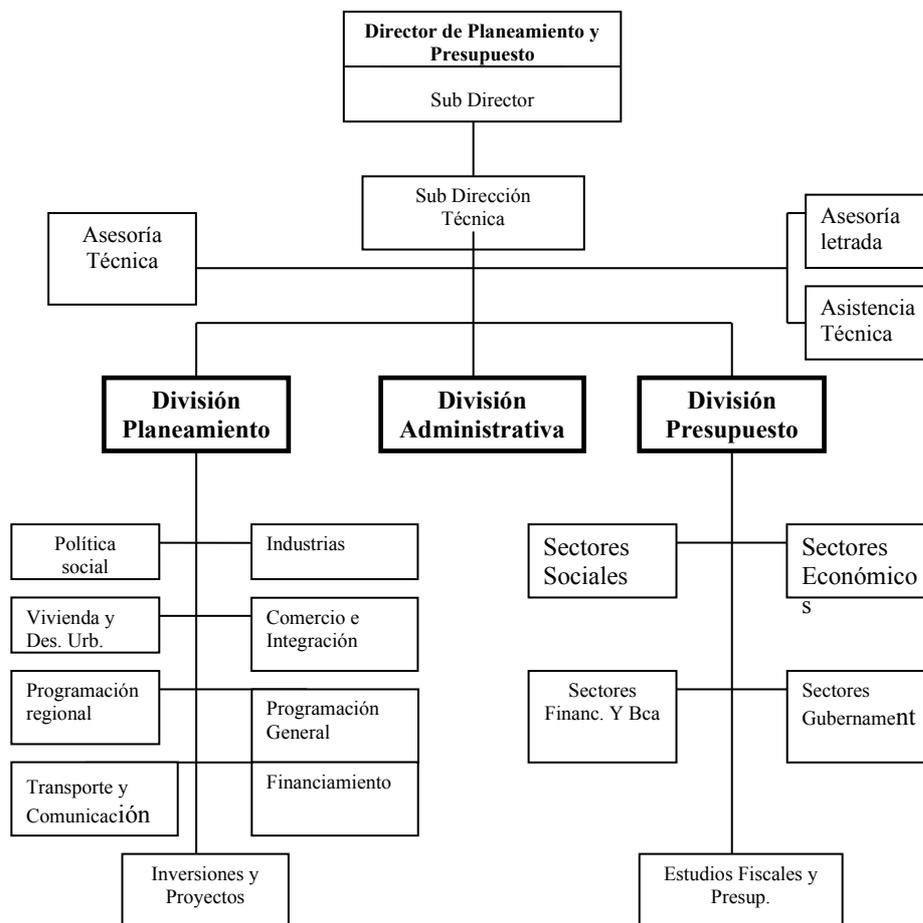
Capítulo II. DATOS Y ANALISIS

2.1. Evolución organizacional

i. Aportes desde los cambios presentados en su Organigrama

Este punto trata de mostrar como ha ido evolucionado el diseño institucional de la OPP. En sus inicios se observa, de forma simple los cometidos por los que había sido creada. El siguiente organigrama lo hace explícito.

Organigrama proyectado por el Cr. Luis Faroppa, 1968

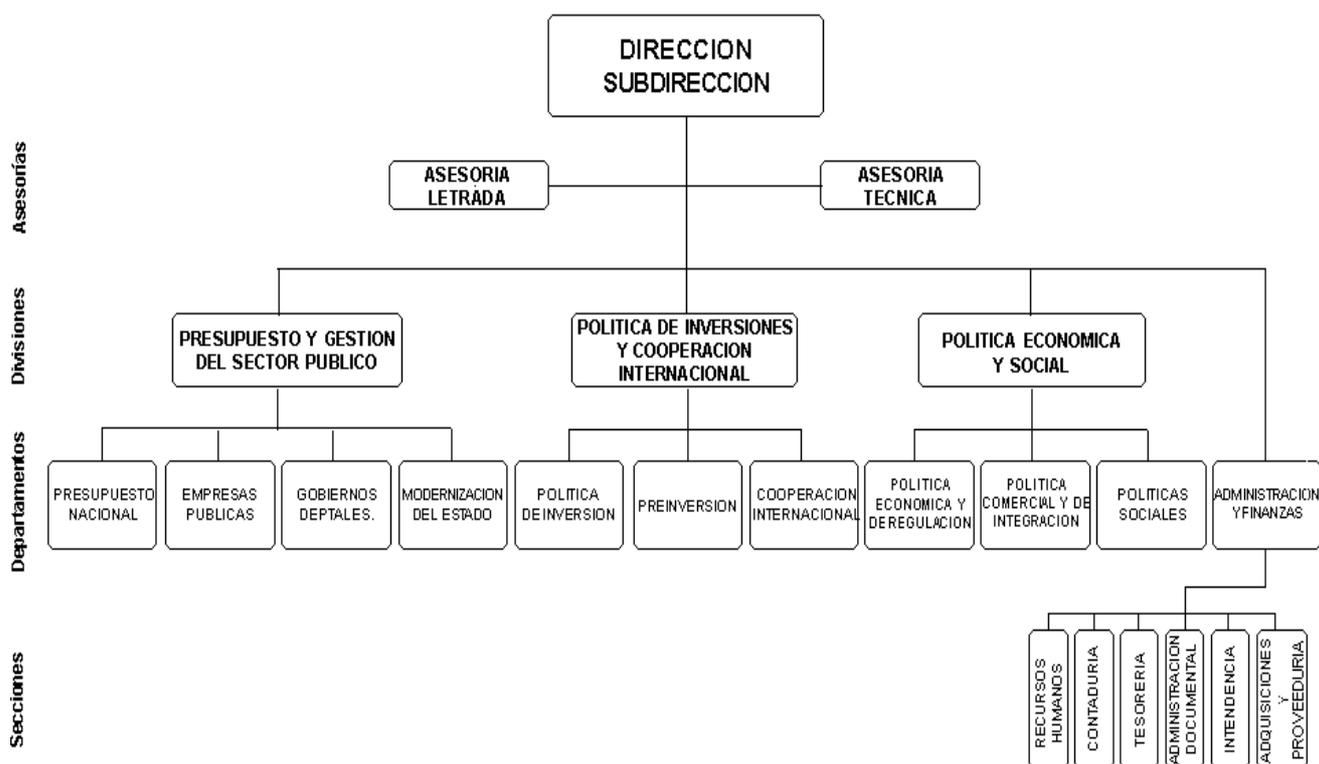


Fuente: Tomado de Planificación en el Uruguay, 1973, Pág. 286.

En el Anexo se adjuntan las modificaciones que fue teniendo el diseño institucional, conforme las distintas reformas que presentó, como la variación de lineamientos políticos del gobierno de turno. Por lo tanto para no hacer extensivo el análisis, se optó por comparar en primera instancia, el primer diseño del organismo con el más reciente, para observar los cambios más relevantes.

En la Actualidad

OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO



Fuente: www.opp.gub.uy

Del análisis a partir de los cambios reflejados a nivel del organigrama de la Oficina, surgen las siguientes observaciones.

La idea original proyectada por el Cr. Faroppa, incluían las Asesorías Letrada y Técnica, que no han variado hasta la actualidad. La División Planeamiento, se subdivide en varios sectores, que por las entrevistas realizadas, los mismos corresponden a los ‘capítulos’ desarrollados por el Plan CIDE. Se destacan Programación Regional y Programación General, este último es el gran Coordinador de todos los otros sectores.

La División Presupuesto, presentó participación en varios ámbitos, económico, social, quedando en la actualidad únicamente el Departamento de Presupuesto Nacional, encargado solamente de la parte de Inversiones del Presupuesto Nacional, y de la asesoría a Empresas Públicas.

En 1972 las modificaciones presentadas por el Cr. Zerbino, fueron la ampliación de la División Planeamiento, incorporando las oficinas de Servicios I y II, encargadas del desarrollo Científico, Energía, Turismo, entre otras áreas como lo explicita el Org. N°2, adjuntado en el Anexo.

También depende de esta División el Sector para estudios Agropecuarios, y Asistencia Técnica, hoy Cooperación Internacional, que fue el Departamento que se mantuvo con menos cambios, a lo largo de la historia del organismo.

En el período de la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), si bien no existe ningún organigrama, por la información brindada por entrevistas y documentos de la época, se mantuvo la misma estructura. La misma se explica por no existir mayores cambios en el cuerpo técnico, y al ser todos ex – CIDE, siguieron con la concepción

desarrollada por esa oficina, llevando a cabo los lineamientos propuestos por los diagnósticos hechos.

En 1985 no varía demasiado el diseño, la innovación es representada por la creación de Comisiones Sectoriales, caracterizando un período de Desarrollo para sectores productivos.

En 1987, se crea una Unidad Ejecutora, la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), que depende de la dirección de OPP, pero es autónoma funcionalmente y financieramente.

A nivel general no se presentan mayores cambios hasta 1990, dónde se observan sí varias modificaciones a nivel organizacional. Se crea la Comisión para el Desarrollo de la Inversión, el Grupo Asesor para la Reforma del Estado (GARE), y la Asesoría Informática.

Desaparecen Planeamiento y Presupuesto como pilares del la estructura. Por las entrevistas realizadas, surge que Planeamiento pasa a llamarse Política de Integración o Comercial, Presupuesto también desaparece, quedando sólo Presupuesto Nacional, es decir el encargado del Sector Público, no existe más un Departamento general que coordine con otros sectores. En este período comienza a implementarse el PRIS (Programa de Reforma de la Infraestructura Social), dependiendo de la Dirección de OPP; y la Comisión Sectorial del MERCOSUR o COMISEC.

La reforma que presentó en 1997, reordenó su estructura pero básicamente las funciones fueron las mismas. Desaparecen la Asesoría Económica, y la Informática pasa a llamarse Técnica. Se institucionalizan tres Divisiones: Presupuesto y Gestión del Sector Público, Política de Inversiones y Cooperación Internacional, y Política Económica y Social. De estos se desprenden también tres Departamentos nuevos: Gobiernos Departamentales, Modernización del Estado y Políticas Sociales.

Aunque no se observe en el organigrama, el GARE continuó funcionando, el Departamento de Modernización del Estado cumple otros cometidos.

El impacto de los cambios aportados por la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado (CEPRE), en OPP, sólo fue a nivel de terciarización de algunos servicios operativos como intendencia o administración documental.

En la actualidad se pretende realizar nuevamente una reorganización de funciones como de oficinas, pero aún no se ha confirmado ningún cambio real. La misma está condicionada hasta que no aumenten tanto los recursos financieros como humanos, como resaltó el Sub. Director de la Oficina, Dr. Conrado Ramos, en la entrevista realizada con motivo del presente estudio.

ii. Datos de los Recursos Humanos

Este indicador, pretende observar como ha evolucionado tanto la cantidad de los funcionarios con que contó la Oficina, como su tipo de contratación, para evaluar si fueron suficientes y presentaron las características que la OPP demandaba.

Se esperó contar con valores cuantificables, pero el acceso a la información no fue posible, dado que la oficina donde se encuentran no los presenta en un soporte informático, sino que se está pasando a este formato recién. Por lo que los datos obtenidos, pertenecen a las publicaciones de la ONSC, y se complementaran con el aporte brindado por las entrevistas realizadas.

Al 1º/12/1995: se presentaba un total de **346** funcionarios, 198 funcionarios públicos (no se detalla) y 148 arrendamientos de obras.

Al 1º/12/1996: la cantidad total era de **317** funcionarios, los cuales se dividen en 73 presupuestados, 121 contratos permanentes. Los funcionarios no públicos, son 123

arrendamientos de obras, los cuales pertenecen a contratos realizados al amparo de Convenios Internacionales.

Al 31/12/1998: la cantidad total era de **367**, de los cuales 39 eran presupuestados, 108 contratos permanentes. Los funcionarios no públicos, estaban integrados por 14 Arrendamientos de obra, y 206 en la categoría Otros.

El 59,3% de los contratos permanente correspondes a los escalafones A y B. Sólo existe 1 cargo presupuestado para el Escalafón A.

De los datos totales estamos frente un 40 % de funcionarios públicos, y un 60 de no públicos.

Al 30/11/1999: contó con un total de **322**, de los cuales 55 eran presupuestados, y 86 contratos permanentes. Los funcionarios no públicos, estaban integrados por 1 arrendamiento de obra y 180 dentro de la categoría de Otros.

Este año presenta en líneas generales los mismos porcentajes que el '98, en cuanto a los profesionales y técnicos que siguen siendo contratos permanentes.

Los porcentajes totales varían muy poco, pasando a ser un 43% los cargos públicos.

A 06/2002: se contó con un total de **266**, de los cuales 58 eran presupuestados y 89 contratos permanentes. Los no públicos, eran 33 arrendamientos de obras y 86 en la categoría de Otros.

El 67% de los presupuestados pertenecían al escalafón C, lo que significa que eran Administrativos. Mientras que un 75,3% de los contratos permanentes corresponden a los escalafones A y B, profesionales y técnicos.

Este año los funcionarios públicos llegan a ser un total del 55%, ante el 45 de los no públicos.

Esto se explica no por el ingreso a cargos públicos, sino que disminuye la cantidad total de funcionarios, y los mismos pertenecían al sector no público.

Las entrevistas realizadas logran ampliar la información, al momento de describir y conocer, el funcionariado que presentó la OPP:

“En el caso mío, era prácticamente, Bensión era el Sub-Director de la Oficina, junto con Zerbino, que era el Director, él era profesor de la facultad y estaban armando la Oficina. Tenía los funcionarios de la CIDE, que venían, que eran ya antiguos, antiguos, tenían menos de 40 años, pero para mí eran antiguos y estaban tomando gente joven, y bueno, en la facultad, decían, quién quiere venir a la OPP, y la primera generación de economistas, éramos cinco, así que, dos optamos por ir a OPP, Caumont y yo y otros dos, optaron por ir al Ministerio de Relaciones Exteriores, que también tomaba economistas y se fueron a la Dirección de Comercio Exterior y el quinto, se dedicó, se fue a la Argentina. No, trabajaba en el Banco Central y después se fue a la Argentina. Eso fue. Después, la época del gobierno militar, entraron algunos profesionales parientes de militares, no muchos, pero entraron, buenos, algunos buenos, tampoco, no ñoquis, vamos a decir la verdad. Hay alguno que está todavía, bueno. Después en la época que ya, del 85 para adelante, concursos, todos estos que te dije: de Brum, Alfie, Pezzano, Oscar Pezzano. Esos, se llamaban a facultad, se querían presentar, mandaban los currículum y por nota, fueron los mejores. Bueno, después, siguieron su vida. Y creo que fue así, no, no. Puede haber habido algún caso de funcionario administrativo que haya sido, alguno, pero muy elemental, muy escaso, pero después, todos los profesionales, ahí el que no rendía, entre los propios que estaban, todos teníamos la nariz parada.” Carlos Steneri

La cita extraída de la entrevista realizada al Ec. Carlos Steneri, realiza un recuento en líneas generales del personal técnico, especializado que tuvo la Oficina.

- Se puede inferir, que desde los inicios tuvo un fuerte perfil técnico, con la presencia renombrados profesionales en su momento, como en la actualidad, Faroppa, Bensión, Ramón Díaz, Davrieux, Steneri, Caumont, entre otros.
- En el período militar ingresan también, pero siguen presentando una formación especializada, por lo que se mantiene el status de la Oficina.
- La última oleada fuerte fue la generación de los '80, con la presencia de Brum, Alfie, Pezzano, De Haedo, entre otros.
- En el '90 decae la demanda por ingresar a la OPP, la prohibición al ingreso como funcionario público, y el cambio de funciones que presentó en ese período desmotivó a las nuevas generaciones de profesionales.

Uno de los integrantes de la generación de los '80, Javier de Haedo, relata su experiencia:

“ Yo empecé a trabajar siendo estudiante, y yo conocí en esa época, simplemente porque ya tenía algún compañero de facultad que empezaba a trabajar en la OPP en esa época y tuve profesores que eran funcionarios notorios de allí, otro nombre además del de Davrieux, el de Coumont es el de Carlos Steneri. (..)En aquella época era un think tank, era realmente un conjunto de economistas importantes de distintas generaciones que iba pasando por allí en OPP, de mediados de los ochentas, que es lo que yo conocí.” Javier de Haedo

Haciendo uso de su memoria, Steneri cuenta aproximadamente cuantos eran en la Oficina: Entre el '70 – '75 aproximadamente 70 u 80. Entre el '81 y el '85 entre 80 y 100. Para el período '86 – '90, cerca de unos 130.

Hasta los '90, no habían contratados por la Oficina misma, sí se contrataban profesionales para VERNO o DIPRODE. Todos los funcionarios de la OPP, sí eran presupuestados.

iii. Análisis de las Asignaciones Presupuestales de Funcionamiento

Al comenzar con este ítem en primer lugar, es necesario definir que se entiende tanto por Asignación Presupuestal, como por Funcionamiento.

Según el Texto Ordenado de Inversiones (TOI), de 1997:

*“Las asignaciones presupuestales constituirán créditos abiertos a los organismos públicos para realizar los gastos de funcionamiento y de inversión necesarios para la atención de los servicios a su cargo.(..) Los créditos anuales no afectados al cierre del ejercicio, quedarán sin valor ni efecto alguno.”*³⁷

Al gasto de funcionamiento, corresponde las Retribuciones Personales (Grupo 0), gastos de Suministros. Estos implican las contrataciones con empresas estatales o paraestatales que proveen por ejemplo, de luz, agua, teléfonos, gas, etc. Integran también este grupo, el Arrendamiento de inmuebles, así como gastos de propaganda, publicidad, etc.

Retomando desde el punto de vista metodológico, lo que pretende describir este indicador es la evolución que tuvo la OPP, con respecto a los recursos económicos con que contó para su establecimiento como institución,

Se toman en cuenta dos instancias del balance presupuestal, el de lo **Asignado**, y lo **Ejecutado u Obligado**.

³⁷ TOI 1997, IMPO, Pág. 6 - 7.

Lo asignado es el crédito otorgado por ley presupuestal, el cual representa el límite máximo a gastar. La Obligación o Gasto devengado, corresponde a la etapa de incorporación del bien o prestación del servicio, liquidación a pagar y la individualización del acreedor, o el surgimiento de la obligación de pagar, a veces acompañada de la emisión de un documento llamado Orden de Pago. Aquí surge el pasivo para el Estado.

Gráfico 1.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos adjuntados en el Anexo, Cuadro N° 1.

Uno de los indicadores elegidos para observar la evolución de la Oficina, fue el presupuesto asignado con que contó. Como se describió anteriormente, en este gráfico se observa la evolución de la asignación para Funcionamiento. Este es el monto que el gobierno asigna para gastar, no significa que realmente lo haya gastado, ese punto se describe mediante el análisis sobre el ejecutado.

Hay que reconocer que el presupuesto total de la OPP, representa una cifra minúscula comparándola a los valores del PBI, por lo tanto se distingue un aumento recién para 1979, que se le puede asignar a los gastos de personal como de equipamientos, en la puesta en marcha del Grupo de Trabajo de Tacuarembó – Rivera. (GTR)

Un segundo momento de alza, es el '83 - '84, justamente 'momentos estelares' al decir de Steneri, comienzan los emprendimientos del Vértice Noroeste, entre otras actividades. También comienzan los llamados para el ingreso de profesionales al organismo. La asignación se duplica prácticamente para 1989, a raíz de lo asignado, correspondiente a las Intendencias de Rivera, y de Tacuarembó.

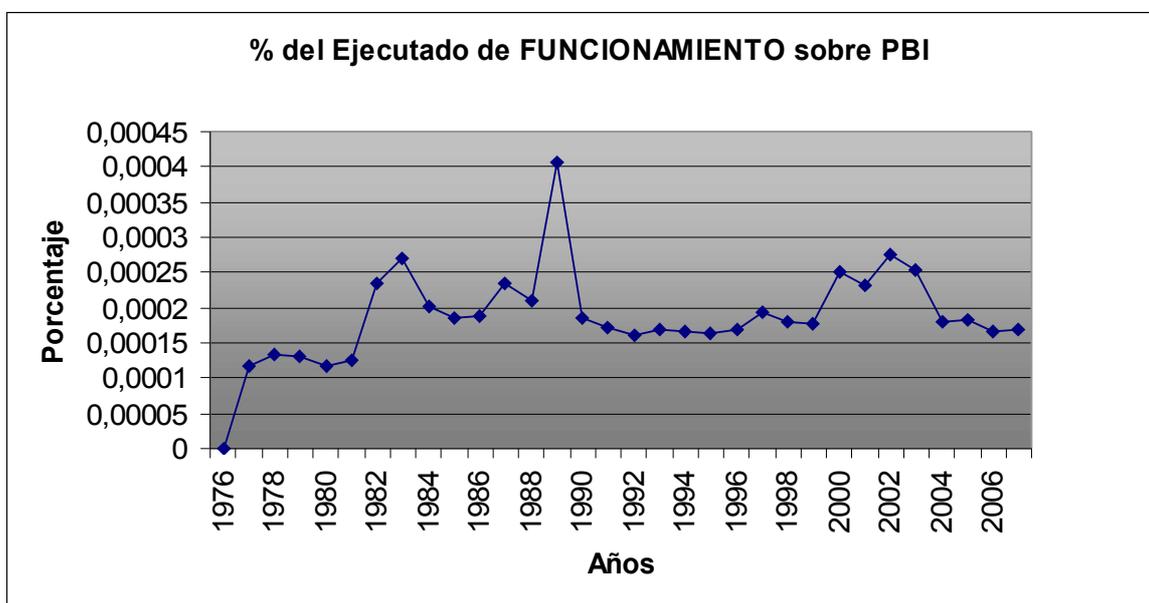
Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos adjuntados en el Anexo, Cuadro N° 1.

Se observa por lo menos, que para funcionamiento el nivel de ejecución es bastante alto. Sin embargo justamente los años '90, que tuvieron una asignación alta, la ejecución no llega a la mitad del monto inicial, lo que estaría demostrando que se mantuvo el mismo gasto. En líneas generales se puede concluir, que la ejecución representa un 80 % de lo asignado. La relación entre la ejecución y la asignación del presupuesto se lee, tomando como referencia que cuanto más se acerca a 1, mayor es el porcentaje de la ejecución total de lo asignado.

Gráfico 3.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos adjuntados en el Anexo, Cuadro N° 1.

El gráfico N°3 resume el gasto real que realizó la Oficina. Los picos mayores corresponden al año 1983 con un 0.0027 % del PBI; 1989 con un 0.00041 % del PBI y un 0.00027 nuevamente para el 2002. A partir de 1990 se presenta una tendencia, que permanece hasta la actualidad, saliendo de la misma a principios del 2000, no siendo muy significativo.

iv. Sumario

La evolución de la Oficina vista a partir de los cambios presentados en su organigrama se resume en que se formó bajo los lineamientos propuestos por la CIDE, y se mantuvo dicho diseño prácticamente hasta el '85.

Al comenzar este período se observan algunas variaciones, entre ellas la creación de DIPRODE.

EL quiebre fundamental se da con la desaparición total de Planeamiento en los '90, y el achicamiento de Presupuesto, quedando *parte* de sus funciones originales hasta el presente. Se crean varias Comisiones, Unidades Ejecutoras y Programas que responden directamente al Director de OPP. En la actualidad se pretenden realizar reestructuras, pero no se han materializado aún.

En cuanto a los recursos humanos que presentó la Oficina, contó con técnicos destacados de la actividad Nacional. Profesionales capacitados, hasta mediados de los '80, cumplieron funciones en la misma, respondiendo a las demandas que dicho organismo presentaba. La cantidad de técnicos como administrativos, fue proporcional a las funciones a realizar. A partir sí de los '90, con la prohibición del ingreso al Estado, la vinculación funcional se desvirtuó, y fue menguando la cantidad de los funcionarios. De los datos hallados, se observa que de 1995 a 1999, presentó un promedio de 330 funcionarios. De los mismos cerca de un 60% no eran funcionarios públicos, presentando arrendamientos de obras, o se los incluía dentro de la categoría 'Otros'. Se especifica en el '96 que estos contratos de obras están al amparo de convenios internacionales, lo que supone que eran financiados por préstamos extranjeros.

En la actualidad existen muchas funciones y pocos recursos humanos, pesando también el tipo de relación contractual de los mismos.

Los montos presupuestales para el funcionamiento de la Oficina, no presentaron mayores variaciones, algún pico referido a la puesta en marcha de algún programa puntual. El nivel de ejecución también es alto, y es algo lógico de concluir, al no haber mucha variación a nivel del personal, que es donde más se gastan dichos recursos, en Sueldos.

2. 2. Evolución funcional

i. Evolución histórica a partir de las Memorias Anuales

La información que brindan estos registros, corresponden al Mensaje Anual que emite la Presidencia de la República a la Asamblea General del Parlamento.

En cuanto a la descripción del funcionamiento de la Oficina, será el hilo conductor de la misma la planificación o planeamiento y las modificaciones que ha ido presentando, entendiéndose la acción o inacción del gobierno al respecto.

1º Período 1968 – 1972: La creación

Para analizar este período se cuenta con las siguientes Memorias: 1968, 1970, 1971, 1972, 1973. Las Memorias publicadas por la propia Oficina, corresponden 1969 y 1974.

Los inicios de la Oficina se caracterizan por presentar una visión que buscó desarrollar la planificación indicativa, mediante la generación de políticas macroeconómicas, como sectoriales, fundamentadas en los diagnósticos y estudios realizados por la CIDE.

Testigo de estas iniciativas, con fuerte contenido técnico, es el informe creado en 1968 “Bases para un programa operativo a corto y mediano plazo”.

En cuanto la actividad institucional, también tuvo un gran protagonismo las permanentes reuniones llevadas a cabo por la Comisión de Planeamiento. En este año se aprueba el Plan de desarrollo del Sector Agropecuario.

En diciembre de 1971, la Dirección de Planeamiento y Presupuesto dictó las resoluciones por las que se crean las dos primeras Comisiones Sectoriales.

En 1972 se crean las Comisiones Sectoriales: *“Por mandato constitucional, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto debe formar Comisiones Sectoriales en aquellas actividades que lo requieran con representación de los distintos grupos de intereses, para procurar soluciones que canalicen normalmente las aspiraciones y necesidades de quienes se encuentran, vinculados a los sectores de las actividades en cuestión, en el entendido de que la institucionalización de Comisiones de asesoramiento constituye una forma de diálogo permanente que aporta elementos aptos para diseñar las políticas más adecuadas en cada caso. Las Comisiones, en plazos determinados, deberán identificar los problemas específicos de su sector y formular las recomendaciones pertinentes.”*³⁸

La Comisión Sectorial Avícola está destinada a atender la necesidad de estimular la producción de aves, en el marco de una política de sustitución de carnes rojas y de lograr una eficaz regulación de la producción y el consumo de huevos, que permitan atender una demanda en permanente expansión.

*“La Comisión Sectorial de la Salud, fue creada en vista de las dificultades con que se desenvuelve la actividad de las organizaciones mutuales y, en general, las de asistencia médica colectivizada, dificultades que deterioran los aspectos técnicos de la prestación del servicio, impidiendo su eficaz funcionamiento, se reflejan en desajustes de orden laboral que obstaculizan la normalidad de los servicios asistenciales y, en general, afectan la gestión económico – financiera de las instituciones en perjuicio de los usuarios, que constituyen un vasto sector de la población de escaso poder adquisitivo.”*³⁹

Se crea el Sector de Asuntos Sociales, bajo la órbita de la División de Planeamiento. Su actividad se concentra en la tarea de actualizar los informes relacionados con la educación oficial.

2º Período 1973 – 1984: Los Cónclaves

A partir de 1973 con la instauración del gobierno cívico – militar, se dejan de elaborar las Memorias Anuales. Sin embargo se producen en cuatro oportunidades, los llamados Cónclaves Gubernamentales. Los mismos se pueden definir como encuentros de todos los ámbitos del gobierno, donde se realizaban informes de lo hecho, dando pautas o lineamientos a futuro. El período se caracteriza por la presencia e intervención de las Fuerzas Armadas (FFAA) en los distintos organismos del Estado, especialmente en los de toma de decisión. Por lo tanto se reunían, el Presidente de la República, los Comandantes en Jefe de las tres Armas, Ministros y técnicos de los organismos del Estado, dando un informe de lo realizado por el organismo representado.

San Miguel y Colonia Suiza - 26 de agosto al 11 de octubre de 1973: Definición de políticas y estrategias del Gobierno Uruguayo y análisis de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo

³⁸ Memoria Anual 1972, Cap. XII.

³⁹ Memoria Anual, 1972, XII/1-2.

*“..mediante la exposición detallada del señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, se efectuó un diagnóstico macroeconómico de la situación nacional, a los efectos de que la totalidad de concurrentes tome conocimiento de los factores incidentes y se encuentre en posición de recomendar decisiones. Seguidamente se pasa a considerar distintos elementos del Plan de Desarrollo..”*⁴⁰

La Oficina presenta 11 Actas con la descripción de la situación económica y social, como de la administración pública del momento. También analiza los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1972 -1977, puntualizando y complementando dicho diagnóstico, con propuestas concretas a implementar mediante diversas políticas públicas.

En los once días de reuniones, se realizó un estudio por temas o sectores, sin propuestas por parte de los ministerios, como se diera en los posteriores cónclaves conforme a lo observado en dichos informes.

Para 1974, algunas cosas empezaron a cambiar: *“El señor Presidente de la República, en el discurso difundido el 27 de junio de 1974, expresó lo siguiente: ‘En los hechos subordinaremos la Dirección de Planeamiento al Ministerio de Economía y Finanzas y estableceremos un sistema de coordinación efectiva y constante entre éste y los restantes Ministerios económicos. El cuerpo técnico actual de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto se complementará con Oficiales de las Fuerzas Armadas, de forma de cumplir un doble objetivo: por una parte, con el Presidente de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas tengan una misma base de estudio y asesoramiento en los problemas económicos que la Junta de Comandantes en Jefe; por la otra, centralizar al máximo la conducción en ese aspecto’.”*⁴¹

El 20 de agosto de 1974 se firma el Tratado de Cooperación Económica con la República Argentina, llevado adelante por la Jefatura de la División Planeamiento y la Sub- Dirección Técnica.

El sector Servicios II, dependiendo de la División Planeamiento, se encargaba del estudio y asesoramiento de: Agua, Energía, Recursos Naturales y Tecnología. El mismo realizó entre otros informes, el Financiamiento del Plan Energético en el Período 1974- 1980, Estudio sobre el potencial científico, mediante encuesta realizada por la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT); etc.

Parque Hotel - 6 al 11 de diciembre de 1976: Definición de políticas y estrategias del Gobierno Uruguayo.

La SEPLACODI es concebida por los Art. 3 y 4 del Decreto Constitucional N° 3 del 1° de setiembre de 1976 y su reglamentación es dada por el reglamento N° 346/77 del 21 de junio de 1977.

“ De acuerdo con lo establecido en el Doc. N° 3 “Cuadro de Distribución del Tiempo” corresponde a la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión presentar el Tema Indicado en el Parágrafo II B Estudio de la Situación Socio- Económica 1973- 1976, del Doc. N°1 “Análisis de la Gestión del Gobierno Cívico-Militar” (..) Ese, precisamente, es el espíritu primordial del Doc. N°1 que pretende aportar en el de su Parágrafo II todos los factores considerados globalmente, Políticas Económicas y Sociales; luego, los planteos de los Sres. Ministros y posteriormente de su Discusión efectuar las Conclusiones Finales para

⁴⁰ Resoluciones de los Conclaves Gubernamentales, UDELAR, CCEE, 1978.

⁴¹ Memoria Anual, 1974, Pág. 1.

*definir así las futuras Directivas que resultarán de esta manera las Directivas del Cónclave de Gobierno 1976.*⁴²

Cada Ministerio presentaba su informe a la SEPLACODI , a través de un documento con un análisis de la economía, políticas propuestas, evolución de las condiciones externas, repercusiones internas y evolución global, más la **evaluación** dentro de estas áreas.

Al término del Cónclave se realizan las conclusiones finales:

- Conocer la Situación Nacional en base a los informes producidos por los señores Ministros y evaluar el cumplimiento de las metas.
- Conceder permanente vigencia, con carácter genérico, a las Pautas adoptadas en San Miguel y Nirvana.
- Compartir especial y unánimemente la ratificación de las funciones del Estado en la economía uruguaya.

La SEPLACODI pasa hacer el ‘centro de operaciones’ del gobierno, concentrando el flujo de información, como el control, y la potestad de analizar y coordinar a nivel macro.

Solís - 29 de noviembre al 9 de diciembre de 1977

Este Cónclave realizado en Solís, operó igual que los anteriores. Presentó la SEPLACODI un primer informe sobre la situación económico - financiera de 1976-1977, y con posterioridad se realizan las intervenciones de los Ministros.

La secretaría presenta siete propuestas a los integrantes del Cónclave. Las mismas se presentan en un formato: Tema/Objetivos / Políticas.

“ A destacar sobre las funciones del Estado, se ratifica:

- *Formular los planes y programas de desarrollo nacional*
- *Dirigir la actividad del sector público y orientar y supervisar la del sector privado, de modo que ambas se ajusten a los objetivos, metas y prioridades del Plan de Desarrollo y sus programas*
- *Brindar protección a las actividades de acuerdo a la estrategia planificada para el desarrollo nacional.*”⁴³

En el presente año culmina la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 1973- 1977, y se realiza la evaluación de los resultados alcanzados. Los principales objetivos eran: Crecimiento del producto, Aumento de la ocupación y Aumento de las Reservas Internacionales.

“Planteados entonces los objetivos a alcanzar se juzgó apropiado su logro a través de una estrategia liberal en lo interno y externo. (...) La delimitación de las áreas de acción del sector público, que implica la restricción de la dimensión del mismo y su gravosa incidencia sobre la economía, así como la consideración del mundo y no una nación o una región como el área óptima de comercio, han sido dos aspectos sólo parcialmente ejecutados.”⁴⁴

De la evaluación sobre los objetivos de dicho plan, resulta lo siguiente: el PBI creció, pero menos que lo originalmente fijado; la ocupación en cifras absolutas, aumenta pero la desocupación también lo hace por el aumento de las tasas de actividad; la brecha en la distribución del ingreso parece ensancharse y solamente en el caso de las reservas internacionales se puede afirmar que ese objetivo se ha cumplido adecuadamente. Finalmente,

⁴² Exposición N° 2, Resumen de la SEPLACODI, Conclave 1976, 1976.

⁴³ Compilado CCEE

⁴⁴ Informe de SEPLACODI al Conclave Solís 77, SEPLACODI, 1977.

la situación económica y financiera registró, un indudable retraso en el alcance de algunas metas.

A partir de este diagnóstico, en la búsqueda de los motivos por los cuales no se llegaron a dichos objetivos, se corrigió el plan y se plantea los próximos lineamientos para el II Plan Nacional de Desarrollo 1978- 1982.

El 4 de julio de 1979 se crea el Grupo de Trabajo Tacuarembó- Rivera (GTR), por medio del decreto 387/79. Este plan de característica Regional, será desarrollado más en profundidad en el punto **iv**.

Piriápolis, noviembre de 1981: Lineamientos básicos de política económica y social

En la presentación del Informe de este Cónclave, se observa un perfil más técnico, donde se sigue manteniendo una “lógica planificadora”, puntualizando objetivos y políticas a nivel global, como también a nivel de los sectores, tanto económico como social. El formato en la presentación es: objetivo/política global/Sector/ política sectorial.

Los objetivos sectoriales son propuestos para ser ejecutados por los Ministerios, y demás organismos estatales.

“Los objetivos globales, conforme la Decisión N° 1:

- 1- Disminuir el costo social por redimensionamiento del Estado, mediante un mayor rendimiento, funcionamiento, eficiencia y austeridad. Suprimir superposiciones de funciones, servicios, etc. Privatizar o eliminar las actividades ajenas a la función del Estado, salvo aquellas que por razón de soberanía o seguridad no lo permitan. Los entes comerciales, impongan criterios y actuación empresarial competitiva.*
- 2- Apoyar Obras Públicas de Infraestructura con rápida respuesta en el campo social y económico.*
- 3- Atenuar la contribución social de las generaciones actuales en las obras y objetivos a largo plazo.*
- 4- Comprometer la participación del Sector Privado en las actividades consideradas de interés nacional.”⁴⁵*

Conforme las decisiones 10, 11 y 12, se determinó para SEPLACODI los siguientes objetivos:

Inversiones Públicas; continuar con la implementación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas para racionalizar la gestión inversora del sector y posibilitar su coordinación con el resto de las políticas nacionales.

Empresas Públicas; aumentar la eficiencia en la gestión empresarial, independizar la gestión de las empresas públicas de las motivaciones de corto plazo.

Conservación de Recursos Naturales y preservación del Medio Ambiente; lograr que la calidad del medio ambiente se mantenga a niveles compatibles con el normal desarrollo de la vida y mejore gradualmente a un costo acorde con las posibilidades del país, identificar y evaluar las fuentes de contaminación, educar a la población sobre la realidad ambiental y ecológica que la rodea para que contribuya a la mejor atención de los problemas relativos al área.

Acompañando los objetivos, se detallan las políticas que guíen a la concreción de los mismos, se denota en comparación al resto de los organismos, la centralidad funcional que presentaba la Oficina.

⁴⁵ Lineamientos básicos de política económica y social , Conclave Gubernamental Piriápolis 1981, SEPLACODI. Pág. 40.

3° Período 1985 – 1994: La reapertura democrática

Para este período, se cuentan con la mayoría de las Memorias Anuales correspondientes, no se lograron ubicar las correspondientes a los años 1994 y 1995.

En **1985** se asiste a los cambios institucionales de gobierno, retomando la Oficina su denominación original, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. En la Memoria correspondiente a este año, se observan entre las novedades, la Creación de la Comisión Sectorial del Azúcar. También por medio de un préstamo del BID, el 10 de abril de 1985 se crea el Plan Vértice Noroeste (Ver.No.). Este plan de carácter Regional, será desarrollado en profundidad en el punto **iv**.

Se mantienen tareas de planificación por Sectores, coordinados por Planeamiento General; la División de Planeamiento del Sector Público se encarga tanto de la Administración Central como la Municipal.

Se mantiene un funcionamiento muy inercial con respecto a como operaba SEPLACODI, no se reflejó un quiebre importante en ese sentido.

En **1986** se convoca a la Comisión de Planeamiento y Presupuesto. La misma logra sesionar con regularidad designando dos Sub-Comisiones: la Económica – Financiera y la encargada del Área Social.

Entre otras tareas se cita: *“En materia económico - financiera, se realizó un seguimiento activo respecto del cumplimiento de las metas del Programa Económico – Financiero definido por el Gobierno, que se suscribió con el Fondo Monetario Internacional el 25 de agosto de 1985, y en el lapso que abarca hasta el 31 de diciembre de 1986.”*⁴⁶

Se crea la Comisión para el Desarrollo de la Inversión.

En **1987**⁴⁷ se observa una alta elaboración de políticas, como en la gestión de las mismas.

En primer lugar, se destaca la preparación de lineamientos para una Política de Desarrollo, y la formulación de un **Programa de mediano plazo para 1987 – 1989**.

En el mismo se plantea: *“El objetivo general del programa es lograr una expansión progresiva de la producción, basado en las actividades de exportación de bienes y servicios, donde el papel protagónico ha quedado a cargo del sector privado correspondiéndole al Estado el rol de orientación y producción. El programa de mediano plazo se elaboró con el fin de perfeccionar el marco general de la política económica y de ese modo hacer más efectivo el funcionamiento del mercado. (...) En cuanto a metas, el programa 1987 – 1989 se propone mantener una tasa de crecimiento promedio del PBI del 4 % anual; el aumento de las exportaciones en términos reales al 5% anual durante el trienio y expandir la inversión principalmente privada entre el 20 % y el 3 % anual en el mismo período.”*⁴⁸

También se plantean las metas macroeconómicas que se pretenden alcanzar, con un pormenorizado cuadro, en las que se observan evoluciones y factores que intervienen en las mismas. En la Memoria se presenta un detalle sobre los Proyectos de Desarrollo impulsados por la Oficina. Se concretan varios proyectos a nivel Sectorial como Regional, mediante inversión pública, privada o mixta.

La financiación externa brindada a largo plazo, estuvo a cargo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), y por el AID (Agencia Internacional para el Desarrollo) perteneciente al gobierno de EEUU. Los proyectos

⁴⁶ Memoria Anual 1986, Cap. XII, Pág. 2.

⁴⁷ Lo hecho en este año, en cuanto a la ‘producción’ en materia de gestión y formulación es muy amplia, por lo que referente a las funciones ya básicas de la Oficina, como el seguimiento de las mismas, no se toman en cuenta, tomando únicamente lo relevante conforme el tema a analizar.

⁴⁸ Memoria Anual 1987, Cap. XII, Pág. 3 – 4.

sectoriales financiados por estos organismos, como los de otro origen serán puntualizados en el apartado iv.

Una de las tareas realizadas por la División Presupuesto tuvo que ver con:

*“Fue preocupación principal que los indicadores globales de las previsiones contenidas en el programa de mediano plazo reseñadas tuvieran efectiva aplicación respecto de las previsiones de gastos y de disminución de déficit fiscal par el ajuste del Presupuesto a partir del Ejercicio 1988. En tal sentido, las estimaciones presupuestales aprobadas coinciden con las previsiones del Programa.”*⁴⁹

De esta cita se devela el interés en materializar la idea original, en cuanto a la ejecución del programa o plan, con el de la realización paralela también del presupuesto que lo sustenta.

Planeamiento General se mantuvo con la elaboración de políticas correspondientes a los diferentes sectores de la economía y del gobierno. Estos fueron: Pecuario y Agrícola, Industrial, Construcción, Vivienda, Energía, Transporte, Medio Ambiente, Población, Seguridad Social, Educación, Salud, Promoción Social y Desarrollo Regional del Territorio.

En materia de elaboración por este último, se solicitaron planificaciones para distintas zonas por parte de los beneficiarios, como la propuesta de la creación de un Banco de Datos departamental.

En ‘Otras Áreas’, todo lo hecho que es relativo a otras funciones que se realizó en ese año, y no se encuentran en ningún proyecto o área en especial, se destacan:

- Reuniones quincenales de los funcionarios y técnicos de la División a los efectos de la información, coordinación y/o tratamiento de algún tema en especial.
- Dictado de conferencias internas o en otros organismos en temas relacionados con la actividad que se cumple en la OPP.

Enmarcado en esta operativa interna de la Oficina, se menciona también la capacitación que mantuvieron los funcionarios mediante cursos, seminarios, talleres, tanto nacionales como extranjeros. También se los capacitó en el área informática, en el manejo de PC.

Por otra parte, se han continuado completando archivos de los distintos Departamentos, todo ello buscando una mayor eficiencia en la administración y función de la Oficina.

En 1988, *“..ejerció en el marco de las funciones asignadas, la coordinación, seguimiento y supervisión del programa económico-financiero del Gobierno así como respecto de la realización de metas y objetivos cumplidos por cada uno de los Incisos del Presupuesto Nacional. (...) respecto del análisis e interpretación de normas y situaciones específicas, redacción del articulado, estimación de costos, transferencias y apoyo financiero, asesoramiento técnico durante el proceso de discusión parlamentaria de las observaciones efectuadas por el Poder Ejecutivo al Proyecto aprobado.”*⁵⁰

El asesoramiento que brindó en ese período el Director de OPP ejercido por el Cr. Ariel Davrieux ante la Asamblea General acompañando a Ministros interpelados, es un dato anecdótico, ya que en ningún momento se institucionalizó dicha función o cometido a la Oficina. Sin embargo, estamos ante la flexibilidad que puede llegar a tener una institución, en aras de un cumplimiento fehaciente de sus obligaciones.

Otra novedad a nivel institucional de la Oficina, tuvo que ver con la Ley 15903 del 10 de noviembre de 1987, en que se le asigna los cometidos inherentes a la **coordinación ejecutiva** de proyectos de desarrollo de carácter regional. Dichos cometidos son cumplidos a través de la DIPRODE creada como Unidad Ejecutora.

⁴⁹ Idem, pág. 9.

⁵⁰ Memoria Anual 1988, Cap. XII Pág.2.

La División de Planeamiento General, mantiene una operativa importante, preeminente dentro de los que es la Oficina.

Para el ejercicio **1989** se mantiene la misma actividad que en 1987. Se puede inferir que sea debido al término de la gestión de gobierno, lo que conlleva al no emprendimiento de nuevas acciones.

En **1990** se presentan modificaciones tanto en los cometidos de la Oficina como en su estructura. Las mismas presentan un perfil liberalizador de la economía, con muchas reformas. *“Dicha estructura, así como la atribución de cometidos establecida en el referido Decreto se vio superada por las modificaciones introducidas por normas posteriores, lo que llevó al Poder Ejecutivo a dictar el Decreto 573/90, de 12 de diciembre de 1990, que reformula la estructura orgánica y cometidos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a fin de que refleje la nueva situación, acentuando además la participación de la misma en materia de integración regional, la reforma del Estado y la gestión del Sector Público.”*⁵¹

El nuevo organigrama de la Oficina, se adjunta en el anexo, correspondiendo al N°3.

No queda claro si Planeamiento General, desaparece como División, ya que si bien no se observa en el mismo, sus funciones se siguen describiendo. Se puede explicar por un cambio gradualista, lo que permite que se fueran distribuyendo tanto tareas, como el personal afectado. Se destaca la creación de la División Política de Integración, la cual participa como observador en reuniones llevadas a cabo entre Argentina y Brasil; también participa en la reunión del Grupo Mercado Común celebrado en Buenos Aires.

Se forma el Departamento de Administración Descentralizada y el Departamento de Administración Gubernamental.

Se crea también el GARE, el cual busca mejorar tanto las estructuras como el funcionamiento de varios organismos, entre ellos están: Pluna, Antel, Compañía del Gas, Empresas Públicas, y la Administración Central. Por último se destaca de la División de Inversión Pública, el seguimiento de información que realizaban a los organismos: *“Se realizaron tareas de seguimiento del presupuesto de funcionamiento e inversión. En los mismos se realizan visitas a varias Unidades Ejecutoras de los Incisos revisándose el mecanismo de control y evaluación presupuestal de cada uno de los mismos.”*⁵²

1991 se caracterizó por importantes cambios a nivel en la gestión de la Oficina.

En materia presupuestal se elaboró un documento *Cumplimiento de Metas y Objetivos*, que procesa la información puntual de presupuesto, a ser adjuntada a la Rendición de Cuentas. La División Política de Integración participó en subgrupos nacionales, como regionales, con el Grupo Mercado Común del Sur, así como en la Comisión Sectorial del MERCOSUR, creada ésta también en la órbita de la Oficina.

Se forma en este año la Comisión Coordinadora de Privatizaciones, y se elabora un Plan de Inversión Pública de Mediano Plazo (1991- 1994), paralelamente se crea la Unidad de Seguimiento de Proyectos de Inversión (U.S.P.I.).

Se encomienda también a la Oficina ejecutar el Plan de Desregulación del Comercio Exterior y de las Inversiones (Pla.Des.).

Se crea una Unidad Ejecutora, encargada del Proyecto de Infraestructura Social (PRIS).

La principal función de el GARE es la del achicamiento del Estado, para ello se crean muchas comisiones que tratan varios objetivos en esta reforma más de corte económico, bajando el Gasto Público.

⁵¹ Memoria Anual 1990, XII, Pág.1.

⁵² IDEM, Pág.12.

Para **1992** se concreta la puesta en marcha por parte del GARE, de: *“..procedió a elaborar los términos de referencia para la precalificación de empresas interesadas en asociarse con ANTEL y PLUNA en el marco de reestructuración de esas empresas públicas. Asimismo procedió a coordinar otras medidas referentes a reformar los sectores de energía, puertos y redimensionamiento del Sector público.”*⁵³

Se mantiene el protagonismo del Pla.Des., con la obtención de grandes logros, principalmente a nivel financiero. Avanza el apoyo de la Comisión Honoraria del Cooperativismo a los emprendimientos en ese sentido, sobre todo en el área financiera con las cooperativas de ahorro y crédito

En el año **1994** se forma el Programa Fortalecimiento al Area Social (FAS).

4º Período 1995- 2004: Reformas y regulaciones

En **1996** se forma la División Política Comercial, la cual participa en varios grupos de trabajo relacionados con el MERCOSUR, como en diversas comisiones relacionadas a su área. También se crea la Comisión Nacional de Informática (CONADI), la cual tiene como cometidos entre otros, la implementación de Planes Directores, en el ámbito de la Administración Central. Se forma el Programa de Desarrollo Municipal, con los objetivos de fortalecer institucionalmente los Gobiernos Municipales, como en inversiones para barrios, saneamiento, etc. *“El Programa requiere que cada Gobierno Departamental presente un plan Estratégico de Desarrollo, como forma de orientar las decisiones de inversión hacia objetivos consistentes.”*⁵⁴

Para este año OPP participó en la puesta en marcha de la Reforma de Seguridad Social, mediante el Comité de Evaluación y Seguimiento. Se llevó a cabo la implementación de la reforma conforme lo dispuesto por la Ley 16.713, y se crea la primera Administradora de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) pública.

También se constituye el FAS (Programa de Fortalecimiento del Area Social), el cual apoya emprendimientos en distintas áreas, por ejemplo: Educación, Justicia, Capacitación para trabajadores, mejoramiento en infraestructuras de Policlínicas en el área de la Salud, entre otras. Pero dentro de las novedades más relevantes de este ejercicio, se destaca la formación del CEPRE , financiado con préstamos del BID.

En **1997** se mantienen la gestión del GARE, y la impronta del CEPRE.

El primero sigue adelante con la Reforma de las Empresas Públicas y también pasa a integrar una Comisión Asesora con el cometido de realizar los llamados públicos para la explotación y administración del Aeropuerto Internacional de Carrasco.

También participa en la implementación del Marco Regulatorio para la Energía Eléctrica.

Referente a la actividad desarrollada por el CEPRE, se cita: *“La primera etapa de la Reforma del Estado, desarrollada durante los años 1995, 1996 y 1997 tuvo como principales objetivos: i) formular y aprobar las nuevas normativas y reglamentaciones de la reforma, ii) reformular las estructuras organizativas de los Incisos y de las Unidades Ejecutoras en sus cometidos sustantivos y iii) mejorar la asignación de los recursos públicos.*

Los resultados son significativamente positivos: el número de unidades organizativas se redujo sustancialmente, se eliminaron la mayor parte de las duplicaciones de cometidos y se diseñaron estructuras más homogéneas que privilegian el cumplimiento de los cometidos

⁵³ Memoria Anual 1992, Cap. XII, Pág. 3.

⁵⁴ Memoria Anual 1996.

sustantivos y procuran concentrar y modernizar el cumplimiento de los cometidos de apoyo habilitando la contratación de aquellas acciones que puedan ser realizadas por terceros en condiciones convenientes. El sistema de incentivos, consecuente de excedencias por reformulaciones de estructuras organizativas, alcanzó los resultados esperados."⁵⁵

Uno de los logros del CEPRE, fue el diseño y aprobación del SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera) que representa el desarrollo de tecnología informática aplicada a la contabilidad pública, registrando el proceso de Gasto y Pago del Presupuesto Nacional.

Al comenzar a evaluar el ejercicio **1998**, la información que ofrece esta Memoria es la diversificación de Programas, proyectos, más las funciones básicas (Divisiones) que mantenía desde siempre. Pero es interesante observar todos los cometidos a cargo que dependían de OPP:

- | | | |
|---|---|-------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - División Presupuesto Nacional - División Empresas Públicas - División Cooperación Internacional - División Política de Inversión - División Preinversión - División Política Comercial - Asesoría Informática - Asesoría Letrada - Administración | } | Permanentes |
| <ul style="list-style-type: none"> - G.A.R.E. - F.A.S. (Fortalecimiento del Area Social) - Programa Reforma de la Seguridad Social - Programa de Desarrollo Municipal II - CEPRE - Programa Integración de Asentamientos Irregulares - DIPRODE - INE - CONADI (Comisión Nacional de Informática) - COMISEC (Comisión Sectorial del MERCOSUR) - Fondo de las Américas - Comisión Sectorial del Arroz | } | ‘Satélites’ |

Esto demuestra uno de los hechos característicos, que se ha hecho referencia en otros estudios – Midaglia⁵⁶-, sobre las políticas by pass. La mismas se manifestaron al colocar un número importante de oficinas “satélites”, dentro de OPP, como una forma de control mayor y ejecución directa de la propia Presidencia. Una forma de ejecutar iniciativas puntuales desde Presidencia, distorsionando la naturaleza real de la Oficina.

La Memoria de **1999**, plantea la situación funcional de la Oficina de la siguiente manera: *“Dicha estrategia - de Desarrollo - , de enfoque gradualista, presuponia la aplicación de una política económica que lograrse, en el período, la sustentabilidad y la consolidación de la estabilidad apuntalando la ejecución de políticas y programas que, en el ámbito social*

⁵⁵ Memoria Anual 1997, Cap. XII, Pág. 38.

⁵⁶ Midaglia, Carmen: El rendimiento de los “BY-PASS” como instrumento de Reforma Social.

mantuvieran los indicadores de excepción, que el país ha alcanzado, a nivel regional, en términos de equidad e igualdad social. (...) También en lo que respecta al área económica, la Dirección de la Oficina tuvo una activa participación en las reuniones semanales del denominado 'Equipo Económico', donde en forma conjunta con el Ministerio de Economía y Finanzas, y el presidente del Banco Central del Uruguay, se realizaron las actividades de Relevamiento y análisis que permiten un seguimiento efectivo de las distintas variables que la coyuntura presenta en materia fiscal, monetaria, cambiaria, de precios e ingresos, de balanza de pagos, etc. Esta tarea de seguimiento continuo de la evolución de esas variables posibilitó que, a lo largo del año, se fueran aplicando los instrumentos y medidas correctivas que permitieran enfrentar, la difícil coyuntura ratificándose el objetivo de la estabilidad y contrarrestando el negativo shock externo – crisis 1999, Brasil- mediante la compatibilización y coordinación entre esas políticas económicas y sociales."⁵⁷

Sobre la Comisión Sectorial de Descentralización, se ratifican los cometidos de la misma conforme lo expuesto: *"Todos los integrantes de la Comisión Sectorial concuerdan con el experto Richard Bird en cuanto que 'la descentralización no es una solución fácil a los problemas del Estado en el mundo de hoy, pero sí es una solución factible y deseable para la solución de algunos problemas que aquejan a los aparatos estatales valiendo la pena invertir el tiempo y el esfuerzo necesario para hacerlo bien.'*"⁵⁸

Para este año el CEPRE, forma un Sistema de Supervisión Externa de recursos humanos para la Administración Central, siguiendo la evolución de las Unidades Ejecutoras por Incisos. También se crea el SEV, Sistema de Evaluación de la Gestión Pública, que presenta dicho informe junto la Rendición de Cuentas de 1998.

"En 'Resultados de la Gestión Pública' de la Rendición de Cuentas 1998 se presenta de manera muy clara y sintética, con gráficos y cuadros sencillos, cuál fue la evolución de los principales aspectos de la gestión de las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional, de su administración financiera y de sus Recursos Humanos, constituyendo una nueva y mejor manera de proveer información sobre el desempeño de la Administración Pública al ciudadano y a sus representantes.

También se ha desarrollado un Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública, evaluando externamente, en cinco Unidades Ejecutoras de cuatro Incisos, que implantó el Sistema Interno de Gestión (SIG) que permite desarrollar un sistema de control de la gestión a partir de un ejercicio de planificación estratégica que identifica productos, objetivos, metas e indicadores de éstas, generando informes de evaluación de la gestión a nivel del Director de Unidad Ejecutora y cada Director de División.

Está en desarrollo la vinculación de la programación y la evaluación de resultados con la asignación presupuestaria y las restricciones fiscales y de política macroeconómica (Presupuesto por Resultado)."⁵⁹

Se forma la Unidad de Coordinación (UC), la cual coordina, evalúa y define los ajustes en la ejecución de los planes operativos de apoyo en cada institución. La misma opera dentro de DIPRODE.

En el **2000** se ejecuta el Programa para la Integración de Asentamientos Irregulares.

La Desregulación también aparece en el ámbito de la OPP: la U.R.S.E.C., la U.R.E.E., denominado Programa de Regulación del Sector Público, observándose sus mayores logros en

⁵⁷ Memoria Anual 1999.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

los años 2002 y 2003. Para el 2004 la Oficina también lleva adelante el Programa de Saneamiento III.

Los primeros años del 2000, se mantuvieron funciones ya adjudicadas, y se llevaron a cabo programas de corte más social.

5° Período 2005 – Actualidad : ¿Cambios Progresistas?

El presente período de gobierno iniciado el 1° de marzo de **2005**, trajo consigo una impronta renovadora tanto en el área funcional como organizacional.

Según la Memoria de este año, fue convocada enseguida la Comisión de Planeamiento y Presupuesto, la cual no sesionaba desde hace varias gestiones.

Como se detalla en las resoluciones emitidas, el gobierno plantea lo siguiente en materia de innovación: *“... el Gobierno concibe el desarrollo como un proceso que integre la dimensión económica con la dimensión social, que redunde en un crecimiento global en armonía con el desarrollo local y sectorial y donde las decisiones de corto plazo guarden coherencia y estén guiadas por los objetivos estratégicos de largo plazo.”*⁶⁰

Se encomienda 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...”; “...la realización de una metodología para la elaboración de un Plan de Desarrollo y para el asesoramiento en materia presupuestal, tendiendo a que, en las próximas instancias presupuestales, las decisiones de corto plazo plasmen los lineamientos estratégicos de largo plazo.” y “...la realización de acciones tendientes a mejorar y hacer más fluidos los vínculos entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales, las empresas públicas y la sociedad civil. En particular, tender a optimizar los criterios aplicados en la política de descentralización financiera.”*⁶¹

En el siguiente cuadro se trata de esquematizar las funciones que mantuvo la Oficina, y las que pretende realizar a partir de la reestructura planteada.

Perfil anterior, que se pretende cambiar	Perfil nuevo, que se pretende imprimir
Oficina controladora y supervisora de las actividades de diversas dependencias estatales.	Oficina facilitadora, articuladora y asesora de las actividades de diversas dependencias estatales.
Oficina ejecutora de actividades superpuestas con instituciones especializadas.	Oficina coordinadora de actividades transversales respetuosa de competencias y autonomías.

⁶⁰ Memoria Anual 2005.

⁶¹ Idem.

Preponderancia de tono imperativo en su relacionamiento con las dependencias estatales.	Oficina sugeridora, recomendadora, en su relacionamiento con las dependencias estatales.
Poca iniciativa en materia de planificación y con debilidades en organización interna y recursos capacitados para esa tarea.	Retoma la iniciativa para proponer y diseñar planes globales así como para armonizar los planes ministeriales. Preocupación por el fortalecimiento técnico y organizativo a tal fin.
Cumple un rol de intermediación en el relacionamiento oficial con los Organismo Multilaterales de Crédito, con los Ministerios, con las Empresas Públicas y con los Gobiernos Departamentales.	Promueve que exista consistencia entre las políticas de inversión pública, crédito externo, desarrollo sectorial y desarrollo local.
Oficina con estructura interna muy centralizada, burocrática, con pocos vínculos con la sociedad civil.	Oficina ágil, funcional y tendiendo puentes de participación, especialmente a través de las comisiones sectoriales.
Primacía de relaciones de contraposición. Toma de distancia con el trabajo de las diversas dependencias estatales y formulación de observaciones a posteriori de los hechos.	Promotora de trabajo en conjunto con las distintas dependencias estatales, adelantándose a los hechos para evitar su observación.
Interviene en actividades de Cooperación Internacional.	Centraliza y genera una política en materia de cooperación internacional, coordinando con RREE y Economía en las áreas de promoción, banco de datos y seguimiento.

Fuente: Memoria Anual 2005, OPP.

El rediseño de la nueva Oficina consiste en la creación y fortalecimiento de seis Áreas: Planificación Estratégica, Presupuesto, Cooperación Internacional, Relación con Gobiernos Departamentales, Relación con Empresas Públicas y Modernización y Transformaciones Estatales.

En la Memoria correspondiente al último ejercicio, 2007, se especifica la prioridad que presenta la Oficina: *la Transformación Democrática del Estado y una nueva relación con la ciudadanía*. Ya se iniciaron transformaciones en la Administración Central. Esta reforma busca mejorar el Estado, transformándolo en conductor, regulador, social y emprendedor.

Se plantea tomar a la planificación estratégica como herramienta para el desarrollo:

“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.”

Otra Estrategia a llevar adelante por el gobierno, es *Estrategias para un Uruguay Productivo*, buscando iniciativas de los diferentes sectores, pero con participación del Estado.

ii. Análisis de las Asignaciones Presupuestales de Inversiones

Como se mencionó al describir las asignaciones para funcionamiento, sobre los cambios que ha ido presentado a lo largo de su evolución, también acontece lo mismo para las inversiones. Se presentan tres cortes históricos en la forma en que se presenta dicha asignación. Lo más destacado es que en el período SEPLACODI, las inversiones se presentaban por un decreto anual, no eran parte del ‘presupuesto total’. Para una mayor comprensión de este punto, se adjunta en el Anexo, la normativa con las modificaciones que presentó.

El concepto de asignación presupuestal para inversiones, según los Art. 2 y 3 del TOI, Ley 17296, del 2001.

"Se incluyen dentro del concepto a todos los bienes y actividades que incrementen el patrimonio físico y se agrega que, extraordinariamente, se incluyen también a todos los bienes y actividades que incrementen el patrimonio humano de los organismos comprendidos dentro del Presupuesto Nacional."

...."también se consideran inversión, los pagos sin contraprestación cuyo objeto es que los perceptores adquieran activos de capital y los gastos de estudios previos a los proyectos. (estudios de prefactibilidad)"

Gráfico 4.



Fuente: Elaboración propia a partir de cuadros adjuntados en el Anexo, Cuadro N° 2.

En el gráfico 4 se distingue que hasta 1986 las inversiones no tuvieron asignaciones concretas. La primer posible explicación a esto es que no se realizaban mediante la ley de Presupuesto, ya que no operaba el Parlamento, sino que se decretaban conforme a un Plan Anual de Inversiones, por lo pronto del '79 al '84.

Se detecta la suba a partir de 1987, que se puede explicar con la institucionalización de DIPRODE, la cual comenzaba a unificar el VERNO y GTR, más nuevos emprendimientos regionales como la Cuenca Arrocería y la Cuenca Lechera.

Gráfico 5.



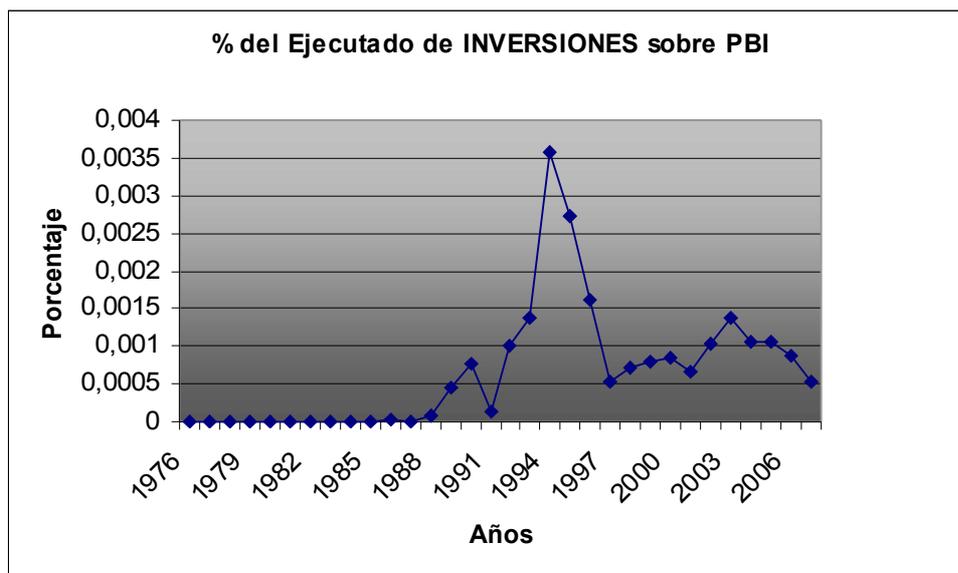
Fuente: Elaboración propia a partir de cuadros adjuntados en el Anexo, Cuadro N° 2.

Para analizar la relación entre lo asignado y lo ejecutado en inversiones, hay que tener en cuenta el tipo de financiamiento. Se distinguen dos tipos principales, los de origen nacional y los préstamos extranjeros. Muchas veces el dinero que se asigna corresponde a posibles préstamos que posteriormente no se concretan, por lo tanto eso puede explicar en muchas ocasiones, que se haya ejecutado muy poco de lo asignado.

El año que presenta una ejecución total es 1981. Luego se observa una evolución bastante estable y alta en ejecución que va de 1992 a 1998.

En los '90, se mantenían tanto Cuenca Arroceros y Lechera, pero esta última no ejecutó lo asignando, tal vez tenga que ver con que la financiación era externa, y no logró concretarse.

Gráfico 6.



Fuente: Elaboración propia a partir de cuadros adjuntados en el Anexo, Cuadro N° 2.

En los años '87, '88 y '89 va en aumento la asignación presupuestal, pero se ejecuta cerca del 20% de la misma. Estos años se distinguen por el comienzo de la inversión hacia la Cuenca Arrocera, (financiada por el BID 1988- 1993).

En segundo lugar en inversión está la Cuenca Lechera I (financiada por el BID 1988- 1997) y la puesta en marcha de las obras para el sistema de Riego, que comprende el Río Cebollatí, justamente en el marco de la producción Arrocera para el GTR. El bajo nivel de ejecución corresponde, a que no se utilizaron los recursos de fuente extranjera. Tal vez no se confirmó dicha cooperación. En el '88, se presentan los mismos proyectos, y aparece nuevamente recursos que se dirigen al GTR. En 1989 se mantienen los mismos proyectos ejecutados, y decae aún más en los '90 tanto la asignación como la ejecución, principalmente correspondiente a la Cuenca Lechera. Se observa que se mantienen los proyectos existentes a la fecha, pero no comienzan nuevos que presenten un origen productivo.

Los años que presentaron mayor inversión real, es decir ejecutada, son 1993 y 1994.

Si bien 1993 tiene la mayor asignación en la evolución, no es 100% ejecutada, mientras que 1994 es el pico mayor, por tener un alto porcentaje de ejecución. Le sigue en valor 1995, también con un alto porcentaje de ejecución, repunta con una inversión hacia el Sector Lechero.

Se explican los cifras para 1993, por las inversiones en Cuenca Lechera I y II; Cuenca Arrocera ; y para el Proyecto de Infraestructura Social (PRIS). Las fuentes de financiaciones son Rentas Generales (1.3), Endeudamiento Externo (1.5) y Fondo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (1.4).

Para 1994 se presentan los mismos proyectos que para el '93 comenzando la ejecución del programa Fortalecimiento del Area Social (FAS).

En 1995 van decayendo las inversiones para la Cuenca Arrocera, se mantiene la Lechera, y la correspondiente al PRIS. Culmina el plan del GTR.

Se mantienen estos proyectos hasta el 2000, en donde la inversión más fuerte corresponde a la Cuenca Lechera II, le sigue el FAS, y el Proyecto de Integración de Asentamientos Irregulares. En el 2001 aparece le Programa de Desarrollo Municipal, financiado con préstamos extranjeros.

El 2003 presenta un relativo aumento en lo ejecutado, que se explica por la inversión realizada para el Proyecto de Saneamiento III; el Proyecto de Desarrollo Municipal,

Integración de Asentamientos Irregulares, y el Programa de Regulación para el Sector Público.

En la Actualidad el Proyecto con mayores recursos es el de Desarrollo Municipal.

iii. Cooperación Internacional

A los comienzos de la Oficina este departamento llevaba el nombre de Asistencia Técnica. Sus cometidos estaban relacionados con la programación y coordinación en la asistencia que ofrecen gobiernos y organismos internacionales.

Dentro de sus funciones se destacaba, la evaluación y presentación de los proyectos para su financiación por parte de NNUU; también la recepción y tramitación de becas de perfeccionamiento técnico, otorgada por organismos, como por países extranjeros.

Entre las actividades a destacar del departamento en 1974, está la recepción de solicitudes de inversión al amparo de las leyes del momento, de Promoción Industrial y de Inversiones Extranjeras. También, elaborar un proyecto de reorganización del sector en la OPP, y buscar relacionarla con unidades de Cooperación Técnica de otros órganos del Estado. Dentro de otras tareas a cumplir, estuvo la de control del cumplimiento de la cifra indicativa de planificación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En la era SEPLACODI, no hay testimonios específicos sobre la elaboración de este departamento, sin embargo se destaca la cooperación brindada por países extranjeros a los funcionarios, como lo atestiguan las entrevistas realizadas – Steneri - sobre el tema de capacitación.

El programa de Becas se mantiene hasta la actualidad, siendo una forma de capacitación para jóvenes profesionales. También otorga recursos el Fondo De Las Américas, mediante el llamado a concurso de proyectos presentados por Instituciones, con variadas temáticas.

Las naciones que al 2005 prestaban cooperación en diferentes proyectos fueron España, Japón y Corea. La cooperación de los organismos internacionales estuvo a cargo de la Unión Europea, el PNUD, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Se destacan los programas apoyados por la Unión Europea⁶²:

- Programa de Fortalecimiento de las Artes, Artesanías y Oficios en Uruguay (PAOF)
- Programa de Apoyo Integral a los Sectores Sociales más necesitados de la Periferia Urbana de Montevideo (PAPPUM)
- Mejoramiento Ambiental y Desarrollo Sostenible de la Zona Oeste de la ciudad de Montevideo (ZOM).
- Programa de Apoyo al Sector Semillas (DINASEM)
- Apoyo a la Comisión Sectorial de MERCOSUR (OPP)
- Apoyo al Parlamento Uruguayo
- Programa de Desarrollo Social de las Zonas más pobres del Norte de Uruguay (PRODENOR)
- Proyecto de Modernización de la Dirección General Impositiva de ROU
- Proyecto de Desarrollo Tecnológico en Sectores Claves de la Economía Uruguaya (Udelar)
- Fue aprobado el último proyecto del ciclo dedicado a pequeñas y medianas empresas (PACPYMES)

⁶² Memoria Anual 2005, OPP.

En el 2007, el Departamento de Cooperación Internacional, se transforma en el Instituto de Cooperación Internacional (ICI), pasando a depender no solo de OPP, sino también del Ministerio de Relaciones Exteriores. Los cometidos serán los mismos, coordinación, supervisión y seguimiento de la cooperación que tiene a cargo planes de desarrollo para el país.

Según la Memoria de este año, firma un nuevo Marco de Cooperación 2007 - 2010, que establece los cuatro componentes en los cuales se enmarcará la acción del Sistema de Naciones Unidas:

- Desarrollo basado en el conocimiento y la diversificación productiva.
- Desarrollo ambientalmente sustentable.
- Lucha contra la pobreza y la inequidad.
- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática nacional y local.

Se mantiene la cooperación financiera de España, Japón y Corea. Aparece la colaboración de la República Popular de China, con un préstamo no reembolsable (u\$ 2.500.000).

Con Chile se realizaron seminarios y talleres de Capacitación, por lo tanto se entiende como cooperación en conocimiento.

La Unión Europea sigue siendo el apoyo más importante en cooperación financiera, se aprueba el Proyecto Integra, perteneciente al Programa Cohesión Social y Territorial. Naciones Unidas aparece con el proyecto UnaONU.

Este Departamento hoy con grado de Instituto, no presentó grandes cambios en el transcurso de la historia de la OPP. La Oficina fue el organismo garante al momento de pedir préstamos al extranjero, solicitar financiamientos contra proyectos, tanto por su solidez institucional como técnica, por el prestigio y confianza que ha representado ante los organismos internacionales, como países cooperadores. Cooperación Internacional en todo momento ha sido el departamento encargado de estas actividades, y ha permanecido dentro de las mismas funciones desde que se creó. En la entrevista realizada al Dr. Conrado Ramos, explicita: “*que se terminan los préstamos externos, y cae Planeamiento.*”

iv. Planes Nacionales, Regionales y Sectoriales

De lo observado en los puntos anteriores, se va a poder discriminar cuales fueron los proyectos nacionales, cuando se empezó a realizar por región, o localidad, y finalmente los sectoriales. Todo esto son indicadores de la propia evolución en materia de planificación y como se fue adaptando a las demandas, y a su contexto histórico.

1. NACIONALES

El primer Plan Nacional Desarrollo, fue elaborado por la CIDE, correspondiente al período 1965 – 1974. El mismo constituyó los cimientos de varios emprendimientos tanto productivos, como la institucionalización de la Oficina, su diseño y sus cometidos.

Este plan trató como principal problema el estancamiento que presentaba el país, el cambio de modelo económico, más la puesta en marcha de varias reformas a nivel institucional, sectorial, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo 1973 – 1977 presentó los siguientes lineamientos:

*“Siendo el Desarrollo Económico un proceso, se requiere un sistema continuo de evaluación y control de la ejecución y revisión de los planes y programas para orientarlos hacia los objetivos y fines nacionales perseguidos. Es propósito del Plan, entonces, no sólo complementar y ajustar el presente documento, sino instrumentar un mecanismo eficiente de supervisión y evaluación regular del cumplimiento de las metas propuestas y un proceso de revisión anual del conjunto del Plan para adaptar sus objetivos e instrumentos a la realidad cambiante del país.(...) En definitiva, el Plan y luego el proceso de planificación, permitirán que se concreten no sólo la adhesión de los distintos sectores de la población a los grandes objetivos nacionales, sino también, las formas de su participación en el esfuerzo colectivo para alcanzarlos.”*⁶³

La idea de la planificación era fuertemente defendida, con intenciones reales de alcanzarla, principalmente en el período en el que fue ejecutado este Plan, en la era SEPLACODI.

*“El Plan de Desarrollo persigue cuatro objetivos claramente definidos: crecimiento del ingreso por habitante, de la ocupación, de las reservas internacionales y una mejor distribución del ingreso.”*⁶⁴

*“En primer lugar el Plan expresa en forma ordenada y sistemática una proyección, en lo posible cuantificada, de la futura evolución global y sectorial de la economía uruguaya. (...) En segundo lugar, el Plan establece las metas del Sector Público con carácter imperativo, definiendo así en la forma más precisa posible la evolución futura de una parte importante de la economía uruguaya. En tercer lugar, el Plan reconoce simultáneamente la escasez relativa de recursos productivos frente a las múltiples posibilidades de inversión y la necesidad de maximizar los resultados que puedan recogerse de una política de estímulos por parte del Estado. Por ello es necesario diseñar una estrategia de desarrollo global que defina los Sectores prioritarios y permita canalizar hacia ellos el apoyo estatal, a fin de orientar en esa dirección las decisiones de la actividad privada. El Plan es entonces de carácter indicativo para el Sector Privado y esa óptica se pone énfasis en el sector exportador, tanto agropecuario como industrial, así como en las ramas fuertemente dinamizadoras de la actividad interna.”*⁶⁵

También conforme lo expuesto por los cónclaves, no se pudo llegar a dichos objetivos, lo que hizo que se realizara un ajuste a las políticas implementadas, en la gestión de un nuevo Plan.

II Plan Nacional de Desarrollo 1977-1982

Este Plan en realidad es una recopilación de información como de lineamientos propuestos en los distintos Cónclaves Gubernamentales que se realizaron.

En el mismo ratifica las distintas posiciones que fue tomando el gobierno, puntualizando los siguientes objetivos, manteniendo la coherencia presentada en los Cónclaves:

- “ - Las políticas de largo plazo, tanto globales como específicas para los diferentes sectores, que integran la actividad de la Nación; y
- Las bases primordiales para una correcta orientación de las políticas sectoriales de corto y mediano plazo.

Quedó así definido el II Plan Nacional de Desarrollo sobre las bases siguientes:

- La continuación de la política económica y social iniciada en el Plan 1973-1977;
- La reafirmación de sus principios básicos ; y

⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 1973- 1977 2ª Edición, Tomo I, Pág. 9.

⁶⁴ Ob. Cit. Pág, Pág. 20.

⁶⁵ Ob. Cit. Pág. 23.

- *La confirmación de pautas aprobadas en los Cónclaves Gubernamentales y el mantenimiento de su vigencia.*”⁶⁶

También se reflejó en este plan, una política para la consolidación de la Soberanía de la Nación: *“Plantear como objetivo la consolidación de la soberanía nacional en todo el territorio, implica la necesidad de una política que logre la afirmación cultural y política de la población fronteriza, su desarrollo económico y su estabilización espacial. Ello lleva implícita una política de descentralización, dada la falta de centros de entidad, en la faja fronteriza.*”⁶⁷

Se puede inferir que esta concepción en aplicar una política soberana en el territorio, llevó a la concreción de los planes regionales, tanto en Bella Unión, como el grupo Tacuarembó – Rivera.

Por último se concluye en dicho Plan: *“ - Se debe considerar al país como una sola región geográfica. No obstante ello y a efectos de atender al logro de objetivos y metas a nivel de áreas – programas, se hace necesario definir una política de regionalización interna. Ello posibilitaría la asignación de funciones a las diferentes comisiones existentes, agrupándolas cuando correspondiera, coordinándolas y haciéndolas actuar en conjunto, eliminando las falencias que presente la acción del Estado a nivel regional. (..)*

- Reiterar que hasta tanto no se tome definición política sobre el particular, se intensifique la coordinación con la SEPLACODI de las actividades de los organismos o comisiones que están actuando en Desarrollo Regional.”⁶⁸

2. REGIONALES

Plan General de Desarrollo Regional

- Grupo de Trabajo permanente para el Desarrollo del Area Tacuarembó – Rivera

Se forma este grupo el 4 de julio de 1979, por el Decreto 387, con el fin de planificar el desarrollo de los recursos naturales renovables para dichos departamentos. El mismo se basa en los fundamentos del Plan de Desarrollo Integral.

Se destacan dentro de los distintos emprendimientos para el Sector Primario:

- Proyecto de Desarrollo Lechero en Rivera, se instala a mediados de 1983, una unidad experimental productora de leche, con apoyo de la intendencia.
- Proyecto de almacenaje de granos, subzonas: Vichadero y Villa Ansina.
- Sub- proyecto Granjero: apoyo al pequeño productor
- Proyecto Granjero, Rivera: Se comienza a implementar en octubre de 1984, en Cerro Pelado, Vichadero y Minas de Corrales. Se financia con Rentas Generales.
- Infraestructura de apoyo: maquinaria y técnicos.
- Agroindustrias: Se apoya la instauración de agroindustrias de iniciativa privada como municipal

El Grupo también tuvo injerencia, a nivel de mejoras en el Sector Vial, Energía, Comunicaciones, para realizar los objetivos de dicho plan. También hubo un importante

⁶⁶ II Plan Nacional de Desarrollo, SEPLACODI, Pág. 4.

⁶⁷ Ob. Cit, Pág. 59.

⁶⁸ Ob. Cit. Pág. 60.

apoyo al sector social, especialmente a la parte educativa. Uno de los mayores logros en Rivera fue el Plan Granjero.

- Unidad Vértice Noroeste (VERNO)

La experiencia brindada por el VERNO, cumple la mayoría de los requisitos cuando se habla de la implementación de un plan de desarrollo regional. Los logros obtenidos por este emprendimiento, aportan rica información con respecto a la coordinación y participación de los sectores involucrados, y confirman la existencia de una experiencia en planeamiento regional exitosa, en nuestro país. Seguramente que hay más de un factor que explican estos resultados.

Para analizar este período, se cuenta con el aporte del Gral.(R) Angel Bertolotti, encargado de la implementación y ejecución de dicho Plan.

“..me designan, mi general, en el año '84 me dice, yo era jefe del grupo de artillería 3, Unidad que había fundado en Paso de los Toros, (..)y me dijo en el mes de enero, bueno prepárese para relevar su Unidad (..)la única división del ejército - N° 3 - en el interior del país que se encargó o que tomó muy en serio esas misiones que las Fuerzas Armadas en el gobierno militar o en el gobierno cívico-militar como se llamaba en aquel momento, se habían autoasignado, era el desarrollo, se le daba una importancia tremenda al desarrollo, y entre todos los ámbitos culturales, el ejército construía escuelas, hacía caminos, colaboraba con las asociaciones rurales, venía a hablar con los ministros, el de ganadería, el de economía, el de transporte si se rompía un puente, eran gestores vamos a decirle de la actividad conjuntamente con los Intendentes a nivel regional.”

La Unidad Ejecutora VERNO, comienza a operar formalmente a partir del 10 de abril de 1985. Sin embargo la puesta en marcha, se inicia en el '84 conforme lo explicita Bertolotti.

“..en la División de ejército 3, se había generado por los años '78, '77, por ahí, un plan de desarrollo, que se llamaba, un plan, no era de desarrollo, era de coordinación ejecutiva más que nada de gestión, que se llamaba el plan NORIONE, (..) El Gral. Comandante de división tenía relación directa con todos los jefes de policía por que la organización política no era la misma que ahora, la autonomía de los intendentes no era tal, porque eran Coroneles, ¿qué Intendente?, ¿quién se iba a meter con el Gral. o decirle yo soy autónomo?, nadie. Además estaba organizado así, para que fueran dependientes, como un programa de desarrollo regional.”

“Bueno, resultado que SEPLACODI, en el año '84 se da cuenta, de que bueno, las demandas locales empiezan a manifestarse como para poder llevar adelante proyectos de desarrollo como tipo, Focos de desarrollo económico, entonces esos focos de desarrollo, uno el primero de todos que aparece institucionalmente en el sector público es el de Bella Unión, y ahí es donde se forma la unidad ejecutora Vértice Noroeste..(..) y se formó ...cómo? Por un decreto presidencial que lo firmó el presidente Alvarez, y el director de SEPLACODI, era Aranco, el General Aranco, y nombraron a un Director de Verno de la Unidad ejecutora Verno, de la unidad Vértice Noroeste, no era ejecutora, porque tampoco tenía, podía manejar dinero, no había una ley de organización de financiero contable, administrativo y financiero contable, que le permitiera, no obstante era el último año del gobierno cívico-militar, va, ya militar total, porque estaba Alvarez, todos los gestores, todos los intendentes y todos los jefes de policía eran todos, salvo los ministros, eran todos militares.”

Los recursos para poner en marcha este proyecto, fueron por parte del BID, pero también participaron fondos con contrapartida local.

Si bien existían varias cooperativas de producción en dicha zona, necesitaban un apoyo técnico, como de infraestructura, obras de caminería y de electrificación para lograr que la zona creciera. Las cooperativas reconocidas hasta el día de hoy, son CALPICA, CALVINOR, CALAGUA, CALNU.

Se concretaron sistemas de riego para CALPICA, paking y cultivo de viñedos para CALVINOR, y la construcción de una estación experimental y el cultivo de espárragos para CALAGUA.

Hay que destacar dos etapas del VERNO, la primera que tiene que ver con la impronta mencionada y que va de 1984 a 1986.

La segunda comienza en 1987, comenzando con varios proyectos como ser: el sector Apícola, más planes para obras de Riego, Equipamientos y maquinaria, y un plan de cultivos.

Pero lo relevante de esta segunda etapa, es que se implementa el **Plan Director de Bella Unión**. El mismo se crea con el fin de seguir con el diagnóstico y evaluación, no concretada por los tiempos exigidos por el Plan General de Desarrollo Regional.

Este plan se distinguió por una coordinación los sectores, de la comunidad. La meta no era solo el crecimiento económico, sino el desarrollo social.

Bertolotti lo define de la siguiente manera:

“El plan director consiste en todo lo que tiene que tener un plan director, tiene que tener el desarrollo de todas las infraestructuras, infraestructuras de caminería principal, caminería secundaria, caminería accesoria, caminería de acceso y caminería rodoviaria, tiene que tener toda la infraestructura cultural, desde el jardín de infantes, primaria, secundaria, y cual es el eslabón, la terciaria, tiene que tener toda la parte de saneamiento, energía, alumbrado, agua potable, el aeropuerto, que estaba acá, donde están las Láminas, donde está el pueblo de las Láminas.”

“ El PDBU (Plan de Desarrollo de Bella Unión) resulta una herramienta fundamental para logra el objetivo básico de un desarrollo regional equilibrado. Se puede decir que es una realidad en marcha e incluso identificar algunos logros, pero queda todo por hacer y esto está condicionado básicamente a la colaboración ágil y efectiva de los distintos organismos estatales participantes, además, de la obtención de fuentes de financiamiento.”⁶⁹

Se puede afirmar que este Plan de corte regional, principalmente el VERNO, fue un éxito a nivel de planificación. La puesta en marcha de los planes, Director de Bella Unión, como el grupo de trabajo Tacuarembó- Rivera, lograron coordinar distintas áreas, buscando mejorar la calidad de vida de dichas regiones. Como lo caracteriza Steneri, la Oficina tiene esa función tan necesaria, que es *ese corte transversal* a nivel de organismos estatales, coordinando actividades. Fueron momentos que realmente el planeamiento habría paso al desarrollo.

Visto los logros obtenidos para estas regiones, se le plantea a Bertolotti, las siguientes propuestas: *“Después viene Davrieux un día y dice: ‘mire Bertolotti tengo tal problema, el Presidente me dijo que armáramos, lo mismo que usted está haciendo en Bella Unión, lo quiere hacer para el arroz y para la leche.’”*

A partir de este pedido, comienza un período en donde se desarrollan sectores específicos. Los más importantes, son la Cuenca Lechera y la Cuenca Arrocería. Pero todos estos proyectos fueron fusionados en una Unidad Ejecutora, formada en 1987 la DIPRODE.

Una de las explicaciones de porqué se forma esta Unidad, y no sigue estando bajo la órbita de OPP, es que la Oficina es un organismo Asesor, no ejecutor, no debería financiar directamente proyectos, ni contratar para esos proyectos, etc. Por lo tanto la crean como brazo ejecutor, con

⁶⁹ Memoria Anual, 1987.

recursos a manejar, con potestad para realizar contrataciones, licitaciones, etc. Más allá que también presente un perfil técnico- asesor.

3. SECTORIALES

Para 1987, se aprueba el préstamo del BID, para comenzar con el proyecto arrocero:

“En el transcurso del año adquirieron permanencia las tareas vinculadas a la preparación o coordinación y apoyo a proyectos de desarrollo Sectoriales que se traducen en programas de inversión pública y/o privada que permiten alcanzar los objetivos sectoriales o globales, fijados y en programas de crédito ante organismos internacionales (..) En este sentido fueron aprobados este año por el BID los proyectos de la Cuenca Lechera; Cuenca Arrocera; Fortalecimiento al Sistema de Generación y Transferencia de Tecnología y Sanidad Animal.”⁷⁰

Cuenca Arrocera

El Programa de Desarrollo de la Cuenca Arrocera (Préstamo BID) tiene por objeto la reducción de los costos de la producción y comercialización de arroz en la región este del Uruguay (Cuenca de la Laguna Merín). Dicho Programa se canaliza a través de dos componentes: Caminos Vecinales y Electrificación. El período de ejecución es de 1988 – 1993.

Cuenca Lechera

El Programa de la Cuenca Lechera I (Préstamo BID) tiene como objetivo aumentar la eficiencia productiva de los establecimientos lecheros mediante la ejecución de dos subprogramas que comprenden obras de electrificación y reparación de caminos vecinales se ejecuta entre 1988 y 1997. La Cuenca Lechera II, también financiada por el BID, se ejecuta de 1996 al 2001.

v. Sumario

Lo que se ha presentado en el punto evolución funcional, se puede resumir del modo siguiente. En cuanto a la reconstrucción histórica a partir de las Memorias, se destaca:

1º Período: La gran inestabilidad política no permitió institucionalizar a la Oficina; sin embargo sí presentó calificados recursos humanos provenientes en la mayoría de la CIDE.

El diseño de la Oficina se establece tomando como referencia el propio Plan de la CIDE.

2º Período: Este período de auge de la OPP- SEPLACODI, pasando a transformarse en los hechos en un Primer Ministerio o ‘Super’ Ministerio. Se destacó por su función de Coordinación, explicitándose la misma en los Conclaves Gubernamentales.

Se implementan dos Planes Regionales, el VERNO en Bella Unión, y el Grupo de trabajo Tacuarembó - Rivera. Se formula el II Plan Nacional de Desarrollo 1978 – 1982.

3º Período: Se continúa con los proyectos iniciados por SEPLACODI, con la mayoría de las funciones, como la sectorialización en el Planeamiento. Se crea un brazo ejecutor en 1987, la DIPRODE, que funciona como Unidad Ejecutora dependiendo de la Dirección de OPP. Dentro de la misma, se pone en marcha la Cuenca Lechera y la Cuenca Arrocera.

En este período comienza la desfiguración funcional de la Oficina, al comenzar 1990 desaparece Planeamiento, se forma el GARE, buscando achicar el Estado. Se implementan muchas políticas de corte neoliberal, mediante grupos o comisiones ‘satélites’. Como ser el FAS y el PRIS.

⁷⁰ Memoria Anual, 1987, Cáp. XII, Pág. 12.

4° Período: No presenta cambios importantes, se destaca la creación del CEPRE, y la Comisión para la Descentralización. Aparece en este período el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, el Programa de Desarrollo Municipal, y el Programa Regulación del Sector Público.

5° Período: El diagnóstico que realiza el nuevo gobierno, es claro y simple; la Oficina presenta escasos recursos humanos como financieros. Presenta un mayor interés en el área del Planeamiento, y la política prioritaria que hoy tiene a cargo es la Transformación Democrática del Estado.

El segundo ítem analizado, fue sobre el Departamento de Cooperación Internacional. El mismo no presentó modificaciones en sus cometidos a lo largo de la evolución histórica de la Oficina. Fue fuente permanente del control y seguimiento en la cooperación externa, tanto a nivel financiero como técnico.

El análisis que se hizo a partir de Inversiones, divide a la OPP en dos períodos, uno más de corte productivo hasta 1995 aproximadamente, básicamente por el Desarrollo de la Cuenca Arrocera como Lechera. El Plan VERNOS como el GTR, no presentaron tanto costo comparado a las inversiones para las cuencas. En los '90 comienza un período que se abandona todo lo que tiene que ver con productividad, y los programas con más fuerte inversión tienen un contenido social. Se observa por el Proyecto de Integración de los Asentamientos Irregulares, el Programa de Saneamiento, el FAS, el PRIS, y por último lo relacionado con la política de Descentralización, la inversión para el Programa de Desarrollo Municipal.

El último punto que trata sobre los tipos de planes ejecutados, se logran distinguir tres tipos, que corresponden a determinados períodos históricos.

Se cuantifican y describen de la siguiente forma: tres planes Nacionales, el primero hecho por la CIDE (1965- 1974), los otros realizados por OPP (1973 – 1977), y por SEPLACODI (1978 – 1982).

Los Planes Regionales fueron dos, El Vértice Noroeste y el Grupo Tacuarembó – Rivera.

En cuanto los Sectoriales más importantes también fueron dos: La Cuenca Lechera y La Cuenca Arrocera.

3.3. La Historia contada por sus actores

Una de las fuentes de información más valorada en esta investigación, ha sido la brindada mediante las entrevistas realizadas a personalidades relevantes que cumplieron funciones en la OPP. Con el aporte brindado por ellas, se tratará de reconstruir su historia, o por lo menos parte de ella.

La OPP surge como heredera de la CIDE, esto implicó también la herencia del conocimiento generado por esta oficina como los planes nacionales, los diagnósticos sectoriales, entre muchos avances obtenidos a nivel del conocimiento económico y social.

Pero también heredó los recursos humanos, la mayoría del plantel, del cuadro técnico pertenecía a la CIDE:

“Después la CIDE se transformó en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la cual fui designado sub. Director político en el gobierno que tomó el mando en 1972. El Director en ese momento fue el Cr. Zerbino, después ministro de economía, y ambos renunciaron cuando el golpe de estado de 1973, esa fue mi vinculación institucional con la CIDE y la OPP, como técnico en la CIDE estuve hasta 1972, y sub. Director político desde 1972 hasta junio de 1973.” Alberto Bensión

“En un momento la Oficina y la CIDE, las dos fueron integradas por lo más calificado, para lo cual coincidió básicamente dos cosas, que fue una Oficina que se hizo de cero, que la hizo Enrique Iglesias y que fue seleccionando gente, y que en general eligió gente joven, universitarios, egresados, a varios de ellos los becó, fueron y vinieron, o sea que en la década del ‘60 y bien entrados los ‘70 la Oficina de Planeamiento fue desde el punto de vista técnico, de lo más calificado del sistema político uruguayo,..” Alberto Bensión

Este primer período de OPP, se enmarcó dentro de una fuerte inestabilidad política y social, que afectó también en los lineamientos para poner en ‘marcha’ la Oficina:

“..la OPP empezó a funcionar en el ‘67 con el gobierno del Gral. Gestido y tuvo una evolución accidentada en la que claramente hubo marchas y contramarchas que evidenciaron orientaciones de políticas muy diferentes, y me parece que en los cinco años que fueron desde el ‘67 al ‘71 impiden definir una orientación clara de lo que es, eso se puede ver a través de los directores Dr. Luis Faroppa, un viejo profesor de políticas económicas con orientación intervencionista y cepalina, lógicamente batllista, renunció en octubre del ‘67 y fue sustituido por Héctor Luisi (un mes) y después Carlos Manini Ríos hasta febrero del ‘68, Cr. Santiago Antuña en el ‘68, Aquiles Lanza y Vegh Villegas, Juan Rodríguez López, Ramón Díaz, Aquiles Lanza,..(..) Tenés a V. Villegas y Ramón Díaz que son de los mas destacados de lo que se podrían llamar liberalismo, neoliberalismo en el Uruguay; tenés a Faroppa que fue de lo más destacado de lo que se podría llamar intervencionismo o planificación, y Rodríguez López, que más bien era un viejo Cr. que vino a la Oficina con una concepción de tenerla con bajo perfil, muy a lo que le pidieran de Presidencia, ministerio, sin ningún ánimo de imponer una percepción propia,..” Alberto Bensión

Esta inestabilidad institucional, no permitió concretar ningún tipo de política a largo plazo, pero también se explica por las diferencias ideológica de los técnicos, que llevaba a ver las funciones de la Oficina de muy distintas maneras. Aparece el primer obstáculo, el conflicto ideológico, frenando acciones y decisiones por parte de su directiva, como del cuerpo técnico.

Los integrantes de cada corriente de pensamiento, al momento de cambios en la dirección de la Oficina, al no compartir el mismo enfoque retornaban a su oficina de origen, como es el caso del Cr. Curiel, que al ingresar Ramón Díaz a la dirección, el se retiro de su cargo.

El conflicto político imperante en ese momento, llevó a que el Presidente Pacheco aplicara las Medidas Prontas de Seguridad, y comenzaron los enfrentamientos entre el Parlamento y el Ejecutivo:

“..las prioridades de Pacheco estaban dadas en los ministerios que tenían más responsabilidad o que tenían que responder más directamente, ejemplos: Ministerio de Economía, de Industria, de Ganadería, no la Oficina de Planeamiento que teóricamente tenía más un papel de asesor, de coordinador, y bueno después yo creo que esa inestabilidad, esa rotación, además de la inestabilidad política, la planificación estaba muy discutible, que algunos estuvieran de acuerdo y otros no, entonces tu tenés un V. Villegas, y un Faroppa;..” Alberto Bensión

También en el momento de la búsqueda del formato institucional más correcto, se formó un debate entre los que preferían que fuera un organismo Asesor de la Presidencia, y los que querían que fuera un Ministerio, o ‘super’ Ministerio, por su función de Coordinación.

“Uruguay optó como asesor directo del Presidente que no tiene responsabilidad política, que el parlamento no lo puede censurar a diferencia de los ministros, puede llamar para pedir explicaciones, nada más, la Constitución le pide que sea un tipo especializado en estos temas,

no esta pensado para un político, pide expresamente el artículo, y todo eso le da una característica especial al cargo.” Alberto Bensi6n

Ahora estamos ante el conflicto institucional que presenta la OPP, y que se podr3a decir que tiene sus ventajas y desventajas.

El Director de OPP, no tiene responsabilidad pol3tica, no tiene que rendir cuentas ante al parlamento como s3 los Ministros. Sin embargo el cargo tiene como requisito que tenga las condiciones como para ser Ministro. Entonces en los hechos la Constituci6n le da una potestad, que en la realidad no materializa, porque llega a ser un Asesor de la Presidencia, y est3 subordinado pol3ticamente ante los Ministros, esto significa que tiene poco movimiento de acci6n, o mejor dicho de decisi6n.

“Los ministros no van a ir a una mesa a juntarse con un tipo a decir que tienen que hacer y que van a dejar de hacer, lo que no quita que si tiene que reunirse para sacar un decreto o una nueva ley que requieren de la firma de dos o tres ministros no se tengan que reunir, pero no lo van a ser sistem3ticamente, y no lo van a hacer todos y hoy incluso, en los gobiernos anteriores se re3nen con el Presidente de la Rep3blica funcionan con el Consejo de Ministros, con el Presidente, pero es a otro nivel, no es con 3l , es con el Presidente, se re3nen con el Presidente de la Rep3blica una vez por semana y no se van a reunir con el Ministro de Planeamiento.” Alberto Bensi6n

En cuanto a la estructura organizativa y funcional de la Oficina, es formada tomando como referencia el propio Plan de la CIDE, es decir:

*“..en cada cap3tulo de los tomos se representa ese resultado del trabajo de esa secci6n, entonces hab3a un sector agropecuario, en ese sentido fue particular la planificaci6n uruguaya porque nunca hubo un sector agropecuario en la OPP, porque la planificaci6n agropecuaria se la dej6 en manos del ministerio de Ganader3a, entonces hay una OPYPA, eso es consecuencia de que el ministro de ganader3a del gobierno nacionalista que era Wilson Ferreira Aldunate que cuando se creo la CIDE que con su personalidad, este dijo, ‘no espere un poquito, los temas agropecuarios son de m3 ministerio’, entonces nunca hubo. **Cuando t3 hablas de la organizaci6n, fijate t3 en el plan, y vas a ver los cap3tulos coinciden con lo que ser3a el organigrama de la Oficina de Planeamiento.**” Alberto Bensi6n*

*“..la OPP es el brazo ejecutor de lo que fue el Plan de la CIDE del a3o 67, salieron recomendaciones, despu3s se la institucionaliza con la OPP. La OPP tuvo corta vida en la democracia, porque enseguida vino el golpe militar, **as3 que por definici6n la OPP empez6 a funcionar en el gobierno militar y lo que se hac3a, todos los funcionarios que hab3an eran de ex - CIDE que trataban de, el Cap3tulo agropecuario implementarlo, el Cap3tulo industrial implementarlo, bueno, eso llega a la democracia.**” Carlos Steneri*

En 1970 la Direcci6n estaba a cargo de Ram6n D3az, y la Oficina present6 los siguientes lineamientos contados por el Sub. Director del momento, el Sr. Ramiro Rodr3guez Villamil:

“Nosotros hab3amos establecido entonces un acuerdo ministerial, como la Oficina ten3a un rango de ministerio ten3amos todos los lunes a las cinco de la tarde reuni6n con el Presidente. Lo nuestro era una consulta semanal con expedientes que los llevaba yo debajo del brazo y consist3a la reuni6n en una entrevista directa con el Presidente sin los ministros, el Presidente era el puente con cada uno de los ministros y nosotros tra3amos puntos muy concretos a definir,..” Ramiro Rodr3guez Villamil

Los malos h3bitos pol3ticos, las malas gestiones, imped3an institucionalizar las t3cnicas que promulgaba tanto la Oficina como sus t3cnicos:

“El rol que se fijó en el corto plazo en la Oficina, que yo trabajé que lo fijó Ramón Díaz con el acuerdo del Presidente, fue el de hacer la Rendición de Cuentas de esos años ‘70, año pre- electoral, última rendición, una efectiva rendición de cuenta, es decir un Balance de Ejecución Presupuestal y tratar de evitar lo que hasta entonces había sido, eran grandes leyes en las que sabiendo que había que votarlas, porque hay plazos institucionales, se aprovechaban para ponerles grandes cosas que no tenían que ver ni con el presupuesto, ni con el planeamiento, se aprovechaba, había una gran práctica política habitual de dedicarles a las rendiciones de ponerles ajustes,..(.) Nosotros tratamos de safarle al perfil político, de hacer aquel ejercicio de planeamiento y presupuesto, de hacer algo técnico, tecnocrático, substrayéndonos de las presiones políticas pero no lo logramos. Como resultado de eso el 26 de octubre del ‘70, teníamos ya 565 artículos y así salió la rendición de cuentas, y atrás salimos nosotros que presentamos renuncia porque eso había sido desvirtuar por completo el rol que nosotros habíamos tratado de dar,..” Ramiro Rodríguez Villamil

En cuanto a la organización como a la función de la Oficina:

“..nosotros lo que establecimos fue una coordinación, también teníamos una reunión semanalmente con Anichini (Div. Planeamiento) y Zerbino (Div. Presupuesto), que eran los jefes de las dos columnas y ellos traían los informes internos de las dos subdivisiones y se notaba, había avances.” (...)“el plantel de funcionarios no pasaba las 100 personas, no se que pasa ahora, pero había un altísimo porcentaje de profesionales universitarios eran 85 o 90”* Ramiro Rodríguez Villamil*

La gestión de corte ‘liberal’ concluye su experiencia en la Oficina, y en el planeamiento de la siguiente forma:

“Lo vimos como algo hacia donde marchar y vimos con la experiencia del día a día que era muy difícil institucionalizar porque las cabezas no estaban preparadas, los ministros eran todos políticos y en las oficinas técnicas habían algunos contadores, ingenieros, pero cuando llegáramos a la cabeza teníamos el fuerte lobby funcional y a la vista está que nuestra experiencia no tuvo mucho resultado.” Ramiro Rodríguez Villamil

En 1973 se producen grandes cambios institucionales al ingresar los militares al gobierno, sin embargo recién en 1976 la Oficina pasa a llamarse SEPLACODI.

“Aunque entre medio tuvo ese cambio que se plantea que en el año 1976 pasó a ser SEPLACODI pero la organización interna de la Oficina no cambió de lo que es típicamente la OPP. Lo que cambió en el período del 76 y parte de 1985 (..), que apareció la oficina era la DINARP que reflejaba el tema de la difusión y en general funcionó casi como una repartición separada pero dependiendo de los mismos jefes. O sea que la OPP siguió trabajando con sus departamentos y sus sectores y dado que pasaba a ser planeamiento, y la coordinación siempre fue, y difusión se quedó aparte en una oficina que dependía del mismo jefe pero tenía de todas maneras un director propio, que funcionaba incluso en otro local.” Ariel Davrieux

Para el Ec. Carlos Steneri, la denominación Coordinación tuvo un peso importante, elevándola a Primer Ministerio:

*“Y sí , porque era la Secretaría de Planificación Coordinación. Coordinación quiere decir que era **Primer Ministerio**, los coordinaba a todos, después lo de difusión era que la SEPRIME que está hoy en Presidencia se lo pusieron, pero eso en definitiva, no servía para nada, pero lo mas duro era la coordinación, no había Ministro que al sacar un Decreto no pasara, no por los militares, en definitiva, **que no pasara por los técnicos**, que eran filtros.*

Los agarraba Davrieux a los Decretos, no, está mal, esto no sirve, se hicieron reformas en la Seguridad Social de aquel momento”

“..la OPP ya en el período militar había agregado otras dependencias y luego se fueron agregando, entonces ahí vienen las otras dependencias que no formaban el cuerpo de la OPP que era la unidad ejecutora, pero la OPP era más que una unidad ejecutora. En primer lugar en el período militar se pasó la dependencia de la división de estadística o el INE a depender técnicamente, con una dependencia muy laxa en el sentido que no era un jerarca que le diera órdenes al otro, sino que le designaba y era el contacto, era el contacto para no tener contacto directo con el presidente.(..) Durante el período militar se habían integrado comisiones, una para el Vértice Noroeste en Bella Unión y otra para el área preferencial, Tacuarembó - Rivera, se decía, para líneas de desarrollo preferenciales en el sentido que eran áreas muy atrasadas, que no tenían caminos y puentes sobre el Río Negro, estaban muy aisladas.” Ariel Davrieux

Otro hecho a destacar, fue la vinculación entre la SEPLACODI y las intendencias. La Secretaría presentó una función prácticamente de ‘mesa central’, tanto en la organización o administración, como en la dirección de las intendencias:

*“Así que la SEPLACODI se pensó en algo como secretaria, como algo que fuera más que asesor, en el sentido de que **la coordinación tomara mayor peso y no sólo asesorara** sino que prácticamente diera instrucciones. (..) prácticamente el secretario de SEPLACODI le daba órdenes a los intendentes. Estaba muy centralizado entonces. El efecto fue que en el ‘85 decidieron que nada con la OPP porque era inclusive militar y las intendencias en principio se alejaron un par de años de la Oficina de Planeamiento..” Ariel Davrieux*

En cuanto al nivel macro, a la gestión para el gobierno nacional, la participación de SEPLACODI fue vista de la siguiente manera:

“La importancia en la gestión económica no fue muy importante porque realmente en la medida que había un militar no era especialista en temas económicos, entonces el tema economía lo manejaba más bien Economía y el Banco Central. De hecho después cuando cesó el equipo económico que estuvo más tiempo, que fue el de Arismendi en Economía y Gil en Banco Central asume en el Banco Central Puppo que había estado seis meses en Planeamiento y en Economía Julio Méndez, entonces era gente que sabía más de economía que los jefes de planeamiento. (..)La gente estaba y los informes cuando se les pedía los tenían. Pero digamos que en la parte de la gestión económica los jefes eran bien de Economía y Banco Central.” Ariel Davrieux

Seguramente que los entendidos en el tema económico hayan sido tanto el ministro de Economía, como el Director del BCU, pero estos ‘especialistas’ eran nombrados por los militares, y ‘auditados’ en los Cónclaves, por lo que la última palabra en cuanto materia económica y va a ser de los Militares ‘asesorados’, entiéndase la SEPLACODI.

El Ec. Carlos Steneri aporta su visión con respecto al papel que tuvo la SEPLACODI:

“Y en época de los militares, obviamente que OPP llamado SEPLACODI actuaba de Primer Ministro. El militar que estaba ahí era el Primer Ministro y todos los Ministros que estaban, el Gabinete se reunía una vez por semana, el equipo económico o lo que fuera, se reunía en SEPLACODI, había que ir a SEPLACODI, el General que era el Director hacía ir a los Ministros, supongamos, si era un tema agropecuario, iba el Ministro de Agricultura, con el Ministro de Economía, para decidir, un impuesto al sector agropecuario, pero se reunían ahí. Ahí tenían que arreglar o arreglar. (..)No digo que estuviera bien o estuviera mal, pero funcionaba como un Primer Ministerio. Entonces, y bueno si vos acá estás hablando del

quiebre, si hubo un momento en que la Oficina de Planeamiento funcionó para mal o para bien como Primer Ministerio, con Jefe de Gabinete el Director de la OPP fue en la época militar.”

Las ‘puestas a punto’, la materialización formal de esta Coordinación llevada a cabo por SEPLACODI, se daba en los distintos Cónclaves realizados. Sobre esta modalidad Steneri observa:

*“Iban los Ministros e iba una cosa que era rara, que era **sui generis**. Los militares tenían como una especie de Parlamento, La Junta de Comandantes en Jefe, como un grupo de Coroneles. Coroneles que antes se habían dividido. Bueno, se le decía, usted se dedica a la cuestión de Energía, otro se dedica a la parte de Infraestructura, y ellos opinaban. (..)Entonces era una cosa sui generis, porque estaban todos los Generales, todos, la Junta de Oficiales, era la Junta de Generales Oficiales, todos, los Ministros y los técnicos de SEPLACODI. Entonces se sentaban en una herradura los Ministros con los Generales, el Presidente de turno, el de ese momento, yo estuve cuando estaba Alvarez, y los técnicos atrás, fuera de la herradura, cuando hacían una pregunta, tal cosa, por qué pasa tal otra, y ahí decidían. Digo, era una cosa que duraba dos o tres días, que mas bien era como una especie de puesta a punto, de verle la cara a todos y supongo yo, mirado con la perspectiva de retorcerle el brazo a alguno, porque entre los militares no había unanimidad, había militares por ejemplo Raymunde que estaba en la Presidencia del Banco República que tenía diferencia en materia de política económica con el Ministro de Economía, y entonces lo llevaban ahí..(..) el Ministro tenía razón porque estaba apoyado por el Presidente. Todos los Ministros, los que estaban, estaban apoyados por el Presidente porque sino no hubieran estado. Después, el Presidente no podía echar al General, entonces llegaban ahí, lo examinaban, lo discutían y prum, le partían el brazo.”*

Por último, se confirma el protagonismo de la SEPLACODI, tomando como dato que el equipo económico se reunía en dicha Oficina:

“..otra cosa interesante que ahora me acuerdo, que ahora se perdió: el equipo económico, que es una figura que tiene sus subidas y bajadas, que funcionó en la época militar y en la época de la democracia. En la época militar era porque se inició, porque el equipo económico que era Banco Central, Banco República y Ministro de Economía, se reunían en la sede de acá, de OPP de SEPLACODI. Cuando se volvió a la democracia se sigue haciendo, se reúnen en el Ministerio de Economía, Ministro de Economía, Director de OPP, Banco Central y Banco República. Eso fue en la democracia. Hoy ya no se reúnen más.”
Carlos Steneri

*“Entre el ‘83 y el ‘84 fue, digamos, para ponerlo entre comillas, fue el **momento estelar** de OPP. No pasaba nada si no se pasa por ahí y estaba todo el equipo técnico. Los mejores técnicos que había en aquella generación de economistas, que no eran tantos, estaban en SEPLACODI empezando por Davrieux, Caumont, Favaro, Alejandro Ramos, Rosario Mederos. Toda la generación de economistas que en aquellos momentos tenían entre 30 y 40 años, salvo Davrieux, estaban en SEPLACODI que venían ya de OPP”* Carlos Steneri

El capital técnico que presentaba la OPP, se puede comparar a los inicios de la CIDE, donde hubo un fuerte interés por parte de jóvenes universitarios en integrar la Oficina de Planeamiento:

“Todos empezaron, salían de facultad, yo era profesor y mis estudiantes querían, hacíamos un llamado para diez y se presentaban treinta, elegíamos a los diez mejores, porque la gente quería ir a trabajar a la OPP. Después algunos se quedaron, otros se fueron, pero era como

una especie de net work de economistas, sobre todo cuando la profesión de economista no tenía todavía posibilidades de expandirse al sector privado, era casi todo público, entonces, los chicos querían ir a OPP. Habían tenido a Davrieux profesor, estaba toda la mística, vamos a OPP. Así que yo diría que fue siempre, la OPP tuvo una impronta más técnica que política. “ Carlos Steneri

Aparte de elegir a los mejores estudiantes o egresados universitarios mediante Concurso, la capacitación de los mismos continuaba bajo una política de formación en el extranjero:

“Querían imitar lo que hacía Chile, la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile tenían un gran programa de mandar gente al exterior y a su vez tenían convenios con universidades americanas, que venían profesores de universidades americanas a dar clases a la Chile y a la Católica, cosa que acá no había. (..)

El programa de enviar empleados públicos empezó a mediados de 1974. Estaba financiado por la AID (Agencia Internacional de Desarrollo) que depende del Dpto. de Estado de Estados Unidos. En ese programa se fueron a entrenar economistas, ingenieros agrónomos, y veterinarios. Se iba a las Universidades con las cuales tenía algún convenio. En mi caso se me ofreció ir a Campinas (San Pablo), Universidad de Chicago y Universidad de Minnesota. Elegí Chicago pues me pareció la más prestigiosa. Ahí fuimos con Jorge Caumont el día 1 de enero de 1975. Otros colegas, un par de años después optaron por Vanderbilt University en Tennessee y la Universidad de Iowa, en la ciudad de Ames en el estado de Iowa. Economistas habremos sido menos de una docena. Ingenieros Agrónomos muchos más, quizás una veintena. La mayoría fueron a la Universidad de Wisconsin en Madison y la Universidad de Texas AM, en San Antonio. Muchos de los científicos que trabajan en el INIA actualmente pertenecen a esa generación. Pueden ser que hayan ido de otras profesiones, pero lo desconozco. Ese programa financiado por la AID terminó a mediados de los ochenta. En paralelo, el BCU comenzó a becar profesionales que trabajaban en esa institución a Universidades de USA y Europa. Habrá sido alrededor de una docena. Es así que jefes actuales, Bergara – Sub. de Economía se entrenó en Berkeley, el futuro presidente del BHU Polgar en Georgetown University en USA, Masoller integrante de la asesoría macroeconómica del MEF en la Universidad de California en Los Angeles, Humberto Dellamea (ex gerente de Política Económica del BCU) en la U. de Lovaina en Bélgica. También el ex superintendente de Entidades Financieras Barran. “ Carlos Steneri

Conforme lo citado por Steneri, se observa que esta política de formación, tiene sus resultados hasta en la actualidad, ya que los técnicos más representativos del Estado, han sido capacitados en ese período. Por lo tanto, hoy se usufructúan los efectos de una política de hace 25 o 30 años.

Otro punto, es la descripción y funcionamiento de la Comisión de Planeamiento, creada por la Constitución y que deliberó en los comienzos de la Oficina, es llamada nuevamente a sesionar en el '85, en sintonía con la vuelta a la democracia.

Estos encuentros no son sistemáticos, sino que es llamada para tratar temas puntuales. En este período donde se empiezan a formar variadas comisiones sectoriales, la Oficina tiene un conocimiento general tanto de programas como de recursos a utilizar.

Por lo tanto, se observa que el Director de Planeamiento que preside la Comisión, logra coordinar como asesorar en varios temas, ya que contaba con bastante información de los distintos sectores de la economía. Este período llevado adelante por el Cr. Davrieux, representó la época en la cual la OPP tuvo una relevancia importante cumpliendo con algunos de sus cometidos fundamentales, por lo pronto el de **asesoramiento y control presupuestal**.

“Y el equipo económico lo integra el director de Planeamiento. Habían comisiones en diversas áreas y en todo estaba Planeamiento y entonces como tenía conocimiento de los

*recursos, tenía esto, tenía lo otro terminaba teniendo una influencia mayor de lo que supone cuando le pregunta lo que opina. Terminaba asesorando y coordinando en las tareas y por eso en algún sentido algunos hablaban de **superministerio**, pero en realidad lo que se hacía era coordinar tareas en la medida que uno está más informado que los otros tiene más influencia. Si no está más informado que los otros, no resuelven nada, el que resuelve todo es el poder ejecutivo. Planeamiento no resuelve nada, el decía que había que hacer esto, pero si el ministro no se convencía no se hacía.(..) Entonces estando en presupuesto, estando en economía, estando en inversiones, estando en las intendencias, terminaba teniendo una visión más general que todos los ministros. Entonces los ministros decían “yo quiero hacer esto” y le decían “pero esto requiere tales recursos, y no hay” o “esto otro lo queremos hacer”, y bueno “así no se puede hacer” al no haber tomado formación jurídica se le decía “esto la constitución dice que no se puede hacer”. Ariel Davrieux*

Se puede concluir sobre este punto, que existió una buena gestión en Planeamiento, al centralizar bastante información produciendo una mayor coordinación, entre Ministerios, Intendencias, diversos Sectores, aparte del conocimiento presupuestal asignado al ámbito público. Para este período funcionó por lo menos, una parte de sus cometidos sin existir un intervencionismo económico de Estado.

La mayoría de los entrevistados realzaron la gestión del Cr. Ariel Davrieux, por su capacidad en cuanto conocimiento, como su manejo y entendimiento de su cargo.

Estando en Democracia, el primer período de gestión a cargo de Davrieux, cumplió un protagonismo importante la Oficina.

Esto se puede explicar por la herencia dejada por SEPLACODI, en cuanto funcionamiento y centralización en muchos aspectos, como en el conocimiento, la memoria institucional, y técnica del Director.

“Y ahí Davrieux, se sentaba a la derecha del Ministro de turno, porque Davrieux era el que llevaba el presupuesto y la caja. No tan sólo llevaba, presupuestaba, controlaba la ejecución presupuestal, lo cual, casi nada. Entonces era los ojos y oídos del Ministro, de cómo andaba la caja y como iba el presupuesto, que tal Ministerio se pasó, que está de vivo, tal Empresa Pública está por debajo del target que le pusieron y está gastando de más y pun, pan. Eso, hasta fue, hasta el gobierno anterior. Bensión con Davrieux, Alfie con Davrieux. En el gobierno anterior Mosca con Davrieux. En el gobierno blanco, no tanto, porque el Ministro que era Posadas, no sé cuanta bolilla le daba a OPP, que era Cat, pero en el ‘86-‘90 Zerbino-Davrieux, un solo corazón. Estaba ahí y llamaba por teléfono y che, con la UTE tal cosa, qué pasa? Vimos el resultado de este mes, que pun, qué te pasó? No, que tuve que prender la central... Así era.” Carlos Steneri

La creación de DIPRODE es en 1987, y tiene como cimientos tanto el VERNO como el grupo Tacuarembó- Rivera. En el gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti, se instrumenta el mismo plan de estas experiencias, pero para el Sector Lechero, y la Cuenca Arrocerá.

Los dos departamentos más relevantes en la OPP, fueron Presupuesto y Planeamiento como lo estipula el origen de la Oficina. Se observa el *quiebre* de este diseño a nivel funcional como organizacional en 1990, con el gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle.

“Entonces la organización básica era de dos grandes departamentos, uno que era de planeamiento y otro de presupuesto y se prolongó hasta el año ‘90 que fue modificado por un decreto en el período del Dr. Lacalle, que se pasó a tener organizaciones (comisiones) el departamento pero en gran número, separando en departamento de presupuesto en tres básicamente y el departamento de planeamiento desapareció como tal.(..) ..en el período del

Dr. Lacalle se crearon más 14 comisiones. Dependiendo de ellas, entre ellas la Comisión sectorial del MERCOSUR y bueno, la gran conversión del ciclo fue que todas esas comisiones, las que no estaban muy en línea con planeamiento, la Comisión de la Laguna Merín, que termina siendo una tarea binacional con Brasil no tiene mucho sentido que estuviera ahí porque dependía de relaciones exteriores, la del puente Colonia – Bs. As, esas comisiones se desactivaron y se incorporaron tareas de DIPRODE. Luego empezamos a crear comisión para ejecución de todas las comisiones.(..) Y se crearon así una especie de actividades especialistas para el caso, “ad hoc”, que una vez terminada la tarea y encontrado que podía ejercerlo otro, lo tomaba otro. Como era el puente Colonia – Bs.As., pasó al Ministerio de Transporte. El desarrollo de la Laguna Merín había venido de Transporte y volvió a Transporte, el desarrollo o la atención de asentamientos irregulares pasó ahora a Vivienda. Digamos que se creó como un cambio que cuando había una tarea que no estaba prevista en los Ministerios a veces se lo cargaba a Planeamiento y luego se lo derivaba al Ministerio que correspondía. (..) Mantienen los departamentos separados, no hay más como hubo un jefe hasta el ‘89 de presupuesto, por ejemplo, en realidad fue hasta el ‘90, el primer semestre del Dr. Lacalle que se eliminó. Ahí había un director de presupuesto del que dependía Presupuesto Nacional que se llamaba Empresas Públicas. Entonces se eliminó y quedaron los directores del departamento de cada uno pero siguieron existiendo los tres que había antes.” Ariel Davrieux

Por lo interpretado en la cita, la OPP reflejó la política económica que aplicaba el gobierno Blanco, reestructurando la Oficina a nivel de sectores, eliminando algunos, y creando otros con un contenido totalmente distinto al que existía. Como lo menciona Ariel Davrieux, se pasaron a tratar puntos específicos de programas o reformas de interés puntual desde Presidencia. Se crean varias comisiones, destacándose en todas el perfil de reformas de corte neoliberal.

Desaparece totalmente Planeamiento, pero lo que tampoco permanece y sí hubiera podido coexistir es la Coordinación. El tema de planeamiento e ‘intervencionismo’ entendido como algo que coexisten, pudo ser el motivo para que desaparezca la Oficina con su cometido original, quedando como centro de operaciones en la implementación de diversas iniciativas del Ejecutivo.

“Justamente los que quedaban en la medida que lo importante era la apertura del país, la negociación de integraciones internacionales, el departamento se llamaba de Comercio pero en realidad era de negociaciones internacionales, sigue siendo así pero ahora lo integró al viejo edificio de la oficina y no forma parte del núcleo de la oficina.

Ese fue el cambio, cuando se entendió que más bien era una Oficina de coordinación, como empezó siendo con militares, tenía nombre pero no se hacía, pero luego se empezó a hacer más fuertemente y luego en el período del Dr. Lacalle se dio ese cambio que tomó esas características. Yo creo que cambió bastante las dimensiones en ese momento, pensamos en términos de planificar sectores, el desarrollo del norte, el desarrollo también para Tacuarembó - Rivera y a partir del ‘90 cambió.” Ariel Davrieux

Se fortalece la relación con las Intendencias a mediados del ‘94, comenzando a descentralizar a partir del ‘97:

“..se establece constitucionalmente la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización y entonces ahí se coloca en Planeamiento (la Oficina) la coordinación real pero coordinación bajo jefatura reestableciendo, cosa curiosa, lo que habían hecho los militares, que los había llevado a la descentralización total.”

Se infiere que la experiencia militar en la descentralización dejó un saldo positivo, en cuanto a que la misma se puede llegar a institucionalizar, tanto a nivel de región, como de

departamento, y también a nivel del control de los recursos. En este sentido no funcionó a nivel de ‘decretazo’, por la connotación militar. Sin embargo mediante la exigencia sí en la presentación por lo menos de un plan estratégico que acompañe la solicitud de recursos, se llega a una posible solución en este período para lograr la descentralización.

Si se toma los ’90 como punto de inflexión en la reestructuración de la Oficina, también se denota la pérdida de prestigio institucional, transfiriendo funciones en gran medida al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). A partir del ’95 comienza el ‘declive’ funcional de la OPP, por varias razones: *“En el ’95 luego se planteó un panorama que podía mejorar porque fue un año de dificultades, en el ’95 fue la crisis de Méjico, pero se planteaban problemas, se tomaron decisiones en orientación a cambios en seguridad social, educación y salud. En el 2000 ya la cosa más bien estaba complicada, era todo administrativo, el panorama ahí era qué se mantenía para que no se perjudicara demasiado el país, una orientación de recesión severa.”* Ariel Davrieux

En el ’90 se promulga la ley de prohibición del ingreso a la función pública, a esto se le suma que algunos técnicos tenían mejores ofertas en otros organismos, como Empresas Públicas, o el propio MEF, más el natural alejamiento debido al cese jubilatorio, hizo que menguara en sus capacidades la OPP.

“Luego con lo del ingreso aparecieron las dificultades, porque la gente comienza a irse y jubilarse. Los departamentos quedaron con menos dotación entonces cuando había que hacer nuevos programas no había departamentos, era parte de esta prohibición de ingreso de funcionarios públicos que acotaba la función de la parte central.(..) El núcleo de la Oficina se defendía como podía y una de las maneras que se pudo fue traer a la gente en comisión que después se incorporó a la Oficina porque a veces se podían incorporar.” Ariel Davrieux

El cuerpo burocrático como técnico presentó una distorsión contractual con motivo de la ley de prohibición. Se observa que los funcionarios permanentes, como ser presupuestados (la mayoría administrativos), como técnicos o profesionales que fueron reduciendo en su cantidad, eran los que sostenían la infraestructura de la Oficina, entiéndase esto en el sentido de ‘responsabilidad administrativa’.

Al momento de contratar más personal, se utilizó la modalidad de adjudicarlo a un programa o proyecto, financiado por préstamos extranjeros, como préstamos el de Naciones Unidas (NNUU). Pero para las funciones básicas de la Oficina se mantenían a los funcionarios de ‘cepa’.

En 1993 asume la Dirección de OPP el Ec. Javier de Haedo. Relata que el inicio de su dirección se vio acotada en acción, ya que se encontraba a mitad del período de gobierno, por lo que cualquier iniciativa era difícil de concretar:

“..porque vos generás una inercia de atribuciones que le han ido asignando a la Oficina. Pero si sos ya el tercero en la etapa final de un gobierno, más todavía. Entonces la posibilidad de innovar uno cuando está en la recta final de un gobierno es muy difícil. La OPP que yo conocí fue una oficina que había perdido muchas cosas que a uno le había costado tener, hubo una fuga de cerebros de esa oficina, que había ido a dar a otras oficinas del Estado.”

De Haedo trae dos puntos que caracterizan el período de los ’90. El primero y ya mencionado es la ‘fuga de cerebros’ para otros organismos, y la segunda es algo que hasta presenta la Oficina hasta en la actualidad, y que corresponde a esa ‘inercia de atribuciones’ que se le ha ido agregando a la OPP. Esto se traduce en muchos emprendimientos, relativo a distintos sectores, a la creación de comisiones, etc., que siguen permaneciendo y que nadie erradica. Este ‘statu quo’ se puede explicar por varias causas: por un tema de mala Administración u

Organización de la Oficina, por presión gremial, por desinterés en reorganizar y distribuir recursos, etc. En fin, este tema es retomado por el actual Sub. Director de la Oficina Conrado Ramos; en la entrevista que se le realizó expresa la misma inquietud:

“En un momento yo tuve la idea de hacer una muy buena auditoría del personal y hacer una reestructura más de corte ‘lead management’, quién nos falta y quién nos sobra, pero me salía mucho dinero. (..) Muchas veces la gente, además de tener rutinas de años de incentivo y por lo tanto hay gente que saca provecho de eso, hay otra gente que no le estás sacando el jugo porque no le estás dando las instrucciones consolidadas de qué es lo que querés que hagan. (..)Es un problema, yo creo, de años de inercias y de pérdida de capacidades institucionales que no lo resolvés de un día para otro.” Conrado Ramos

Volviendo a los '90, la Oficina se presenta como un ‘cajón de sastre’, según lo expresado por De Haedo: *“Pero una oficina de la OPP es un cajón de sastre. La Oficina tenía en ese momento cuantas atribuciones te puedas imaginar, numerosísimas. Había una cosa que se le ocurría a alguien en el gobierno y termina siendo una función más en la OPP, porque era cómodo tenerlo cerca del Presidente, en el mismo edificio que el Presidente, con una persona de confianza del Presidente y generalmente en los Ministerios puede haber cierta competencia, OPP es un Ministerio muy ‘sui generis’”.*

De la gestión en sí de la Oficina para este período, destaca: *“Le di mucha bolilla a temas que no eran de mi especialidad pero que eran que yo consideraba que Planeamiento debía tener, como era todo lo que tiene que ver con el relacionamiento con las intendencias del interior. Hice una gira incluso en marzo del 1994 por todas las intendencias del interior, instalé una oficina dentro de la OPP y un nexo en Montevideo para que alguien con un perfil político solucionara problemas, coordinara, etc. Le di mucha bolilla al desarrollo municipal, que es o era una suerte de.. bueno “yo te doy recursos para comprar máquinas y hacer obras pero vos cumplís con ciertas metas de ordenamiento de números y de cómo hacer la evaluación financiera”.* Javier De Haedo

Su visión en cuanto a la Oficina como Asesora, piensa que debería volver a sus inicios con un perfil técnico que realmente “pensara” en el largo plazo:

“Si yo soy Ministro de Economía, el político soy yo. Me ofrecés una oficina técnica preservada del lío político que pondría economistas que pensarán el Uruguay a 25 años de plazo, sabiendo qué es lo que yo quiero hacer en 5 años, pero que la hoja de ruta a largo plazo la pensáramos juntos y que ellos estructurarán las líneas. Pero en todo caso yo me imagino que debería haber una Oficina de Planeamiento desintoxicada de lo partidario, con técnicos reconocidos, pensar el país a largo plazo y que fuera un poco, no digo la elaboradora de políticas de largo plazo, pero por lo menos que vaya estudiando el Uruguay del futuro y que sí con cierto lineamiento político vaya estableciendo políticas de largo plazo. Y viene un nuevo gobierno y es como yo decía en la entrevista que me hicieron el otro día, el Uruguay tiene mucho de eso de que cada nuevo gobierno es un enano que se sube a los hombros de un gigante. No viene un gobierno nuevo y quiere refundar el país, ni siquiera este gobierno de izquierda. Vázquez fue muy gráfico, lo dijo el otro día cuando cumplió los dos años y medio, ‘no nos voten si creen que en cinco años vamos a cambiar todo, no se puede hacer un cambio estructural con la gente viviendo adentro de la casa. Tampoco vamos a hacer una lavada de la cara de la fachada’.”

Para el entender de De Haedo se debe mantener por lo tanto el formato institucional actual, es decir que sea una Oficina de Elite, con técnicos ‘neutros’ en sentido político, pero debería existir un compromiso entre los partidos, para aunar criterios en la proyección de ‘ciertas’ políticas de largo aliento.

Se reconoce que esto es difícil de alcanzar, ya que está fuera del juego político, los intereses partidarios pueden pesar más que los intereses nacionales.

¿Cómo compiten los partidos, qué plataforma pueden ofrecer, si comparten visiones a largo plazo para ciertos temas? Aparece el conflicto político- ideológico, y se desvirtúa la competencia electoral. Capaz esté errada la afirmación, sin embargo hay ciertos temas que se mantienen en la Agenda. Tal vez se implementen distintas formas de atacarlos, pero en el fondo se busca lo mismo. Como dice De Haedo: *“Hay mucho más común denominador de lo que se cree.”*

Una de las Reformas más importantes a llevar adelante, fue la Reforma del Estado, implementada en 1996, mediante el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE).

Si bien fue creado por OPP, también impactó en la reorganización de su estructura:

“Sí, el CEPRE lo que hizo fue reducir el número de unidades dependientes, eliminar las unidades ejecutoras, simplificar, e incorporar la función de reforma del Estado dentro de la oficina como tarea permanente. Permanente en la medida que no se cambie, pero como era un proyecto y podía cesar, el compromiso con el BID era incluso que fuera permanente, así que se creó especialmente.”

En cuanto al formato institucional, el que hoy presenta es el más adecuado según Ariel Davrieux:

*“Yo creo para lo que hace la OPP o tal vez lo que hacía antes, primero que no ha cambiado en su esencia qué es lo que se quiere, esta organización funciona. No debería ser un ministerio porque un ministerio le da la posibilidad de resolver y entonces aparece cada vez que trata con otro ministerio como una intromisión con otro ministerio. Cada vez que es un ministerio termina en peleas entre dos ministros que tienen la misma jerarquía, tienen la misma responsabilidad ante el parlamento, porque casi todos son gobiernos que tienen fuente de inversión parlamentaria, y terminan peleándose y el que domina es lógicamente el que tiene la **plata**, que es el ministerio de Economía.(..) Pero el Presidente no puede dejar de tener a alguien próximo. Actualmente el personal en la Oficina es alguien de confianza que está muy cerca del presidente.”*

Sobre las asesorías al Poder Ejecutivo, hasta llegar a participar en las interpelaciones de los Ministros, ante el Parlamento:

“..trabajé en interpelaciones porque trabajaba como asesor del ministro y el asesor no es la persona, es toda la Oficina porque no es que uno sepa todo, si tiene dudas, llamadas urgentes y entonces el ministro tiene además de su ministerio a una Oficina apoyándolo.”

Ariel Davrieux

Steneri aporta dos conceptos fundamentales para entender cual sería la función de OPP, la existencia de una ‘masa crítica’, y el corte transversal que puede realizar ante los otros organismos.

“Los organigramas funcionan si se crean cuando vos generás la masa crítica que sigue una acción. Entonces, vos una coordinación entre las Intendencias, entre la UTE, entre el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Gobierno Central es a través de un programa: ¿cuántos productores lecheros hay en la CONAPROLE, en el sector privado, metimos para adentro? (..)traíamos a los técnicos de la Intendencia y decíamos, bueno, esto lo vamos a hacer nosotros, esto es responsabilidad de Transporte y Obras Públicas, y así funcionaba. En un lapso de tres o cuatro años, se hicieron dos proyectos, la etapa uno y la etapa dos, y se iba como, así, a velocidad de relámpago, porque la gente esperaba, el productor, ah, y aparte al productor no tan sólo se le hacía, al lechero o arrocerero, el camino que pasaba por la puerta, se le hacía el de adentro, porque no tenía sentido que,

también había un subsidio del Estado, de decir, bueno, usted se hace cargo como productor de poner los caños, para hacer la pasada, pone nada más que el material. Eso es, desde mi punto de vista, una prueba de cómo una oficina como OPP, ubicada donde está, puede hacer el corte transversal, hacer la masa crítica con los recursos humanos necesarios para imprimir una acción determinada.“

Steneri menciona a la función de Canessa como Controler. Cosa que no escuché en otro momento. Infiero que debe ser por ser la gestión post-dictadura, y enmarcado en el tema de la Concertación, fue en la época de Davrieux. Me parece interesante pero no se si ponerlo.

*“Yo digo que la función de la OPP, de alguna manera tiene que adaptarse a las circunstancias políticas, digo, porque de vuelta, si no te echan. No te podés poner, en el púlpito. No te podés poner de púlpito a predicarle a Mújica, o a predicarle a María Julia Muñoz (..)en un Gabinete con estas características, haya sido del color que haya sido, pero con estas características es muy difícil que haya una OPP con gran peso, porque está acotada por las propias **murallas que imponen cada uno de los Ministros** que son a su vez, líderes políticos. Andá a decirle, Rubio a Marina Arismendi, yo quiero que el plan de equidad en vez de hacerlo, no sé, en vez de que sea más con Asignaciones Familiares, sea más con Ayuda Escolar. Sí? ¿Cuántos votos tenés vos? Nunca se va a llegar a eso, pero se sobreentiende que al final del partido es así, chau, se termina.”*

Steneri concluye sobre el mejor perfil del ‘primer ministro’, que no queda otra opción que ser un buen articulador, pero fundamentalmente debe ser de la total confianza del Presidente como es hoy Rubio. ¿Por qué esto? Porque no se puede tirar en contra a ‘diez Ministros’, los cuales son líderes políticos de sus sectores, que valen en votos, y por lo que no negocian muchos cambios en sus carteras. Eso es hoy. Ahora, si los Ministros sí fueran técnicos y no políticos, los vínculos institucionales se darían de otra forma, como fueron en los períodos de Davrieux, tal vez por esto funcionó dentro de lo esperado la Oficina.

Javier De Haedo, llega también a concluir que :

*“...porque no tenés que ser economista porque es una Oficina que, de alguna manera, ya sea en la teoría “Planeamiento y presupuesto” o en la práctica “cajón de sastre” donde se mete todo, da para una persona con una visión global de **la cosa pública** y de **la cosa política**.”*

En la actualidad el Sub. Director de la OPP, Conrado Ramos, relata el estado tanto organizacional como funcional de la Oficina:

“OPP está construyendo sus capacidades que no las tenía. Quiero decir que recién estamos empezando a fortalecer la institución creando determinadas rutinas y equipos de trabajo que no los teníamos(..).. queremos ya en la próxima Rendición de Cuentas, ya fortalecer algunas áreas y puestos de trabajo para que queden funcionarios estables, presupuestados, técnicos buenos. La oficina se vació. Es un staff que entra y sale y no hay memorias institucionales. Las pocas que quedan se van a ir yendo... ‘Poder tener memoria institucional’ esa es una reestructura”.

Ya que el personal es acotado y el presupuesto insuficiente para realizar cambios, se esta recurriendo a una reestructura a nivel interno:

“Entonces lo que estamos haciendo es que los jefes de área se hagan responsables de la articulación de esos otros sectores. Algo que no es fácil, y porque son huecos y vas a ir a ver qué está haciendo la persona concretamente e inclusive tenemos problemas locativos muy fuertes, y eso también dificulta el armado de equipos y decir ‘bueno, esto no tiene sentido que siga siendo acá’.”

En cuanto a las actividades emprendidas por esta gestión, Ramos puntualiza:

“..se están creando son unidades de planificación en los ministerios y acá desde el núcleo que ya está formado en modernización del Estado, desde ahí poder desarrollar capacidades para hacer el monitoreo de la evaluación que se hace descentralizadamente. Acá no se va a construir la capacidad de poder evaluar todo, pero si es hacer un monitoreo de esas evaluaciones y poder tener alguna de las informaciones más relevantes de esas informaciones para poder rendir cuentas al consejo de ministros y al Presidente, que hoy en día no tienen datos y no tienen la información y las capacidades de poder evaluar la calidad de las políticas públicas.”

Steneri afirma que el presupuesto no es un factor que condicione la actividad de la Oficina, ya que son relativamente pocos sus recursos humanos, en comparación a otros organismos del Estado. Tampoco requiere una infraestructura costosa, tiene que contar con un buen soporte informático y tecnológico funcional a los requerimientos de la Oficina, debe ser la única condición necesaria en estos tiempos. Sin embargo hoy los recursos económicos, no son suficientes: *“Probablemente en el próximo período de gobierno podamos tener más margen presupuestal para tener personal estable, y no que sean capacidades muletas. Se van las financiaciones internacionales y se cae el planeamiento.”* Conrado Ramos

Se observa el peso que siguen teniendo los préstamos extranjeros, y la baja participación del gobierno.

No es prioridad del presente gobierno *reflotar* OPP, sus recursos van dirigidos a otros sectores, si bien en más de una oportunidad se habla de tratar de pensar el Uruguay a futuro. Se manifestó esta visión por parte del Ejecutivo, en octubre pasado cuando se publica la obra *Uruguay: Agenda 2020*, y esta fue presentada por el propio Presidente Dr. Tabaré Vázquez, adhiriendo a las propuestas de los distintos especialistas, que integran este compilado.

Por último, el diagnóstico del Sub. Director de la Oficina es:

“Bueno, la designación política de Rubio está en concordancia con esto, es designado por el Presidente para que ejecute la Reforma del Estado, ya que es una reforma con prioridad política. Lo que sucede es que Planificación no ha desarrollado todavía las capacidades para ser una proveedora de insumos de primera calidad para el Consejo de ministros, que es lo que pasa con la Coordinación de estudios, la coordinación en Chile. La proveedora del comité político tiene una serie de instrumentos que están desarrollados. En Brasil lo mismo, que son utilizados para la toma de decisión directa y del Consejo de ministros.”

Ramos termina comparando los logros tanto de Chile como de Brasil en materia de concentración de información por parte de la Oficina Técnica y Asesora -respectiva de cada país-, *insumos de primera calidad* para la toma de decisiones de Presidencia, como para el Consejo de Ministros.

3.4. Resumen

Para describir el objeto de estudio de este trabajo, la Oficina de Planeamiento y Presupuestos se utilizaron varios indicadores para realizar su reconstrucción funcional y organizacional.

El organigrama de la Oficina fue construido bajo el formato de los cometidos perseguidos por el Plan de la CIDE. Este diseño no presentó mayores modificaciones hasta los '90, donde desaparece el Planeamiento tanto como Departamento, como en función.

Los recursos humanos presentan dos momentos de auge técnico en su historia, el primero en sus comienzos al heredar buena parte de los mismos por la CIDE. El segundo momento es a fines de los '70 inicios de los '80, con la selección de destacados profesionales, más su capacitación en el extranjero dada por la propia OPP. Figuras destacadas del ámbito académico y político hasta nuestros días.

La periodización realizada a su evolución histórica se da a partir de cinco momentos seleccionados, mediante hechos que marcaron su transformación.

Si se pudieran graficar los mismos, estaríamos ante una curva, donde su punto máximo se vería a comienzos de los '80, en el entendido de una mayor ejecución de sus cometidos funcionales. Para los '90 se desfigura estas funciones, conformando unidades ejecutoras, como programas de contenido variado, y reduciendo hasta las funciones de Presupuesto. Como lo denomina De Haedo, pasa a ser un 'Cajón de Sastre'.

En cuanto al Planeamiento en sí, en la era SEPLACODI se llevó a cabo una fuerte Coordinación, lo que generó una mejor planificación y evaluación de los resultados. Esta función la caracterizó a la SEPLACODI, como un Primer Ministerio para el período en el que actuó.

En el primer gobierno de la reapertura democrática dirigido por Davrieux, se distinguieron las funciones de Asesoramiento y Control presupuestal fundamentalmente, y se mantuvieron actividades en cuanto a Planeamiento.

Se observa que en los '70, se implementó el Plan CIDE; se crea otro por OPP: I Plan Nacional de Desarrollo, y el último elaborado por SEPLACODI: II Plan Nacional de Desarrollo. Todos presentaron lineamientos generales y estratégicos para el Desarrollo del país. A partir de estos diagnósticos se ejecutaron Planes Regionales, como el VERNOS y el GTR.

Finalmente se realizan Planes Sectoriales a mediados de los '80, como ser la Cuenca Lechera y Arrocería. Se concluye que fue perdiendo fuerza los planes a largo plazo, ya que no se elaboraron más. El último de 'mediano plazo' fue para el período '87 – '89.

Capítulo III. Conclusiones

La presente investigación tuvo como objetivo general, describir y analizar como evolucionó la planificación en Uruguay como política estatal. La propuesta para alcanzar dicho análisis, fue

enfocada en el estudio del organismo encargado de dicha función, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, conforme lo estipula la Constitución.

Luego de reconstruir dentro de las posibilidades la historia de la Oficina, se llegan a las siguientes conclusiones:

- ¿Mal momento para nacer la OPP?

Sí. A partir de lo investigado, se puede inferir que la inestabilidad política que enmarcó institucionalmente a OPP (1967), hizo que sus cimientos no fueran lo suficientemente buenos para institucionalizarse como tal.

Si bien como ya lo planteaba CIDE, urgía el cambio de un nuevo modelo económico y social para el país, se quedó mayormente en el debate intelectual, y no llegó a concretarse en demasía en los hechos. Esto lo denominó Bensión, como el conflicto político – ideológico. Esta inestabilidad tanto política como ideológica se ve claramente en el Cuadro cronológico de autoridades de la Oficina (Cuadro N°3).

Desde el año de su Creación 1967 hasta 1971, básicamente hasta la toma del poder de Bordaberry, las autoridades permanecían unos meses.

Por ejemplo, comienza con el Cr. Faroppa, reconocido intervencionista, que por supuesto tenía una visión de la Oficina a crear, renuncia a los meses y sube el interino Héctor Luisi. Para esa fecha muere el Presidente de la República Oscar Gestido, lo que llevó a una mayor inestabilidad quedando Manini Ríos por un tiempo como Director.

Luego lo sucede Santiago Antuña, Aquiles Lanza, Vegh Villegas, Rodríguez López, Ramón Díaz, y nuevamente Aquiles Lanza.

- SEPLACODI como Primer Ministerio

Si hubiera que evaluar la planificación en Uruguay, la era SEPLACODI fue el período en donde se acercó más a la concepción de Planificación.

La Coordinación, como la Centralización de la Información hizo posible que se concretara la Secretaría, en un Primer Ministerio o ‘Super’ Ministerio.

Ahí no fue una oficina de Asesoramiento, sus funciones cambiaron radicalmente, el factor Militar lo explica. En primer lugar el conocimiento técnico de los Militares en cuanto Planificación Estratégica ya que es parte de su preparación curricular. En segundo lugar la ‘eficacia’ del cuerpo burocrático en dicho período. Esto también fue condicionado por la característica militarista, se le puede designar como una *burocracia militarizada*, si se toma como referencia las llamadas “misas”, en las cuales se reunían a todos los funcionarios, a nivel general o por sector, manteniendo una permanente comunicación y sistematización de las mismas.

Toda esta operativa presentada por la secretaría, respondía también a la concepción de Seguridad Nacional, que en el entendido que a mayor bienestar económico y social, se incrementa también el Orden en la población.

Por lo tanto, SEPLACODI fue una creación militar, y la transformaron en un ‘super’ ministerio tuvo que ver con la aplicación de una política de Coordinación, la cual según la Constitución, la OPP no la presentaba entre sus cometidos.

Igualmente la experiencia demostró que se puede Coordinar, pero el factor autoritario explica porque fue posible. Estando en Democracia se hace muy difícil llevar a cabo esto, ya que los Consensos no son fáciles de obtener, y el sistema político que ostenta el Uruguay constituido por fuertes Partidos Políticos, lo complejizan aún más.

- Debate entre el técnico y el político

El cargo de Director de la OPP, tiene que tener como características, el de ser un técnico reconocido, contar con el respaldo del Presidente, presentar un bajo perfil, ya que aunque presenta las mismas condiciones que un Ministro, no lo es, es subordinado políticamente ante los Ministros. Supuestamente así funcionaría relativamente bien, bajo el formato institucional que presenta la Oficina, conforme lo ven tanto el Cr. Bensión, como el Cr. Davrieux

Sin embargo Davrieux es un poco más flexible al respecto, no ve con malos ojos que sea un político, ya que entiende que no es solamente un Asesor por tener conocimiento de los diferentes ámbitos, sino que debe asesorar también sobre las consecuencias políticas de las decisiones a tomar. También por ello debe presentar un bajo perfil, y ser un buen articulador. En cuanto el formato institucional también es el más correcto, ya que si fuera un 'superministerio', por así decirlo, pasaría a la órbita del Consejo de Ministros, sería un igual entre los Ministros, y los roces estarían siempre presentes. Parece que por la experiencia vivida, siempre el que tiene la última palabra va a ser Economía, por tener el dinero.

El aporte de Steneri, sobre este tema tiene que ver con la 'muralla política', con que los ministros son líderes políticos, valen tantos votos, lo que los hace bastante inmunes a las posibles directrices del Director de OPP. Por lo tanto, en la coyuntura política actual, el perfil del Asesor, debe ser más político que técnico, teniendo la confianza del Presidente, y siendo un buen articulador.

- Corte funcional

Al analizar como fueron evolucionando las Inversiones realizadas por la OPP, se identifican dos fases en su historia: desde sus inicios hasta se podría decir 1995, y desde esa fecha hasta nuestros días. El primer período estuvo dirigido a una producción de proyectos productivos, con un complemento social también, ejemplos claros fueron el Verno y GTR, y las Cuencas Lechera y Arroceras.

A partir de los '90, no se realizan más proyectos productivos, sino se trata de realizar reformas a nivel de la descentralización de la gestión por medio del Programa de Desarrollo Municipal, y también se concretan programas de mejora a nivel social, como el PRIS, el FAS, el programa de Saneamiento y la Integración de Asentamientos Irregulares.

- ¿Cómo queda el Planeamiento?

Como ya se mencionó el momento cúspide en la planificación fue en la era SEPLACODI, no hay que olvidar también que mantuvo un prestigio importante en la primera gestión de Davrieux. Lo que importa aportar ahora, es que las políticas llevadas a cabo en esos períodos fueron de corte liberal en la época militar, y el gobierno Colorado, vio que operaba en conformidad la Oficina y siguió con los proyectos iniciados, y comenzó nuevos como ser La Cuenca Lechera, y la Cuenca Arroceras, entre otros.

En definitiva el debate a que lleva esto es, que el Planeamiento no significa un intervencionismo económico de Estado, ni un régimen autoritario, y todos los tabúes que arrastra dicha concepción. El planeamiento no necesita ir de la mano de ninguna ideología, ni de ningún pensamiento económico, creo que se puede aislar por sí mismo, que su temática no tiene porque ser solamente de naturaleza económica, como se lo ha relacionado desde siempre. Se puede planear la educación, la salud (aunque puede tener connotaciones económicas), la ciencia, etc. Existen muchos más temas que hacen a la calidad de vida de un país y su población.

¿Qué margen de acción puede tener hoy la Oficina de Planeamiento y Presupuesto?
Dos son los conceptos básicos para caracterizar las funciones de OPP factibles de alcanzar en la actualidad, la **Coordinación** y la **Explotación de Información**.

La Coordinación tendría que ser entendida como algo distinto de lo realizada con directrices inflexibles y estricta, como en la era SEPLACODI. Sin embargo de la experiencia dejada por el Grupo de Trabajo Tacuarembó – Rivera (que fue en esa época), se rescatan esos *cortes transversales* al decir de Steneri, en que se coordinaba con otros organismos para ejecutar los planes, como ser UTE, o el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, ANEP, etc. Por ello es una función relevante que podría tener un perfil más demandante de *acciones* en ese sentido, que de contralor de recursos económicos.

En cuanto al concepto de Explotación de Información, con respecto a lo planteado por Ramos en cuanto a tener una calidad de insumos de primer nivel, ya que son la base en la toma de decisiones del gobierno. También es apoyada esta concepción por la experiencia en la primera administración de Davrieux, cuando relata que la Oficina sabía en que estaban la mayoría de los Ministerios, como de las Intendencias, Entes, etc., y que era fundamental al momento de la toma de decisiones cuando se reunían los Ministros, o solicitaban información.

Bibliografía

Aboal, Diego- Moraes, Juan Andres et all: Economía Política en Uruguay, CINVE- ICP, Trilce, 2003.

- Bertranou, Julian: Estructurando la política. El papel de las instituciones, Revista mexicana de sociología.
- Bettelheim, Charles: Problemas teóricos y prácticos de la planificación, Tecnos, Madrid, 1982.
- Bustelo, Pablo: Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico, Síntesis, Madrid, 1998.
- De Olivera Campos, Roberto – Simonsen, Mario Enrique: A nova economia brasileira, Olympio, Rio de Janeiro, 1974.
- Dobb, Maurice: El nuevo socialismo, Cap.II, Oikos-Tau, Barcelona.
- Foxley, Alejandro R.: Estrategia de desarrollo y modelos de planificación, Fondo de Cultura Económica.
- Garcé, Adolfo: Ideas y competencia Política en Uruguay, Revisando el “fracaso” de la CIDE, Trilce, 2002.
- Hernández , Baptista y otros: Metodología de la Investigación.
- Leeman, Wayne: Capitalismo, Socialismo de Mercado y Planificación Central, Colección Ciencia Económica, Barcelona, 1970.
- Marcaida, Elena et all: Estudios de Historia Económica y Social (De la Revolución industrial a la globalización neoliberal),Biblos, 2002.
- Margulies, Isaac – Vidal, Martha: La Administración Financiera y la Contabilidad en el Sector Público del Uruguay, FCU, 2001.
- Matus, Carlos: Planificación y gobierno, Revista de la CEPAL N°31
- Midaglia, Carmen: El rendimiento de los “By – Pass como instrumento de Reforma Social.
- Ponce, Jorge: Nota sobre Empalme y Conciliación de Series de Cuentas Nacionales, en Revista de Economía, Segunda Época, Vol. XI, N° 2, Nov. 2004, BCU.
- Rial, Lionel: El Presupuesto por Programa en el Uruguay: Reseña y Evaluación Crítica, UdelaR, 1981.
- Ruibal- Lopez- Bursztyn: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, AMF, 1972.
- Sen, Amartya : Desarrollo y Libertad, Planeta, 2000.
- Setaro, Marcelo; Tesis de Grado, Elites e Instituciones: La CIDE como una estrategia para el desarrollo (1960 – 1967), 1999.
- Constitución de la República, Sección XIV, Capítulo VI.

Publicaciones periódicas y Pappers.

CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, N°8 Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación (2000). Javier Medina Vásquez, Experiencias significativas en pensamiento a largo Plazo.

CEPAL, Serie Gestión Pública, N° 51, Funciones básicas de la planificación económica y social, Juan Martin, Santiago de Chile, 2005.

CEPAL, Serie Gestión Pública, N° 28, Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina, Ariela Ruiz, Santiago de Chile, 2002.

CGN, División Presupuesto, El Presupuesto, Ec. Pablo Fernández, 2007.

OPP, Dirección de Proyectos de Desarrollo, Unidad Vértice Noroeste, Plan Director Bella Unión, 1987.

OPP, Memoria Anual 1969.

OPP, Memoria Anual 1974, publicada en 1975.

OPP, Plan Nacional de Desarrollo 1973- 1977, 2ª Edición, Tomo I.

Presidencia de la República, Memorias Anuales , 1968 – 2007, excepto 1994 y 1995.

SEPLACODI, Resumen Cónclave Parque Hotel, 1976.

SEPLACODI, Informe al Cónclave Solís 77, 1977.

SEPLACODI, Lineamientos básicos de política económica y social, Cónclave Piriápolis, 1981.

SEPLACODI, II Plan Nacional de Desarrollo, 1981.

Texto Ordenado de Inversiones, IMPO, 1997.

UdelaR, CCEE, Resoluciones de los Conclaves Gubernamentales, 1978.

Direcciones de Web

- * www.plan.gouv.fr/mission/images/bpf.pdf
- * www.opp.gub.uy
- * www.cgn.gub.uy
- * www.bcu.gub.uy
- * www.presidencia.gub.uy

ANEXO
