

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

**Elites e instituciones: la CIDE como una
estrategia para el desarrollo (1960-67)**

Marcelo Setaro Montes de Oca
Tutora: Carmen Midaglia

(I) INTRODUCCIÓN

Una de las explicaciones más recurrentes a propósito de la caída de nuestra Democracia, se ha formulado en términos de la *incapacidad política* para brindar respuestas al agotamiento de nuestro modelo de desarrollo. Este modelo se había basado en un "exitoso" proceso de industrialización orientado desde el Estado, dirigido a la sustitución de importaciones. Sobre el fundamento de las notables ventajas comparativas del sector agroexportador, nuestro país llegaría a disfrutar de un importante crecimiento económico. El agotamiento de las bases de este experimento ya se podía percibir sobre fines de 1955. Sin embargo, no se logró articular una respuesta coherente frente a los problemas, "*Las dificultades económicas y las crecientes tensiones sociales comenzaron a erosionar el consenso, afectando a (...) la capacidad de los partidos tradicionales para establecer una política de centro*"(G. Rama, 1987, p.87).

A propósito señala L.E. González(1993, p.17) que: "*ciertamente, los integrantes de la elite política (...) se demostraron incapaces para resolver la constelación de problemas que aparecieron a mediados de los cincuenta*". Sin embargo, "*(...) no todos los partidos, las fracciones y los políticos involucrados en estos fracasos acumulativos eran incompetentes. Esto sugiere fuertemente que los propios métodos para resolver problemas eran parte del problema*". Los intentos por superar la crisis fueron variados. Gobiernos de distinto color partidario ensayaron las más diversas experiencias antes de desembocar en el quiebre de nuestra Poliarquía.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar una de las iniciativas más importantes del período, la manifestación nacional más elaborada y ambiciosa del *desarrollismo cepalino*: el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social(PNDES, 1965). Este plan fue elaborado por un importante grupo de técnicos nacionales, con la colaboración de consultores extranjeros, nucleados en la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico(CIDE). El PNDES se proponía, mediante la planificación indicativa, impulsar el *desarrollo económico y social* mediante la introducción de una serie de *reformas estructurales* en los sectores estratégicos de nuestra economía que operaban como frenos al desarrollo.

La evaluación histórica de esta importante iniciativa del sistema político nacional ha resultado, por lo menos, ambigua. Si bien se resalta el enorme valor de las investigaciones y las propuestas de la CIDE, se señala con decepción la incapacidad y/o desidia del sistema político a la hora de llevar a la práctica las recomendaciones desarrollistas.

Germán Rama(1987, p.81) ha señalado que las recomendaciones del Plan "*partían de reconocer que existía un acentuado conservatismo y un excesivo ideal de seguridad y proponía reformas fundamentales mínimas(...)*La propuesta era viable y uno de sus mayores méritos consistió en apoyarse en los valores existentes para lograr modificaciones sin crisis".

Según A. Melgar(1980, p.27): "El plan habla sido esperado con enorme expectativa en todos los círculos(.) Los mejores técnicos nacionales fueron incorporados al grupo(.)Sin embargo el plan se precipitó poco a poco en el olvido, las expectativas decayeron(...) y los problemas del país continuaron su inexorable evolución". Concuerda con esta perspectiva H. Finch(1980, p.45), quien señala que "(...)el Plan y sus recomendaciones fueron casi totalmente ignorados".

Si bien más recientemente podemos encontrar alguna visión alternativa¹, deberíamos coincidir en que la evaluación *normal* con respecto al desarrollismo, desde nuestras ciencias sociales, ha sido la de resaltar lo que podríamos llamar *la desilusión frente al fracaso político del desarrollismo*.

Objetivos y Estrategia de investigación:

El objetivo de esta monografía consiste en indagar acerca de algunas de las causas del fracaso de la poliarquía uruguaya para implementar la agenda desarrollista, tal cual se estaba intentando realizar con distinto éxito en otros países de la región. Esta agenda desarrollista se resumía en el primer PNDES elaborado por la CIDE.

El enfoque centrado sobre el modelo de "policymaking" prevalente busca señalar, más que la incapacidad o desidia del sistema político, los *constreñimientos estructurales* que una Poliarquía institucionalizada como era la uruguaya ofrecía a la implementación de una agenda reformista. Estos constreñimientos o *limitaciones institucionales* son elementos que un adecuado diseño de políticas, más o menos ambicioso, debería siempre considerar, además del análisis de los grupos de presión y/o de capacidad tecnológica del Estado². Limitaciones institucionales que operaron como determinantes de los propios métodos de resolver los problemas.

Este objetivo, demasiado amplio, debe ser necesariamente acotado. Para ello hemos seleccionado, como una de las partes más importantes del PNDES, los aspectos referidos a la política agraria. Esta opción se justifica en función de la importancia de la cuestión agraria dentro de la teoría cepalina y de las propias iniciativas de la CIDE.

El seguimiento se realizará sobre la base del análisis de las principales iniciativas políticas elaboradas durante el segundo gobierno blanco (1962-66), bajo el ministerio de Wilson Ferreira Aldunate en la cartera de Ganadería y Agricultura(1962-66). El análisis de contenido señalará la eventual correspondencia con las propuestas desarrollistas del PNDES, que constituirá nuestra base. Seguidamente, se relevarán las alternativas del trámite parlamentario, procurando determinar la suerte de las iniciativas planteadas y sus eventuales bloqueos. Esto constituye una primer base de datos, desde la cual podemos aproximarnos a la cuestión del

¹ Garcé, A(1994) en su tesis de licenciatura resalta el fundamento desarrollista de la constitución del '66.

² Esta perspectiva sobre el diseño de política puede verse en la compilación de Aguilar Villanueva(1992).

grado de implementación del desarrollismo por parte del Sistema Político(SPU) en el sector agrario. El análisis se completa con fuentes documentales, prensa y entrevistas a informantes calificados. Las entrevistas se centran en integrantes de las elites políticas y técnicas participantes de la experiencia, que no aportan información relevante a los fines de comprender los éxitos y los límites de este proceso de construcción de capacidad estatal.

Este trabajo se divide básicamente en tres bloques. En el primer bloque, nuestro Marco Contextual(Capítulo II), realizaremos algunas “Consideraciones Analíticas”(parte i) a propósito de las condiciones que afectan la capacidad del Estado como agente de cambio. Seguidamente (parte ii) tratamos los elementos provenientes del Sistema Mundo, que operaban como estímulos para que surgiera una propuesta histórica concreta como fue la *desarrollista*. En el segundo bloque (Cap. III) describiremos al modelo político uruguayo, con especial énfasis en los factores que involucran a la producción de políticas públicas, para introducir posteriormente algunas consideraciones sobre la “Implantación del Desarrollismo” (parte ii), su estrategia global y su articulación con el modelo uruguayo. En el último bloque (Capt. IV) nos centramos en la descripción de nuestro caso: la instauración de la CIDE agropecuaria, conformación y funcionamiento. El estudio de caso de la sectorial agraria basada en entrevistas de actores, la presentación de sus principales iniciativas, la evaluación de su suerte política.

Finalmente en nuestras conclusiones, a la luz de nuestro análisis de caso, trataremos de recomponer el vínculo teórico entre el concepto de autonomía y el de capacidad política del Estado. Una acción concertada desde la interna del núcleo gobernante, ajena a intromisiones partidistas, puede verse beneficiada con un ritmo más veloz de procesamiento y una mayor coherencia teórica. Una agencia estatal que concentre las potestades de la hechura de políticas tendrá mayor probabilidad de enfrentar el inicio de la acción colectiva, al tener más recursos para la adaptación a su entorno. Sin embargo, nuestro estudio de caso sugiere que, determinados formatos institucionales caracterizados por la “captura partidaria”, no favorecen una acción estatal estrictamente concentrada, insularizada, so riesgo de poner en duda la legitimidad de sus propuestas políticas y aún su propia continuidad institucional.

(II) Marco de Referencia

i) Consideraciones analíticas:

Las fuentes del cambio económico y/o social, desde una perspectiva sistémica, tienen sus orígenes en estímulos provenientes tanto del sistema mundo como de la propia sociedad nacional³. Más allá de ello, la cuestión sustantiva -la pregunta politológica- consiste en señalar quienes son los responsables de identificar esas fuentes de disturbio, ordenar las demandas que estas ocasionan y proporcionar respuestas políticas plausibles.

Esta preocupación implica realizar una serie de simplificaciones de orden estrictamente teóricos. El tomar al cambio como un fenómeno político supone poner en el centro de la consideración a la organización conocida como Estado. En segundo término la capacidad de respuesta de este actor frente a los retos ambientales, puesta de manifiesto en sus políticas públicas⁴. En pocas palabras, debemos analizar los elementos que condicionan la capacidad de un Estado para implementar una agenda política determinada.

Esta cuestión podría ser evacuada empíricamente *ex post*, mediante la consideración de las actuaciones en torno a políticas públicas particulares. Sería una preocupación histórica altamente válida, aunque con un poder de generalización limitado. Profundizar en la descripción de un caso, en una política pública concreta, nos daría una información muy valiosa pero de difícil traslado a otras experiencias posteriores.

La alternativa podría ser centrarse en aquellos factores históricos que constan de mayor continuidad dentro de un sistema político, en el entendido que: "*History matters. It matters not just because we can learn from the past, but because the present and the future are connected to the past by the continuity of a society's institutions*" (D. North, 199A, p.7). El estudio de caso, centrado en aquellos elementos que constriñen y limitan el horizonte de elección de las políticas públicas, nos permite alcanzar cierto nivel de generalización teórica sin renunciar al carácter empírico que pretende el ejercicio politológico.

Desde esta perspectiva, la explicación pertinente no puede agotarse en la mera descripción de la estructura estatal, aunque deba comenzar necesariamente por ella. Deben ponerse en consideración, además, aspectos tales como las modalidades de representación de intereses, los sistemas de contralor sobre políticas públicas y tantas otras *instituciones, formales o informales*, que inciden sobre la capacidad estatal.

La necesidad de incorporar estos factores, en clave explicativa de *rendimientos*, se debe a una serie de propiedades características de los arreglos institucionales: los *altos costos fijos* de

³ Frieden & Rogowsky señalan que las fuentes del cambio son básicamente modificaciones en los precios relativos que impactan sobre las sociedades nacionales, imponiendo la necesidad de ajuste al cambio. En el contexto histórico señalaremos los factores del sistema mundo que constituyen estímulos para el cambio nacional.

⁴ Aguilar Villanueva (1992) defiende este punto de vista.

la operativa institucional, que inhabilitan el ingreso de nuevas instituciones; *efectos de aprendizaje*, provocados por la familiaridad de los actores con las instituciones; *efectos de coordinación*, donde los efectos de algunas instituciones dependen de su relación con otras preexistentes; las *expectativas adaptativas de los actores* al marco proporcionado por las instituciones vigentes (D. North, 1994, p.94).

Estos factores justifican la consideración de las instituciones como *parámetros del sistema político*, elementos que en el mediano plazo no pueden ser modificados y que indudablemente influyen sobre el alcance de los rendimientos políticos de corto plazo.

Bajo estos supuestos debemos considerar tres aspectos: en primer lugar, la pertinencia teórica de estudiar al Estado como actor relevante en los procesos de cambio, definiendo los alcances de la *capacidad tecnológica estatal*; en segundo lugar el análisis de su interacción con ciertas variables institucionales seleccionadas. Dicha interacción determinará la *capacidad política* del Estado, concepto que involucra aspectos tanto tecnológicos como institucionales, determinantes de la *performance* de un sistema político en el corto y el mediano plazo⁵.

El Estado como agente de cambio:

El Estado, luego de su "demonización" producto de las políticas Neoliberales en boga por los años '80, a comenzado a cobrar nuevamente relevancia como unidad de estudio. Esta revalorización, este traer de nuevo el Estado, es fruto de una serie de trabajos histórico comparativos, donde la preocupación central es describir cuál es el papel jugado por esta organización en los procesos de desarrollo económico⁶ de las naciones.

Uno de los aportes recientes más interesantes, por lo sugerente de sus proposiciones es el de P. Evans (1985). Según este autor los casos asiáticos, que durante varios años se testimoniaban como un ejemplo de *exitosa* aplicación de las recetas de liberalización propugnadas por los organismos internacionales, constituirían antes que eso un contraejemplo. La fórmula de su éxito parece haber sido más Estado y no menos, como proponían los organismos de crédito internacional⁷.

Una estructura estatal altamente técnica, combinada con redes de comunicación institucionalizadas con las elites privadas que operan como colaboradores en el diseño de políticas para el desarrollo productivo, ha sido la fórmula explicativa del éxito. Estos países han procesado *desde el Estado* las transformaciones internas que impone un mercado mundial cambiante, asignando ganancias y pérdidas entre distintos actores sociales⁸.

⁵ Según Haggard y Kaufman (1992) el inicio de una reforma económica esta en función de cuatro factores políticos: la capacidad administrativa estatal; el tipo de Régimen Político; los alineamientos político partidarios; los Ciclos Electorales.

⁶ Tomando principalmente indicadores como PBI per cápita, diversificación productiva, etc.

⁷ El llamado Consenso de Washington tal vez sea el manifiesto más acabado de esta prédica *neoliberal*.

⁸ El gran referente empírico de los "Estado para el Desarrollo" son los Tigres Asiáticos, la contraparte empírica del extremo polar, los Estados Predadores, es el régimen de Mobutu en Zaire.

Concuerda T. Scokpol(1993) en esta importancia del papel estatal, señalando además cómo los Estados exhiben diferentes grados de capacidad de respuesta frente a similares problemas. Esa capacidad de respuesta viene dada por la presencia de *una estructura estatal que permite o inhibe los intercambios entre técnicos, burócratas y políticos, posibilitando una acumulación práctica que puede ser utilizada en circunstancias críticas, donde sea imprescindible innovar*⁹.

Todas estas elaboraciones, que podrían ubicarse como una continuación y enriquecimiento de la óptica estatal Weberiana más clásica, coinciden en señalar que el intercambio y la cooperación mercantil no son fenómenos naturales; dichas operaciones de intercambio requieren de un denso y desarrollado medio de confianza y comprensiones, de arreglos tendientes a brindar los márgenes de certeza necesarios. Como señalaba Max Weber(1964), la creación de un andamiaje sólido, autoritario(Burocracia), constituye un requisito imprescindible para la operativa del mercado.

Otros clásicos, como A. Hirschman(1973), han profundizado sobre ese carácter necesario del Estado para el funcionamiento mercantil, haciendo especial énfasis en el necesario rol *empresarial*. En situaciones de atraso económico el Estado debería brindar, además de un marco de seguridad, incentivos específicos para inducir a los capitalistas a invertir en áreas de importante potencial productivo cuyo retorno económico puede ser sumamente dilatado en el tiempo.

Esos Estados que combinan los atributos señalados por Weber y Hirschman son denominados por Peter Evans como "*Estados para el Desarrollo*". Poseen capacidad de extraer el excedente económico, pero también proporcionan bienes colectivos. Promueven las expectativas empresariales a largo plazo, incentivando las inversiones transformativas y disminuyendo los riesgos. La ecuación desarrollista consiste en combinar la insularidad burocrática del Estado weberiano, con el impulso del Estado Empresario de Hirschman.

Esos Estados son los que emprendieron las políticas para industrializar y ajustar sus países a los cambiantes mercados internacionales. Sus políticas influyeron de manera decisiva en el crecimiento de sus países. Estos "*Estados para el desarrollo*", combinan insularidad técnica, con adecuadas dosis de articulación social.

Capacidad tecnológica estatal:

Estas dos dimensiones, *insularidad* y *articulación*, son centrales en la explicación de la *capacidad estatal*. Sin embargo, resulta bastante evidente que la "articulación social", definida como un tipo especial de relación entre Estado y Sociedad, está supeditada funcionalmente a la cuestión de la "insularidad técnica". El requisito previo para lograr este tipo especial de relación entre Estado y Sociedad es la insularidad técnica estatal.

⁹ El referente de Theda Scokpol es Suecia y los Comités de asesoramiento parlamentario.

Claro que la *insularidad* es antes que nada un refinamiento, un distinto collar para el viejo tema de la *autonomía estatal*. La diferencia consiste, en este caso, en aceptar la necesidad de que esas esferas autónomas mantengan lazos *institucionalizados* con la sociedad¹⁰.

Para nuestros fines, y considerando a las políticas públicas como uno de los indicadores más importantes de la capacidad estatal, resulta fructífero concentrarnos en un nivel diferenciado de la estructura estatal, que es sin dudas su corazón más duro, el núcleo de altos burócratas y políticos: los *hacedores de política* (*policymakers*).

Estos *tomadores de decisiones*, si atendemos al modelo explicativo racional Pluralista, estarían restringidos fuertemente por el apoyo y las distintas presiones sociales. Bajo este *approach*, los gobiernos buscan ejecutar aquellos tipos de acciones políticas, que satisfacen las preferencias de los grupos sociales. Sin embargo, este enfoque olvida que muchas veces los grupos sociales puedan tener intereses contradictorios, o que la propia realidad pueda ser tan confusa que sea muy difícil identificar líneas de acción que vinculen de manera unívoca medios con fines. Además, debemos considerar que la manifestación de preferencias está poderosamente influida por los mecanismos de agregación y selección de preferencias. Los *policymakers* guardarían entonces cierto grado de autonomía a la hora de conformar las necesarias coaliciones de apoyo (P. Gourevitch, 1992).

En este contexto interesa en particular describir los atributos que definen la autonomía de este grupo: *Maleabilidad* o grado de influencia de los intereses sociales sobre los puntos de vista y preferencias de los *hacedores de política*; *Insularidad* como el grado en que la continuidad de los *hacedores de políticas* está condicionada al apoyo activo de grupos sociales; *Flexibilidad* o elasticidad, como la capacidad de neutralizar a grupos opositores; *Vulnerabilidad*, como la condición de una organización que sabe que deberá rendir cuentas si sus medidas son equivocadas y no producen los resultados propuestos (Nordlinger, E. 1985).

Estos atributos de la elite estatal se correlacionan con variables más *estructurales*, propias de la organización estatal. Estas cuatro variables estructurales son *Hermetismo*, *Diferenciación*, *Cohesión* y *Capacidad Políticas*, que se relacionan positivamente con la *autonomía estatal*.

Por **hermetismo** de la estructura estatal se entiende fundamentalmente la presencia y grado en que se llegan a desarrollar reales carreras burocráticas estatales, independientes de la órbita privada. Por **diferenciación** el grado de especialización, espacial como funcional, de las distintas unidades que componen al Estado. A mayor diferenciación, mayor concentración de experiencia técnica, y menor posibilidad de ser controlados por los intereses sociales. La **cohesión** se mide como un continuo cuyo extremo es la **división**. La **cohesión** se relaciona positivamente con el acuerdo de la elite sobre las reglas de decisión, capacidad de establecer el

¹⁰ Demás está decir que hasta hace unos años este era un tema completamente tabú en las Ciencias Sociales. El Estado debía ser autónomo o no sería tal.

ordenamiento de la agenda política de una manera autónoma, homogeneidad de las preferencias políticas de la elite, acuerdo sobre la división del trabajo y sobre las jerarquías internas. Las **capacidades políticas** señalan la cantidad de instrumentos de política a disposición de la elite gobernante.

La maleabilidad y vulnerabilidad se relacionan entonces de manera inversa con la autonomía, mientras que las otras dos se correlacionan positivamente. Diremos que la presencia de una elite estatal que tiene una baja *maleabilidad y vulnerabilidad*, combinada con un grado adecuado de *flexibilidad e insularidad*, es un indicador consistente de *autonomía estatal*. Las variables estructurales operan de manera directa sobre estas variables subjetivas o de elite.

Ahora bien, tanto la *insularidad* (autonomía) como la *articulación* son variables insertas dentro de una matriz más amplia. Habiendo dilucidado la cuestión de la *capacidad tecnológica*, podemos ahora introducirnos en la conceptualización de la *capacidad política* del Estado.

La capacidad política del Estado:

La creciente literatura *neoinstitucionalista* identifica una serie de factores *claves* en la explicación de nuestra variable dependiente. Estos factores claves serían ciertas "(...)estructuras sociales con su propia autonomía y lógica, que afectan la conducta individual y la elección humana. Nuestras opciones y decisiones políticas están mediatizadas por las normas y estructuras del juego, normas con dimensiones formales e informales estrechamente relacionadas"(J. Linz, 1997, pág. 17). Dichas estructuras, al decir de G. Sartori(1994), no determinan pero sí *condicionan* la capacidad de procesar decisiones. Al *incentivar y/o castigar* ciertos tipos de acciones políticas, contribuyen a establecer cierto vínculo entre *conductas individuales y estructuras políticas*.

La primera gran disquisición institucional son las variaciones en cuanto al **Régimen Político**, definido por el eje conformado por los siguientes extremos polares: Autoritarismo o Democracia. Dentro de los regímenes más próximos al segundo polo¹¹, se encuentra la gran división entre Parlamentarismo y Presidencialismo.

Según este criterio analítico, "(...)la diferencia más importante entre los regímenes democráticos está en cómo se genera la autoridad del ejecutivo y en su responsabilidad"(J. Linz, 1997). El *diferencial* de poder asignado al Ejecutivo bajo regla Parlamentarista, se encuentra supeditado estrictamente al voto de *confianza* del Parlamento. Pero para nuestro caso, resulta de mayor interés introducirnos en los detalles del régimen Presidencial¹².

¹¹ Una Democracia satisface tres criterios: elecciones competitivas, con posibilidad de rotación en el poder; sufragio universal; Derechos civiles clásicos debidamente garantidos.

¹² Lanzaro, J(1998) señala que el Presidencialismo es el régimen característico de América Latina, aunque es preciso reconocer las importantes variaciones dentro de este género, en sus fórmulas más pluralistas.

El tipo presidencial se distingue por dos características *básicas*: (1) legitimidad Democrática Dual y (2) rigidez del Sistema Presidencial. El primero alude al hecho de que tanto el Legislativo como el Ejecutivo son elegidos *directamente* por el pueblo. El segundo señala que los periodos electorales están prefijados, tienen su calendario (J. Linz, 1997, pág. 32).

Estos dos elementos tienen una serie de efectos sobre la operativa gubernativa que conviene reseñar. En primer lugar, la dualidad de la representación conlleva una cierta *asimetría* en la relación entre un Ejecutivo *unipersonal* y un Legislativo *plural*. Esto ha sido descrito como el *mito del mandato presidencial*. El presidente, en su carácter de jefe de Estado y de gobierno, tiene mayor capacidad para presentarse como *la personificación de la voluntad general* (R. Dahl, 19aa). En segundo término, el carácter fijo de los periodos electorales genera lo que se denomina como el ciclo político, determinando la presencia de *tiempos políticos específicos en la producción de políticas*¹³.

Otros rasgos asociados, pero que *no definen al Presidencialismo* son: el número de periodos permitidos para la reelección, la libertad para nombrar y destituir a un ministro, la simultaneidad de ser jefe de Estado y de Gobierno, el carácter unipersonal. Al incorporar otras variables, como son las reglas de agregación de preferencias, los formatos y las dinámicas de partidos, con sus oscilaciones entre *gobiernos de partido o de coalición*, pueden apreciarse distintas variantes dentro del *subtipo* Presidencialista.

Todos estos aspectos no tienen solo por objeto la *efectividad*, también cumplen un papel esencial en la *estabilización y dilución del conflicto*¹⁴. Desde una postura de ingeniería política, perogrullo nos diría que si bien no podemos modificar las preferencias los actores, al menos sí podemos pretender encauzarlas, mediante una estrategia de mejoramiento de la capacidad tecnológica del Estado. La autonomía y articulación que llegue a demostrar esa elite estatal estará en función, tanto de ese mejoramiento *tecnológico*, como de su conjunción con los parámetros del funcionamiento del sistema político.

ii) El Sistema Mundo:

Mientras Europa se concentraba en su reconstrucción -Plan Marshall mediante- en el frente geopolítico la URSS emergía de la Segunda Guerra como uno de los ganadores absolutos, como la potencia que había logrado frenar en Europa la embestida nazi. La incorporación de China continental a los países del llamado socialismo real, daba la pauta de que dos concepciones, dos bloques ideológicos como el Socialista y el Liberal, estaban enfrentados en una contienda de connotaciones definitivamente económicas, tal cual era la visión del líder

¹³ El ejemplo clásico son las políticas de expansión de gasto en los periodos previos a la reelección.

¹⁴ Un razonamiento de este tipo puede verse en Buquet, D(1994), a propósito del papel jugado por la Representación Proporcional en nuestro país.

soviético Nikita Krushev acerca de la superioridad productiva del socialismo. Este conflicto ideológico impactó de particular manera en América con el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 (E. Hobsbawm, 1995).

¿Reforma o Revolución?

La idea de que se estaba frente a un estado de “aceleramiento” del cambio político, económico y social, comenzó a plantear las cosas en tonos dramáticos. Las presiones a favor del cambio social, que se acumulaban en sociedades dominadas por estrechos grupos oligopólicos, debían ser atenuadas en forma gradual, pues de lo contrario crecerían hasta estallar de golpe, para aplastar y destruir toda la estructura de la sociedad. De ésta forma, la Reforma Social se convirtió en una meta explícita de la política exterior norteamericana a partir de los ‘60. La “Alianza para el Progreso” encarnó la idea de que la reforma democrática, que condujese a una más equitativa distribución de los recursos materiales y simbólicos en América Latina, sería un sustituto eficaz de la revolución violenta(S. Huntington, 1996).

En el anuncio del lanzamiento de un gran programa de desarrollo para Latinoamérica, el presidente de los Estados Unidos (EUA) señalaba al Congreso que: *“(…)si no estamos dispuestos a comprometer nuestros recursos y nuestras energías a la obra del progreso social y el desarrollo económico, nos hemos de encontrar con un grave e inminente peligro de que pueblos desesperados se vuelvan al comunismo o a otras formas de tiranía como única esperanza de un cambio. Fuerzas bien organizadas, hábiles y fuertemente financiadas están constantemente instándolas a que sigan este sendero”*¹⁵.

Este apoyo financiero serviría para que América pueda *“(…)movilizar sus propios recursos nacionales, y emprender reformas básicas en la estructura de la legislación sobre contribuciones, sobre aprovechamiento y propiedad de las tierras(…)”*. A estos efectos, *“(…)corresponde a cada nación latinoamericana el formular planes de largo alcance para su propio desarrollo, (…)*estos planes constituirían el fundamento de nuestro esfuerzo para el desarrollo, así como la base para asignar los recursos procedentes del exterior(…)planes destinados a transformar la década de 1960 en una década del progreso democrático”¹⁶.

A los efectos se conformaría un fondo de ayuda, que sería administrado, fundamentalmente, por el recientemente creado Banco Interamericano de Desarrollo(BID). Con la firma del acta de Punta del Este(1962), donde los EUA lanzan la “Alianza Para el Progreso”, comienza a concretarse un vuelco en lo que había sido su tradicional modalidad de relacionamiento hemisférico, adquiriendo éste un cierto matiz *socialdemócrata*.

¹⁵Discurso del presidente J.F. Kennedy al Congreso de los EUA, 14/03/1961.

¹⁶Discurso del Presidente J.F. Kennedy ante todo el cuerpo diplomático latinoamericano, donde delinea su política para la región, 13/03/1961.

La seducción de CEPAL:

Al nuevo enfoque político para la región, se le sumaron nuevos enfoques intelectuales sobre el problema del crecimiento económico. El *approach* tradicional, la teoría Neoclásica del comercio, señalaba que la generalización del intercambio y la especialización productivas, basadas en las *ventajas comparativas* de cada país, contribuiría no solo a aumentar el producto global, sino que también propendería a moderar el atraso relativo de los países.

Este es el corazón más duro de la teoría Ricardiana del comercio, contra la cual acometió Raúl Prebisch, Director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), desde lo que se denominaría el primer "Manifiesto Desarrollista": "*El desarrollo económico en América latina y algunos de sus principales problemas*" (1949). Este documento sería el comienzo de una preocupación constante de la CEPAL: la búsqueda de una explicación histórica que diera cuenta de las peculiaridades específicas de nuestro desarrollo.

La evidencia empírica demostraba, según Prebisch, que la relación entre los *países centrales*, industrializados, productores de tecnología, y los de la *periferia* (productores de materia primas) se caracterizaban por un progresivo *deterioro de los términos de intercambio*. Las relaciones de mercado, según la "ley de las ventajas comparativas", debían corregir esas desigualdades, mediante la difusión de los beneficios del progreso técnico y la producción especializada. Pero en realidad tendían a verse más bien acentuadas.

Prebisch pensaba que esta anomalía en la teoría de la ventaja comparativa, debía ser rastreada en el hecho de que los países desarrollados se apropiaban de la mayor parte de los frutos del progreso técnico. Las causas de ello radicaban en la existencia de una tasa más alta de crecimiento de la productividad en la producción de manufacturas que en la producción de bienes agrícolas. Ese diferencial no se llega a trasladar a los precios industriales, bajando sus precios por unidad, debido a una serie de factores, como la organización oligopolista del complejo industrial que defiende a ultranza sus tasas de ganancias y la presión sindical por defender sus niveles salariales. Esto provoca una menor capacidad de acumulación en la periferia ya que el ahorro está en función de la productividad. Así se hace evidente la necesidad de establecer políticas específicas de industrialización, para promover la acumulación y el desarrollo en la periferia¹⁷.

Como bien señala R. Bielschowsky (1998), el principio rector, característico de la prédica cepalina, sería el de la necesidad de que el Estado contribuya al ordenamiento del desarrollo económico, bajo las condiciones especiales de la periferia latinoamericana. La idea fuerza, durante la década del '60, sería la de *reformular aquellos elementos que obstruyen la industrialización*, prédica divulgada incansablemente por la oficina entre los hacedores de

¹⁷Cardoso, F.H., 1977.

política latinoamericanos¹⁸.

En esto coincidieron por esa época algunos planteos provenientes del campo Neomarxista, quienes señalaron que "(...)para que los países atrasados entren en la vía del crecimiento económico y del progreso social, tiene que remozarse drásticamente la estructura política de su existencia. Tiene que romperse la alianza entre los señores feudales, industriales conservadores y clases medias capitalistas"¹⁹. Y es que los países Latinoamericanos, especialmente en la 2^{da} postguerra, habían registrado amplios períodos de balanzas comerciales superhabitarias, la cuestión radicaba en un aprovechamiento socialmente irracional del *excedente económico*. Su utilización adecuada debería solucionar cualquier tipo de estrechez de mercado.

Siguiendo este argumento, la inversión extranjera no resolvería las distorsiones en el uso del excedente; en todo caso lo agravarían ya que estos países no poseen bajas tasas de inversión. El problema radica en que el grueso de la inversión se canaliza hacia la adquisición de patentes, maquinarias, repuestos e insumos, todos ellos extranjeros.

No obstante algún acuerdo puntual, las críticas, tanto desde marxistas como de liberales, fueron álgidas. Unos señalando que la introducción de las recomendaciones desarrollistas inducía al riesgo de caer en un *socialismo burocrático*; los otros denunciando el carácter clasista de las propuestas, de constituir un *freno a la inminente revolución socialista*²⁰. Esto no hacía más que demostrar el delgado pasadizo por el que se tendría que mover la CEPAL en un mundo signado por la bipolaridad.

En síntesis, la acción estatal en apoyo del proceso de desarrollo, aparecería en el pensamiento Cepalino como el corolario necesario, debiéndose adoptar los procesos de la planificación o programación económicas para una utilización racional de los recursos económicos. Pero la industrialización *per se*, no sería capaz de solucionar los problemas crónicos de la región para el crecimiento económico y la absorción de mano de obra. Era preciso alterar ciertos *obstáculos internos*, mediante la reforma de la estructura social y de la distribución del ingreso, especialmente a través de la Reforma Agraria (R. Bielschowsky, 1998).

Innovación o estabilidad política: la experiencia regional

Por la época en la que la CEPAL inicia la producción de sus recomendaciones, experiencias desarrollistas comienzan a emprenderse por todo el continente. Condiciones externas, tanto políticas como ideológicas, aunadas a una cierta capacidad financiera de la región, llevaría a que la mayoría de los gobiernos regionales comenzaran a embarcarse en experiencias de signo desarrollista.

¹⁸Bielschowsky, R., (1998), señala también que la primer gran sistematización sobre CEPAL sería recién la de Pinto, A., (1968), toda la producción previa estaría dirigida únicamente a actores de gobierno.

¹⁹Barán, P., *Sobre la economía política del atraso*. p. 83.

²⁰Cardozo, F.H.(1977).

El caso brasileño y argentino resultan indicativos al respecto²¹. La presidencia de Kubischek(1956-61) en el Brasil fue particularmente dinámica, en cuanto innovación e iniciativas adoptadas en clave desarrollista. Pero ese ritmo que no pudo ser sostenido por su sucesor Joao Goulart, que resulta depuesto por un golpe militar en 1964. El caso Argentino resulta bastante similar. La implementación de una agenda desarrollista por parte del presidente Frondizi(1958-62), resulto trunca por un golpe militar "restaurador" en 1962. El sistema político de estos dos países, si bien innovadores y dinámicos, fallaron a la hora de asegurar la producción bajo regla poliárquica del bien primario de todo gobierno: *el orden político* (S. Huntington, 1996).

El otro caso regional, que tiene la ventaja de ser comparable en términos de régimen²² al uruguayo, es el de Chile. Este país logra implementar exitosamente, bajo el gobierno Democristiano de Frei, E(1964-70), una agenda desarrollista que incluyó reformas estructurales tan importantes como las referidas a la Tenencia de la Tierra y la Nacionalización de su principal materia prima, el Cobre²³. Claro que esa gestión relativamente exitosa no permitió asegurar la continuidad del partido encargado de comenzar las reformas, poderoso garante de la poliarquía chilena. Al finalizar el mandato del presidente Frei, la Democracia Cristiana no pudo lograr la reelección, perdiendo frente a las posiciones que postulaban una radicalización de las reformas, y que a la postre costaría la ruptura en la continuidad de una de las únicas poliarquías reales del continente²⁴.

En conclusión, en esta época comienzan a observarse experiencias de gran dinamismo en la región. **Estas experiencias en planificación comenzarían a expandirse y multiplicarse por toda la región, a influjos de un sistema mundial que plantea numerosos estímulos para emprender una postura política activista.** Si atendemos los estudios comparados, que destacan como característica más sobresaliente del presidencialismo latinoamericano la presencia de una fuerte polea presidencial, combinada con una relativa debilidad institucional del Parlamento, es de entender que las ideas económicas de los hacedores de política, el presidente y sus consejeros, sean de fundamental importancia para conocer que tipo de políticas tiene una mayor probabilidad de ser implementadas²⁵.

La adopción de nuevas orientaciones no significa que efectivamente se *implementen*, y mucho menos que se *consoliden*. En último término, la adopción de estas iniciativas parece haber coincidido con el inicio de procesos cuyo destino común fue el de haber establecido

²¹ Skikink, K(199WW) realiza un estudio comparado del periodo desarrollista en estos países.

²² Según Dahl, R.(1971) estos países eran las únicas poliarquías *reales* de la región.

²³ Molina, S.(1972), ex ministro de economía de Frei, realiza una buena crónica del periodo.

²⁴ Valenzuela, R(1974).

²⁵ Skikink, K., realiza esta caracterización, un tanto burda, del presidencialismo latinoamericano. Creo que refleja bastante bien los prejuicios desde los cuales se observa a nuestra región.

nuevas formas de autoritarismo en la región²⁶, "*Estados Burocráticos Autoritarios*" (G. O'Donnell, 1982). Pero esas consideraciones exceden nuestro ensayo.

²⁶ O'Donnell, G.(1982).

(III) El Modelo Uruguayo

"La experiencia uruguaya en este siglo XX hasta casi el comienzo de los '70 fue única. En un continente donde las instituciones políticas han sido típicamente autoritarias e inestables, Uruguay ha sido destacado por el desarrollo de una inusual trayectoria, en donde el temprano surgimiento de la legislación laboral y social, el crecimiento del sector público de la economía, la prominencia de las clases medias, y su adherencia a (e innovación en) formas liberales y constitucionales de gobierno, han sido todos aspectos característicos"(H. Finch, 1980, p.1).

Estas observaciones, que darían pie a la caracterización del Uruguay como un sistema social notablemente *integrado*²⁷, se asientan sobre un modelo de desarrollo que sí compartía algunos rasgos con su entorno latinoamericano: su fuerte dependencia externa. Aunque todos los indicadores socioeconómicos previos a 1955, el comienzo de la crisis, parecían brillantes, lejos estaban de ser concluyentes²⁸. Este notable desempeño se asentaba fundamentalmente en unas muy favorables, pero coyunturales, condiciones externas: altos precios para los productos primarios, y una relativa autonomía de todas las economías dependientes de los países capitalistas centrales (particularmente aquellas ligadas a las metrópolis europeas), que se traduciría en un importante ahorro forzado(D'Elía, G. 1982, p.27-36).

Los hechos posteriores impondrían una lógica distinta. La aparición de claros indicadores de estancamiento económico y social precedieron el inicio de la transformación del actor estatal que de ser un claro adelantado en materia de Bienestar²⁹, pasaría a constituirse en un administrador impotente. Lo que en un determinado contexto había constituido una acción estatal "virtuosa", con el cambio radical de las condiciones externas comenzaría a operar como una "lógica perversa". Comienza a requerirse del sistema político un tipo de acción distinta a la tradicional, orientada predominantemente por la redistribución del ingreso. El Estado uruguayo, que debía articular políticas tendientes a romper con los cuellos de botella del desarrollo, ve como su labor comienza a verse limitada a la conservación de un equilibrio conservador e inestable.

(i) Marco Político Institucional:

Luego de un período de interrupción de competencia electoral (1933-42), podemos decir que para 1946 la Poliarquía resurge en pleno derecho, con todas sus garantías³⁰. La sucesión de gobiernos colorados, la implantación decidida de una política de industrialización orientada

²⁷ Rama, G.W., (1987).

²⁸ Las tasas de crecimiento en la industria manufacturera fueron para el decenio 1945-55 del 8,5% anual.

²⁹ Castellano, E.,(1995), documenta para el período 1904-29 el simultáneo avance de los Derechos Sociales y Políticos, en el marco de un "Welfare de Partidos" inédito en nuestra región.

³⁰ Según Frega et al(1987), la Presidencia de Amézaga(1943-46) es un período de transición, recién con la elección de 1946 podemos hablar de una Poliarquía restaurada.

desde el Contralor de Cambios, bajo el liderazgo político de Luis Batlle, llevan a denominar a esta etapa como de *Neobattlismo* (D'Elía, G. 1982).

En torno al Contralor se construyó nuestra versión del Modelo Substitutivo de Importaciones. Este instrumento fue pensado originalmente para controlar los impactos de la gran depresión(1929) sobre nuestra balanza comercial. Originalmente bajo gestión de técnicos del Banco República(1933), se había ido politizando progresivamente hasta convertirse en centro de críticas de todo el espectro político, principalmente del sector agroexportador. Este organismo fue eliminado con la Reforma Cambiaria y Monetaria(1959), experimento de liberalización económica implementada bajo el primer gobierno blanco de este siglo.

Otro aspecto más permanente de la estructura estatal es el rol *empresarial* en sectores claves de nuestra economía³¹. Esta participación se desarrolló de manera temprana³² y gradual, durante el primer Battlismo, cuando se da un verdadero aceleramiento del proceso en el cual el Estado se incorporaba como *empresario*.

Para explicar este fenomenal empuje estatal es necesario destacar los componentes ideológicos de esa *heterodoxia battlista*. En primer lugar -esto permearía la tónica de la administración estatal al punto tal de convertirse en un *legado institucional*-, el intento deliberado de una elite estatal por generalizar el Bienestar social, bajo una inspiración de ingeniería social Saint Simoniana (Franco&Solari, 1983).

Esto se hizo explícito en el mensaje del Ejecutivo que acompañó el proyecto de Ley de creación del Banco de Seguros(1911): "*El estado, como organización económica que es, asume ahora, sin vacilaciones, la producción de determinado servicio, buscando el desarrollo y una repartición más justa de la riqueza nacional*"³³. El Estado no solo perseguiría una redistribución progresista del ingreso, sino que además se comprometía con el objetivo del *desarrollo social*.

Esta estrategia de expansión estatal, se enmarcó en un proceso afianzamiento general del capitalismo en el país, conjuntamente con la consecución del control pleno sobre los principales resortes económicos nacionales. Esto, combinado con el gerenciamiento partidario, contribuyó a configurar una peculiar modalidad de Estado de Compromiso, bajo la modalidad política conocida como *coparticipación* (Frega&Trochón, 1991).

Esta combinación de autonomía gerencial y adscripción partidaria, tuvo una particular incidencia sobre las formas de hacer política³⁴. Neutralizar la gestión empresarial de las orientaciones partidarias del presidente de turno, había sido una estrategia de seguridad, inscrita en la matriz originaria, en el diseño constitucional de

³¹Servicios en áreas de: Electricidad y Teléfonos, Aguas Corrientes, Combustibles y Portland, Seguros.

³²Con la crisis económica de 1896, el municipio capitalino asume la administración de la Compañía Eléctrica, también se crea el Banco de la República (Franco&Solari, 1984)

³³Franco&Solari(1983).

³⁴ Chile, un caso a tener en cuenta, había expandido su participación estatal sobre la economía, pero sobre un sistema tripartito de técnicos estatales, partidarios y de las corporaciones.

1918³⁵, que se convertiría en una base *perdurable* del modelo uruguayo de hacer política. La supremacía del criterio partidario para la designación de los cuadros estatales, asociada a la expansión del estado de bienestar, llevaría a imprimir una alta dosis de legitimidad a esta modalidad de gerenciamiento partidario.

La administración del patrimonio industrial y comercial del Estado redundó además en una generalización de los servicios y prestaciones, como no se daba en ninguna otra parte de América Latina. Simón Hanson señala que en el período previo a la gran depresión, las Empresas Públicas demuestran un muy eficiente sino conservador, gerenciamiento: "(...)los Directorios buscaron sin dudas demostrar la eficiencia de su administración(...)mostrando capacidad de obtener ganancias suficientemente amplias como para hacer significativas contribuciones al presupuesto del Estado"(citado por: Finch, H. 1980, p.167).

Sin embargo, esto evolucionó hacia un *sofisticado* sistema de coparticipación donde las Empresas, además de sus funciones técnicas específicas, se constituyeron en baluartes políticos, disputados por las distintas fracciones que pugnan por el poder: "Cada institución, cada empresa pública, es una trinchera donde fracciones políticas divergentes ejercitan su acción en persecución de sus propios objetivos"³⁶.

Bajo la constitución de 1952 esta situación se torna particularmente inestable, al trasladarse la solución colegiada a los directorios de las Empresas Públicas. Los Directorios pasaron a integrarse bajo el 3 y 2, a repartir entre el partido vencedor de la contienda electoral y el segundo inmediato. Según Gros Espiell(1971, p.152): "El sistema de designación de los directorios(...) podrá no ser tan malo como se pretende, -y para nosotros no lo es- pero resulta evidente que su aplicación, hecha con pequeño y mezquino criterio político, buscando el pago de favores partidarios y no la designación de los mejores administradores posibles, (...)ha resultado lamentable".

Reglas del juego político:

La constitución aprobada en 1952, al imponer la fórmula Colegiada a la integración del Ejecutivo, resulta la quintaesencia de las tradicionales fórmulas de coparticipación partidaria. Bajo esta regla, el Poder Ejecutivo era ejercido por un Consejo Nacional de Gobierno, organismo colegiado de nueve miembros, de los cuales seis se distribuían entre los candidatos de la primera fracción del partido ganador, y tres a la primera fracción del segundo partido(arts.150-151). Existía una presidencia del Consejo, con funciones netamente de protocolo.

La justificación de este tipo de régimen se basaba en la idea de que la participación de

³⁵ Martínez M.C(1918), señala las extremas potestades que había logrado acaparar el poder ejecutivo, avasallando al parlamento, imponiendo su *influencia moral* sobre el funcionariado, utilizando a la policía y a las empresas como clubes políticos.

³⁶Franco&Solari(1983), p.8.

la oposición en el mismo centro de producción de políticas, debería contribuir a un mejor diseño de las mismas, evitando la aparición de inconvenientes frenos y bloqueos parlamentarios, llevando las fórmulas de coparticipación características de la administración estatal, al seno mismo de la producción política: el Poder Ejecutivo.

Contaba además con una cartera Ministerial, designada por el Consejo mediante voto mayoritario. Estos Ministros son los verdaderos responsables del grueso de la producción política, contando para ello con el apoyo de los cuerpos burocráticos Ministeriales. La Asamblea General puede llamarlos a responsabilidad política mediante el instituto del *llamado a sala* y el *voto de censura* (art.148). Pero su destitución no se traduce necesariamente en un cambio de la orientación política del Ejecutivo, ya que institucionalmente estos ministros no son más que meros secretarios de Estado.

La responsabilidad del Ejecutivo, manifiesta en el instituto del *juicio político*, es de tipo penal, como el *impeachment* norteamericano. Esto marca una división clara entre Ejecutivo y Legislativo, no estando prevista la forma de resolver posibles conflictos entre poderes³⁷. A pesar de lo atípico de la conformación del Ejecutivo, la organización de poderes es netamente Presidencialista.

Esto se combinó con "(...)un régimen electoral ingenioso, que sirvió (...)para asegurar una representatividad amplia y ventilar la competencia entre las elites, cumpliendo en clave poliárquica con la exigencia básica de un cuerpo democrático: reconocimiento de las identidades y de la diversidad política, de un lado, producción de gobierno del otro, pasando siempre por los asientos de partido"(Lanzaro, J. 1998). Esta legislación se caracterizaría por la presencia de cuatro elementos fundamentales: (i)representación proporcional en la elección de ambas cámaras; (ii)listas cerradas y bloqueadas; (iii)dobles voto simultáneo; (iv)mayoría simple para decidir que partido gana la presidencia. (González, L, 1993, p.41)

El Parlamento, bicameral, es una institución robusta que brinda una representación ampliada, con renovación de bancas cuatrienal simultánea a la elección para el Ejecutivo (*elecciones atadas*). Esto constituye un mecanismo que pretende ajustar las corrientes de opinión mayoritarias que designan al Ejecutivo con las que eligen al Parlamento³⁸. La **producción parlamentaria se concentra en el trabajo de las Comisiones (permanentes y especiales), donde sus integrantes se dedican básicamente al contralor de las iniciativas políticas, que tienen su origen mayoritario en el Poder Ejecutivo. Estas comisiones funcionan como un ámbito reservado de intercambio entre partidos, técnicos estatales y representantes de intereses.**

El núcleo de la producción política se localizaba en la relación que se establecía

³⁷ El instituto de disolución parlamentaria, presente en la carta de 1934 y 1942, podía derivar en la destitución del propio Presidente. En los hechos jamás se llegó a accionar este mecanismo.

³⁸ Impidiendo la aparición de *gobiernos divididos* o de *cohabitación*.

entre los Secretarios de Estado y las Comisiones parlamentarias pertinentes, donde se daba la comparecencia y negociación entre los distintos intereses afectados por las soluciones propuestas por el Ejecutivo. Un círculo de ida y vuelta, de negociación permanente.

Este sistema comenzaría a ser blanco de críticas cada vez más duras. Sin embargo, no se dejaba de percibir que: "(...)la pesadez deliberativa, la falta de capacidad de resolución (...)no son un contenido necesario de la estructura colegiada. Es cierto que el Colegiado hace posibles todos estos extremos y los favorece más que un sistema unipersonal, pero no es menos cierto que la situación actual es fundamentalmente el resultado de una defectuosa estructura política, de una falta de unidad, de firmeza, de coherencia y de organización de los partidos políticos"³⁹.

Los incentivos que brinda la representación proporcional a las candidaturas de pequeño peso electoral, el efecto premio que significa la Presidencia, la posibilidad de acumulación de votos por lema, habían colaborado en la conservación de dos grandes partidos con niveles de disciplina internas muy bajo. Claro que, bajo este formato, con un premio único fragmentado en seis asientos, y con el agregado de tres inquilinos del partido adversario, la cohesión partidaria comenzaría a deteriorarse inexorablemente.

Partidos y Sistema:

Una condición necesaria, aunque no suficiente, para el funcionamiento de una Poliarquía es la existencia de partidos que ejerzan el Gobierno. Nuestra historia política se caracteriza por la presencia sostenida, desde el siglo XIX, de los Partidos Colorado y Nacional (o Blanco). Estos partidos evolucionaron desde bandos armados, para transformarse en movimientos electoralistas de masas, definiendo el éxito de nuestro tránsito desde regímenes oligárquicos hacia la democracia pluralista(Pérez, R. 1984).

Para comienzos de los '60s, el sistema partidario uruguayo presentaba una configuración que, en primera instancia, lo hacía parecer muy flexible a los cambios: un formato y una mecánica netamente bipartidista⁴⁰, que ya había experimentado la rotación en el poder, y que hasta 1966 reunía cerca del 90% del electorado⁴¹; una estructura policlasista, que los hacía particularmente aptos a la hora de captar las voluntades de los más diversos sectores sociales, para después "(...)encauzar institucionalmente sus contradicciones y lanzarla a un proyecto social diseñado por los sectores predominantes en el pacto social implícito dentro de la vida partidaria". Esto determinaría una cierta forma de hacer política, de compromiso y

³⁹ Gros Espiell, H(1971), p.151.

⁴⁰Según González, L.(1993, p.30), el sistema partidario evolucionó desde una dinámica de partido predominante (P. Colorado) en el período 1943-58, a una netamente bipartidista entre 1959-66.

⁴¹ Los resultados electorales para el período 1942-62 de los llamados *partidos de ideas*, oscilaron dentro de un rango cuyos extremos eran de un 8,31% (1942) y un 12,6%(1946). (Gros Espiell, 1971, p.148).

conciliación, tan característica del Uruguay del siglo XX. (Caetano&Rilla. 1991)

Sin embargo, ciertos aspectos de las referidas estructuras partidarias, en combinación con otras peculiaridades de su esquema institucional, los convierten en agentes poco capaces de procesar el cambio y la innovación políticas que requería la década. Los titulares del Poder Ejecutivo habían contado históricamente con mayorías parlamentarias de su propio partido para ejercer la tarea de gobierno. Sin embargo, sus apoyos estaban lejos de ser del tipo de las fuertes y homogéneas máquinas políticas, al estilo de los partidos de clase europeo. Esto, fruto de su carácter policlasista, llevó a que muchas veces se llegara a dudar que fuesen realmente dos unidades partidarias diferenciadas, calificándolos como encubiertas *federaciones de partidos*(Lindahl, G. 1962).

Real de Azúa, C.(1988) señala la rigidez del modelo ideal -el solitario caso británico- sobre el cual se pretendía contrastar la realidad uruguaya, observando como en la interna partidaria ciertas fracciones sí cumplían con esos requisitos de liderazgo, perfil programático y una disciplina política bastante considerable.

Resulta evidente que las diferencias entre los dos partidos rivales estaban notoriamente diluidas⁴², observándose una mayor distancia ideológica dentro de las fracciones de un mismo partido. Aún dando por cierto una laxa disciplina partidaria, no se podría argumentar su inexistencia: *"Después de la elección las posiciones partidarias eran importantes para los candidatos elegidos. Bajo condiciones normales no existían alianzas interpartidarias entre las fracciones para la gestión regular de gobierno; los ministros pertenecían al partido de gobierno y en general a las distintas fracciones internas"*(González, L. 1992). En el período 1955-67, la integración de los gabinetes se hace únicamente con individuos provenientes del Lema ganador. Casi la totalidad de los Ministros designados en el período, ostentan algún tipo de representación político electoral previa a su designación como Secretarios de Estado(Sacchi, M, 1998).

Por otra parte, alianzas que crucen las líneas partidarias se producen solamente bajo circunstancias excepcionales, como las que precedieron al golpe de 1933 y el de 1973, confirmando que para romper las fronteras partidarias de una manera sistemática, era preciso un grado de presión muy alto. Los partidos entonces, constituían unidades significativas tanto a la hora de integrar un gobierno, como para cumplir con las funciones esenciales del mismo. Los acuerdos partidarios de gobierno se arman desde la fracción titular del Poder Ejecutivo, involucrando en primer lugar a las otras fracciones integrantes del Lema ganador. **El acuerdo dentro del Lema titular del gobierno, es la condición sine qua non para la formalización de acuerdos puntuales, que involucren a otras fracciones partidarias.**

⁴² Downs A(1973), bajo el supuesto de una distribución de preferencias de tipo "normal", argumenta que la competencia en un formato bipartidista, tiende a concentrarse en el centro, en el voto no ideológico. Por otra parte, a la interna se observan sectores que se especializan en la captura de votos sectoriales.

En conclusión, la insularidad estatal constituye un legado institucional, una apuesta desde el diseño mismo a la neutralización de la actividad empresarial, coparticipación administrativa mediante. Esto contrasta fuertemente con otros diseños estatales de la región –el caso chileno–, donde se procuran los mismos objetivos de neutralización bajo la participación de distintos intereses sociales en la gestión estatal, como agentes de contralor. Los directorios en las empresas chilenas se integran por tres tipos de participantes: técnicos estatales, políticos designados por el gobierno y representantes de las corporaciones y los sindicatos⁴³.

En el caso uruguayo la apuesta es a la gestión desde cuadros partidarios⁴⁴. Esto contribuyó a generar una importante elite de administradores y gerentes adscriptos a las máquinas partidarias⁴⁵. De esta forma, el vínculo entre Estado y Sociedad se hizo efectivo mediante una estructura estatal monopolizada por cuadros partidarios. La articulación del Estado uruguayo, que tenía indudablemente sus elementos técnicos, fue antes que nada una articulación político partidaria.

Este sistema haría eclosión con la crisis de los partidos. El Colegiado, más que afinar las prácticas de coparticipación políticas, contribuyó a desvirtuarlas. Quitarle el control de los cargos en los Directorios al partido titular del Gobierno, le restó una poderosa herramienta de negociación política, para formalizar redes de cooperación interpartidaria desde el interior de la estructura estatal. Impulsar a esta maquinaria comienza a ser una tarea cada vez más pesada para el Ejecutivo, la tentación por trascender los carriles habituales de la política comienza a ser una idea cada vez más seductora.

(ii) Implantación del Desarrollismo:

Frente a los estímulos del sistema internacional señalados, Uruguay comienza a responder a su ritmo, dentro del esquema de resolución de conflictos que había logrado consolidar. En 1958, con el triunfo electoral del Partido Nacional, se confirma la rotación pacífica de partidos en el poder. Frente al agotamiento del empuje reformista del tradicional partido gobernante, el electorado parece apostar al cambio dentro de la vigencia del *statu quo* (D'Elia, G. 1982).

Una nueva elite gobernante asume las responsabilidades de la conducción de un Estado, que ya tenía una muy extensa intervención en la vida económica y social de los uruguayos. Este primer gobierno blanco se caracteriza por el inicio de una primer experiencia liberalizadora (la Reforma Cambiaria), que en su momento despertaría grandes controversias⁴⁶. Pero también quedarían en marcha una serie de iniciativas de gran futuro, una de ellas sería la creación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

⁴³ Las elecciones para representantes sindicales se convocarían recién con Frei (Valenzuela, R. 1975).

⁴⁴ Una excepción a la regla es el caso del Frigorífico Nacional, donde participan intereses agrarios.

⁴⁵ Demás está decir que es el Partido Colorado, tradicional gobernante, quien más se benefició de esto.

⁴⁶ Azzini, J.E. (1972).

famoso informe: *"Estudio Económico del Uruguay: evoluciones y perspectivas"*. Dentro de sus conclusiones más relevantes señalaba que: *"(...)en la última década los rasgos salientes del desarrollo del país residen en que existe Estancamiento con Inflación; la productividad ha bajado y las oportunidades ocupacionales también; los tipos de cambio, costos y precios han entrado en un sistema de nocivas interacciones; este esquema amenaza seriamente el patrón redistributivo prevaleciente*⁵²".

Tres grandes grupos de problemas son identificados por la Cide: en primer lugar el estancamiento industrial, motor diversificador de la economía, debido a la pequeñez del mercado interno. Esta pequeñez se ve además potenciada con la excesiva subdivisión de empresas en algunos ramos productivos, lo que inhabilita la especialización productiva y búsqueda de rendimientos de escala. En segundo término una estructura de importación de insumos industriales (petróleo, equipos, repuestos, etc.) sumamente rígida para el país. Finalmente, el estancamiento crónico del Agro, que le impone cada vez más severas limitaciones a la capacidad de importar del país.

En consecuencia, el informe señala que *"(...)como en su naturaleza el proceso no es de mera circunstancia sino de estructura, ha de seguir operando en lo futuro, a menos que sus causas de fondo sean removidas*⁵³". Las coincidencias con el análisis cepalino comenzarían, a partir de este punto, a repetirse una y otra vez.

La publicación del informe generó además una ola de expectativas y esperanzas en toda la opinión pública. Una lectura superficial de la prensa de la época sugiere que, tanto gremios como sindicatos y partidos de oposición, todos parecen demostrar su acuerdo con la diagnosis de la CIDE.

Este entusiasmo alcanzó un punto tal que el presidente de la Asociación Rural señalaba, durante la Exposición Rural de 1963 ante personalidades del gobierno: *"Los acontecimientos de mayor relieve que crean en nuestros espíritus el optimismo sobre el futuro del país, son; el Plan Agropecuario y el informe CIDE".(...)el informe del CIDE sobre el estudio económico del Uruguay expone en forma clara y ordenada las causas básicas que explican la pérdida de dinamismo de la economía uruguaya*". Los intereses agrarios demuestran una indudable "apertura" frente a esta iniciativa.

Y en cuanto a las perspectivas de acción política, indicaba que *"Muy caro ha sido el precio que hemos pagado por la improvisación y la falta de programación(...).Es necesario la fijación de criterios definidos para la solución de nuestros problemas fundamentales(...).Para ello se requiere, un adecuada y sólida orientación y decisión política y un enfoque real de los distintos sectores, compenetrados patrióticamente de los problemas del país"*.

El sistema político debería acometer sin demoras la tarea de: *"Racionalizar la gestión*

⁵²CIDE, Estudio económico del Uruguay, capítulo 'I', 1963.

⁵³CIDE, 1963.

pública y orientar la privada, son en esencia, las metas de un programa a largo plazo, que si bien representará sacrificios, deben ser impuestos con igualdad y en función a la capacidad de los distintos sectores para soportarlos"⁵⁴.

En definitiva, puede observarse que los intereses rurales manifestaban un importante acuerdo con el informe técnico de la CIDE. A su vez parecían brindarle **una auténtica cuota de confianza, en cuanto a las posibilidades de la oficina de brindar soluciones creativas a los problemas del Agro.**

La creación del Plan:

Frente a la recepción tan entusiasta del Informe, el Poder Ejecutivo institucionaliza plenamente a la CIDE mediante el decreto ley del 7/01/1964, donde se le encomienda la confección del un *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social(PNDES)* para el período 1965-74.

Con este decreto ley se termina de definir la organización de la CIDE, donde se distinguen cuatro niveles: 1) Nivel Político Ministerial (presidido por el Ministro de Hacienda), responsable de la programática general y de presentar los planes al P.E; 2) Nivel Asesor externo integrado por el Comité Tripartito; 3) Nivel Técnico Nacional, encabezado por un Secretario Técnico que oficia de nexo entre técnicos(nacionales y extranjeros) y políticos (los ministros); 4) Nivel administrativo interno del organismo ⁵⁵.

En cuanto al Plan, este debería contener las reformas institucionales y de organización necesarias para el desarrollo del país, las medidas políticas para canalizar la inversión privada y pública, de forma de lograr su mejor aprovechamiento y un programa de financiamiento de la inversión. El PNDES se presentaría ante la opinión pública en mayo de 1965. La aprobación en general del conjunto de objetivos, metas e instrumentos de política económica y social contenidos en el PNDES, se realizaría mediante decreto del Consejo Nacional de Gobierno, el 11/02/1966⁵⁶.

Contenidos del PNDES: una Reforma "Integral"

El Plan contenía una serie de medidas para varios sectores, definiéndose sus objetivos generales de la siguiente manera: *"(...)lograr el mejoramiento sostenido de los niveles de vida de la población en todos sus aspectos: materiales, intelectuales y espirituales(...)con una tasa acumulativa anual de crecimiento del ingreso por habitante y una progresiva y equitativa distribución del mismo"*.

Para lograr alcanzar esas metas, el PNDES considera que se deben cumplir ciertas

⁵⁴Discurso del presidente de la ARU, Revista de la ARU, setiembre de 1963.

⁵⁵ Decreto Ley del 7/01/1964, 107ª Sesión del CNG.

⁵⁶En este decreto, el P.E señala que los Ministerios respectivos, con el asesoramiento de la CIDE, elevaran los proyectos de leyes, decretos y resoluciones necesarios para implementar el plan.

tareas previas: "a)Racionalización de la administración del país, para obtener un desempeño eficiente del sistema; b)Mejor uso de los recursos básicos disponibles; c)Incremento del volumen de recursos que se destinan a la inversión y orientación adecuada de la misma hacia destinos prioritarios; d)Racionalización progresiva del sistema de precios".

El Plan contenía además una serie de reformas básicas, de particular importancia, que abarcaban, en lo esencial, los siguientes campos: i)Reforma de las estructuras agrarias, contenidas en el Plan de Desarrollo; ii)Reforma de la Legislación de Promoción Industrial y leyes específicas; iii)Reforma del Sistema Tributario Nacional; iv)Reforma de la Organización Financiera y Bancaria; v)Bases para abordar una Reforma Integral del Régimen de la Seguridad Social; vi)Reforma de la Organización del Comercio Exterior; vii)Reforma de la legislación Nacional de Viviendas y Urbanismo; viii)Bases para una Reforma de los Sistemas Educativos⁵⁷. La tarea reformista parecía titánica, los cambios propuestos supondrían una revisión completa del modelo social uruguayo.

Todo este plan estuvo armado bajo una visión global, bajo una perspectiva integral del desarrollo. Esta interdependencia de las políticas suponía que, en caso de darse una aplicación parcial de las políticas, no se podrían cumplir del todo las ambiciosas proyecciones⁵⁸. No obstante ello, a pesar de la insistencia en "(...)el carácter interdependiente de todas las reformas y los programas previstos, creemos que existe cierta jerarquización natural en los mismos que se corresponden con el grado de importancia que cada variable reviste en el contexto económico del país".

Los centro neurálgicos del Plan serían aquellos contenidos en "(...)el Plan de Desarrollo Agropecuario, en la Reforma del Comercio Exterior y en los procedimientos utilizados para el control del proceso Inflacionario. Puesto que el Agro es en esta perspectiva responsable directo del estancamiento y que su concurso resulta indispensable en cualquier estrategia de desarrollo elegida, no existe otra posibilidad que la de elevar sustancialmente su productividad"⁵⁹. La apuesta fuerte debía centrarse en el sector agrario. Más allá de los abordajes "integrales", se apuntó selectivamente a este sector.

⁵⁷CIDE(1966), "Propósitos del Plan de Desarrollo".

⁵⁸ El PNDES proyectaba para el decenio un crecimiento per cápita del 4% anual acumulativo, bajo el estricto supuesto de aplicación de todas las reformas propuestas.

⁵⁹Melgar, A. (1979), pp. 32-35.

(IV) El desarrollismo agrario

El proyecto de reactivación económica del país suponía la impostergerable tarea de potenciar productivamente el área que concentra en el país las ventajas comparativas. El sector agropecuario debería funcionar como la locomotora de un proceso más profundo y racional de industrialización, aportando las necesarias divisas.

El Plan Agropecuario se debería implementar con el diseño de una política agraria a largo plazo. Los aspectos más relevantes son los relativos a: una *política tributaria* dirigida a estimular a los productores eficientes, sancionar los ineficientes, lograr una distribución más justa de los beneficios de la explotación agraria y contribuir a la solución de los problemas de estructura; *una política de precios y subsidios* que oriente la asignación de los recursos con criterios prioritarios y aliente la productividad; *una política de comercialización* con el propósito de reducir los márgenes de intermediación y las variaciones estacionales de precios y asegurar la adecuada colocación de cosechas; *una política de crédito agrario* que estimule la inversión y la productividad agraria; *una política de arrendamientos* que le permita a los numerosos empresarios no propietarios la modernización de sus empresas; *una política en cuanto al régimen de tierras*, inspirada en la función social de la propiedad rural, que frene el proceso de subdivisión antieconómica de la misma, así como su concentración y subutilización; y *una política laboral* tendiente a asegurar una mejor condición socioeconómica del trabajador rural⁶⁰.

El punto de partida para la realización del Plan lo constituía un Ministerio que no había tenido jamás una actuación de importancia en la vida de los productores, donde las funciones de extensión y asesoramiento eran escasas o inexistentes. **El desafío fue crear una estructura apta para el desarrollo, donde se combine adecuadamente insularidad técnica con articulación social.**

Además de una estructura adecuada, para que el Plan de Desarrollo agropecuario resultase operativo, se requeriría previamente de "(...)una serie de autorizaciones legales de las cuales hoy día se carecen o resultan insuficientes. Se ha considerado indispensable contar, al menos con una Ley de Reforma de Estructuras Agrarias, que incluya los aspectos tributarios y de arrendamientos; y Leyes de Semillas, Forestal, de Conservación de Suelos y Aguas, de Fertilizantes, de Cooperativas y de Procedimientos y Sanciones"⁶¹.

Estrategia política del desarrollismo agrario:

La mayor actividad de la CIDE, en su sector agropecuario, coincidió con la presencia, en la titularidad del Ministerio de Ganadería y Agricultura(MGA), de un joven político blanco

⁶⁰ CIDE(1966), capítulo IX, "Política Agraria", pág. 271.

⁶¹ CIDE(1966), pág. 287.

que le daría personal impulso a las iniciativas: Wilson Ferreira Aldunate⁶².

Este Ministerio, creado por ley en 1935, no pasaba de ser una mera superposición, totalmente descoordinada, de oficinas y reparticiones que se habían venido agregando por "sedimentación"⁶³. Como se diría, dentro del diagnóstico CIDE de situación de la estructura ministerial: "(...)la actual organización del MGA resulta totalmente inadecuada para las necesidades del desarrollo agropecuario del país(...) El ministerio posee defectos de estructura y de organización que le impiden constituirse en el diseñador y ejecutor de un plan de expansión de la producción agropecuaria (...) carece de reparticiones que tengan a su cargo la realización de tareas tan importantes como las de programación y coordinación de una política agropecuaria, las de investigación y de extensión, y la de prestación de servicios directos a los productores(...) La reestructuración del MGA debería capacitarlo para que pueda constituirse en el principal promotor del desarrollo agropecuario"⁶⁴.

La primer tarea debería ser la construcción de una plataforma adecuada para la ejecución de una auténtica política desarrollista. Para ello se proyecta la total reestructuración del MGA y su reorganización administrativa, para asegurarle un funcionamiento más ágil y eficiente respecto de sus trabas burocráticas. Esa primera parte de la estrategia desarrollista, que estaba en discusión en el parlamento, se pondría en marcha de aprobarse la Ley Presupuestal. Este Presupuesto, así lo haría ver el Ministro ante el Senado, sería el primer jalón dentro de la carrera de los desarrollistas: "(...)Pues este presupuesto no solo se consultó con el CIDE, sino que se hizo en la CIDE"⁶⁵.

Como podemos apreciar, se comienza a delinear progresivamente la estrategia desarrollista de este Ministerio. La primera gran batalla sería por la Ley de Presupuesto. El segundo escollo político sería el tratamiento y aprobación del paquete de leyes de promoción, que incluía entre ellas la esperada y promocionada reforma de estructuras agrarias. Y es que la gestión de este Ministerio, desde su mismo inicio, se preveía como particularmente agitada. El problema de la tenencia de la tierra dominaba tempranamente la agenda política, impulsado por las más diversas banderas partidarias⁶⁶.

En octubre de 1964, mientras se está discutiendo en el parlamento el presupuesto de 1964, el Ministro Ferreira concurre y presenta al Consejo Nacional de Gobierno un paquete de leyes de promoción agropecuaria. Dentro de la justificación del proyecto, señalaba que: "*El aumento de la producción agropecuaria constituye una condición indispensable para el desarrollo nacional, y el PNDA perseguirá obtenerlo a través de la elevación de los niveles de*

⁶² Electo diputado por la UBD en el período anterior(1959-62), había sido diputado suplente de W. Beltrán (1955-58).

⁶³ Expresiones del Ministro Ferreira ante el Senado, D.S.C.S, 2/6/1964, tomo 247, p.10.

⁶⁴ Plan Nacional Desarrollo Agropecuario, Tomo II: "Reforma Ministerial", p. 13-15, 1966.

⁶⁵ Diario del Senado, 2/6/1964, tomo 247, p.14.

productividad y eficiencia del agro". Agrega además que, "Para que las metas que el Plan establezca puedan materializarse, el país debe disponer de la organización institucional capaz de administrarlo y coordinarlo, prestar la asistencia técnica a los productores y diseñar la política agraria. Además deberá contarse con una legislación dirigida a la promoción agropecuaria"⁶⁷. Este paquete, compuesto por siete leyes, estaba encaminado a suplir esa ausencia de legislación sobre promoción.

Gobierno minoritario

Los partidos debían desempeñar el papel de entretejer los acuerdos necesarios que le dieran el sustento político a la estrategia desarrollista. La arena de estos sería el Parlamento, donde los apoyos del partido gobernante mostraban un panorama para nada usual. La tónica de gobierno Presidencialista, con un formato partidario fragmentado, se vería sometida a una dura prueba. El nacionalismo, si quería gobernar, debería necesariamente negociar apoyos fuera de su propio partido.

| CUADRO Nº 1 | | | | | | | | |
|---------------------------------------|----------|------|----------|------|---------|------|-----------|------|
| Bancas Partidarias en las dos Cámaras | | | | | | | | |
| (% sobre total de bancas) | | | | | | | | |
| Partidos Cámara: | Colorado | | Nacional | | Cívicos | | Izquierda | |
| | Alta | Baja | Alta | Baja | Alta | Baja | Alta | Baja |
| Elección | | | | | | | | |
| 1954 | 55% | 52% | 39% | 38% | 3% | 5% | 3% | 5% |
| 1958 | 39% | 38% | 55% | 52% | 3% | 3% | 3% | 6% |
| 1962 | 45% | 44% | 48% | 47% | 3% | 3% | 3% | 5% |

Fuente: Washington Beltrán, 1994.

Sobre las tres elecciones del Colegiado, con rotación de partidos inclusive, por primera vez los apoyos parlamentarios del partido gobernante no son suficientes como para sustentar el trámite legislativo. En este contexto debería negociar, y se le presenta una oportunidad única, dada la presencia de pequeños partidos con una respetable representación, y un posicionamiento ideológico que los hacía altamente favorables a las reformas estructurales⁶⁸.

Apoyo fragmentado:

Pero a esta debilidad coyuntural del Ejecutivo, debemos agregar un rasgo *estructural* de los partidos: su fraccionalización. En el cuadro 2 puede apreciarse el panorama legislativo⁶⁹ con relación al apoyo de las distintas fracciones, en términos porcentuales, que arrojaba la elección de 1962. Se advierte la notable dispersión de los apoyos del partido gobernante. Según se

⁶⁶ En el período 1963-66 se llegan a presentar 6 distintos proyectos de Reforma Agraria, firmados por unos 20 legisladores. Uno de los proyectos sería de iniciativa del presidente del CNG Daniel Fernández Crespo. Véase en: "Senado, Comisión de Reforma Agraria, antecedentes 1925-70".

⁶⁷ Ferrera, W(1992).

⁶⁸ Para 1962 los Cívicos se Presentan como partido Demócrata Cristiano, la Izquierda presenta dos alianzas: la Unión Popular y el FIDEL, liderados por Socialistas y Comunistas respectivamente.

apuntó en la caracterización del modelo uruguayo, esto se debe al carácter *catch-all* de los partidos uruguayos, que en una dinámica de competencia bipartidaria tienden a expandir notablemente sus horizontes de captura.

Este carácter policlasista se potenciaría negativamente bajo la dinámica institucional del Colegiado. La titularidad del Ejecutivo era conferida a seis individuos de la lista más votada del partido más votado. Esto contribuyó a una progresiva compartimentación política de partidos que, desde sus mismos orígenes, se caracterizaban por poseer estructuras fraccionalizadas.

| CUADRO N° 2 | | |
|--|-----------|---------|
| Apoyo Parlamentario según Fracción (% sobre total bancas) | | |
| 1962 | | |
| | Diputados | Senado |
| P.Nacional | | |
| 1ra Fracción | 20% | 23% |
| 2da Fracción | 20% | 19% |
| 3ra Fracción | 7% | 6% |
| (Total P.N) | 47% | 48% |
| P.Colorado | | |
| 1ra Fracción | 28% | 26% |
| 2da Fracción | 7% | 10% |
| 3ra Fracción | 9% | 10% |
| (Total P.C) | 44% | 45% |
| Partidos de Ideas | | |
| Cívicos | 3% | 3% |
| Izquierda | 5% | 3% |
| (Tot.P.Ideas) | 8% | 6% |
| Total de Bancas | 99=100% | 31=100% |

Fuente: Julio Fabregat, elección 1963.
Los porcentajes está redondeados.

Frente a ese panorama de fragmentación partidaria, negociar puntualmente, formando acuerdos con los pequeños partidos de ideas, parecería ser la solución ideal. La fraccionalización de la bancada del partido que controla al Ejecutivo, su laxitud ideológica y baja disciplina, debería otorgarle cierta "libertad de maniobra" al ejecutivo como para poder negociar un acuerdo multipartidario. Veamos ahora como se diseñó la propuesta desarrollista.

El funcionamiento de la CIDE:

La sectorial agraria comenzó a ganar protagonismo rápidamente dentro de las distintas sectoriales que conformaban la estructura de la CIDE. Esto se debió sin dudas a una especial configuración de factores, que son los que explican, en última instancia, la naturaleza específica del producto de esta sectorial.

El reclutamiento de su personal respondió al patrón general de la CIDE: profesionales

⁶⁹ Las fracciones se distinguen en función del voto al Senado según sublemas partidarios (Fabregat, J.1963)

jóvenes⁷⁰, con formación principalmente económica, sin una filiación partidaria definida. Esto garantizaría la presencia de *un entusiasmo y una entrega inigualable, que se traduciría en un notable espíritu de cuerpo*. Los funcionarios de la sectorial agropecuaria, además de tener una intensa dedicación horaria, en régimen de *full-time* para el Ministerio, serían los mejores pagos de todo el CIDE. (Entrevistas a técnicos)

Fue además la única sectorial que funcionó en un local propio, proporcionado por el MGA, lo que les daría cierta independencia del equipo central de la CIDE. Los integrantes de la sectorial se llegarían a identificar ampliamente con el Ministerio, sintiéndose funcionarios ministeriales antes que de la CIDE. En esto contribuyó el hecho de gozar de una importante autosuficiencia financiera, con base a los fondos que le proporcionaba el propio Ministerio, y la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario, responsable de administrar los importantes recursos proporcionados por el Fondo de Deduciones.

Todo esto se tradujo en una importante autonomía técnica, por parte del equipo de programación agraria, con respecto a las oficinas centrales. Si bien la confección de los planes debía confluir necesariamente en el PNDES, el poder de iniciativa parece haber sido notable. La sectorial agraria comienza, cada vez más, a cobrar un vuelo propio. Mientras las otras sectoriales trabajaban denodadamente para darles forma a sus planes, el sector agropecuario lo hizo en un nivel y en una cantidad muy superior al del resto⁷¹.

La mística de la CIDE:

La totalidad de nuestros informantes calificados han coincidido en señalar la presencia de una cierta *mística*, que parecía impulsar el trabajo de la sectorial. En eso le cabría la responsabilidad a las virtudes del liderazgo de un asesor externo chileno⁷² (Ing. Jesús González), que contaba con importante experiencia en materia de programación económica agrícola. Este consultor externo había participado en la creación del primer Plan de Desarrollo chileno⁷³. Así, con su llegada a principios de 1962, este equipo técnico, joven y poco experimentado, podría trabajar con una intensidad inaudita en la elaboración del Diagnóstico y el Plan sectorial.

En la selección de este consultor, le cupo gran responsabilidad al Director de la Comisión Honoraria del Plan de Desarrollo Agropecuario (CHPDA, creada en 1957). Esta comisión era responsable de administrar el fondo generado por las deducciones⁷⁴, cuyo destino era la promoción agropecuaria. El Director de la CHPDA conoce a este consultor, lo convence

⁷⁰ Según los entrevistados, el rango de edades del equipo oscilaría entre unos 23 y 35 años.

⁷¹ Según nuestros informantes solo se le compararía la sectorial educativa, del Ministro Pivel Devoto.

⁷² Los asesores externos eran coordinados mediante el comité técnico tripartito OEA-BID-CEPAL, el Ingeniero González provenía de CEPAL.

⁷³ El Plan Nacional de Desarrollo Económico chileno sería terminado por técnicos del CORFO en 1958 (Molina, S. 1972).

⁷⁴ El Fondo de las Deduciones se crea con la eliminación del Contralor de Cambios, mediante la ley de Reforma Cambiaria de 1958. Se imponía también sobre el comercio exterior, pero fijaba por ley un porcentaje asignable (20% del Fondo) a obras de desarrollo en el sector rural.

para que se quede a trabajar en el Ministerio asegurándole un financiamiento fluido para la iniciativa, y así podría comenzar el trabajo en los últimos meses del Ministerio de Carlos V. Puig. (Entrevistas con personal técnico).

Cuando en Marzo de 1963 asume el nuevo Ministro, el equipo, que ya tenía las cuestiones operativas resueltas, comienza a trabajar a todo vapor en la elaboración del diagnóstico sectorial. *"(...)Este es el período más importante del Cide agropecuario, en que despegamos, que comienza a ser más conocido. Es el período en el que está Wilson Ferreira de Ministro. Que era llamado 'el primer Ministro' desde un Ministerio que poco importaba. Viendo lo que se estaba haciendo, Wilson adoptó el Plan y la Oficina como un hijo propio. Es la persona que siguió línea a línea lo que se hacía, no era que firmara proyectos, sino que seguía muy en detalle, con orientaciones en los aspectos claves"*. (Entrevistas con personal técnico).

Entre el nuevo Ministro y este equipo de jóvenes técnicos se generaría un especial círculo de retroalimentación: *"El CIDE agropecuario se afirmó mucho más que el resto, y con Wilson nos transformamos en los niños mimados del MGA, sin duda (...) con un ministro, un tipo bien inteligente, bien inquieto, que estaba fascinado con tener una oficina pensante, lo que le resultaba muy gratificante"*. (Entrevistas con personal técnico).

El trabajo de elaboración del diagnóstico y luego del PNDA, sería intenso. Los tiempos apremiaban y toda la atención pública estaba radicada en este sector. **Para la elaboración del Plan, coherente con los principios fundacionales de la oficina de insularidad técnica, no se contó ni se buscó ningún tipo de intercambio orgánico con los intereses rurales.**

Se establecieron sí múltiples contactos, a escala técnica, con cientos de personas⁷⁵, pero ni la Federación, ni la Asociación Rural son consultadas de manera orgánica. *"(...)el protagonismo de la cosa lo llevábamos nosotros, definitivamente. Nosotros consultábamos, hablábamos con la gente, pero sobre cuestiones concretas. La estructura, la concepción general se elaboró en casa (...) no fue una cuestión compartida con "las bases" digamos. La cosa la llevábamos nosotros, muy reservadamente, es increíble que una cosa que duró como dos años en su preparación no haya logrado trascender antes. Se mantuvo con absoluta reserva hasta su presentación"*. (Entrevistas con personal técnico).

Tampoco se llegó a establecer un sistema de intercambios fluidos con los actores relevantes del Sistema Político: *"Las soluciones planteadas no fueron consultadas con nadie. Vamos aclarar, ni con las bancadas parlamentarias ni con el Poder Ejecutivo colegiado. Wilson era el sustento político, era de los pocos casos, de los pocos ministros (...) que se le trataba como al primer ministro"*. (Entrevistas con personal técnico).

Esta estrategia de insularidad técnica tuvo la enorme ventaja de asegurarle una

coherencia y rigurosidad indudables a las propuestas elaboradas por la CIDE. El efectivo retiro del Plan del debate político contribuyó a que prevalecieran las orientaciones cepalinas de los técnicos. Pero claro que no todo fueron virtudes.

¿Virtudes o Defectos en el Diseño?

El diseño de la iniciativa reformista tuvo una serie de peculiaridades que la hacían totalmente sui generis para el formato de funcionamiento del modelo uruguayo. Como se señalara anteriormente, los hacedores de políticas son casi siempre políticos partidarios⁷⁵. Esto no quiere decir que los burócratas de nivel alto y medio no posean las credenciales técnicas pertinentes. Según un informante calificado "(...)el staff de directores de la época era muy bueno, gente muy preparada, eficiente, con toda una dignidad de civil servants(...)el equipo burocrático estatal era excelente, no tenían comparación con el terror que es hoy por hoy". (Entrevistas con personal político).

Sin embargo, los directorios de las reparticiones estatales obedecían para su designación el criterio de la afinidad política. Esto para el caso de las Empresas Públicas, era un requisito constitucional. La afinidad partidaria juega un importante papel en la designación de cargos claves de la estructura estatal, pero que trascendería hasta las designaciones de menor jerarquía.

Esta nueva iniciativa buscaría el aislamiento de una elite técnica nacional, con importante referencia en técnicos internacionales provenientes del Comité Tripartito. De esta manera se lograba evitar caer en la referencia de los técnicos del aparato estatal, que como vimos estaban en cierta forma "comprometidos", con las máquinas partidarias y sus clientelas. **Se procura -y se logra plenamente en nuestra opinión- un aislamiento de una elite técnica, buscando consolidar una real autonomía del criterio técnico con respecto a los intereses cortoplacistas de los grupos de presión. La maleabilidad e insularidad (Nordlinger, E) serían aspectos característicos de esta elite.**

Así es que la formulación política de las propuestas desarrollistas no contarían con injerencias partidarias o gremiales, más allá que la del Ministro Ferreira. Pero en un régimen definidamente pluralista como el nuestro, esta estrategia tendría sus consecuencias: "(...)durante la elaboración del trabajo hubo poco contacto (...)con los sectores de la sociedad involucrados en la cuestión. Por eso luego, cuando se empezó a tomar contacto surgieron estas diferencias. Participa mucha gente en la parte de información (...) nos brindó colaboración una gran cantidad de personas y organizaciones. Pero para la parte de intercambio, de discusión, análisis y propuestas, con actores involucrados, hubo muy poco. Las cosas se fueron dando

⁷⁵ Dentro de la nómina de funcionarios de la CIDE, se agradece a los distintos organismos y personas que colaboraron con la sectorial agraria. Son unas 90 personas en su mayoría técnicos de la Universidad y de distintas reparticiones estatales, se mencionan también seis cooperativas.

⁷⁶ Sacchi M(1998), señala que la titularidad de los 9 ministerios, para el período 1963-67, al menos 16 de 18 distintos titulares, ostentaban una representación electoral (por el partido gobernante).

así". (Entrevistas con personal técnico).

A este aislamiento de la influencia partidaria, unida a la estrategia de aislamiento de las presiones sociales, se le agregaría el desarrollo de un fuerte espíritu de cuerpo por parte del equipo técnico. *"(...)la oficina se cree fuerte por sí misma, como si el equipo técnico estuviese por encima del bien y del mal. Que fuera dueña de sí misma, eso yo lo viví como una experiencia que me marco mucho. Ser del CIDE agropecuario(...)era importante, nos sentíamos importantes"*. (Entrevistas con personal técnico).

Como se indicó en la caracterización del *modelo uruguayo*, las máquinas partidarias monopolizan las comunicaciones entre Estado y Sociedad. Agregando y compatibilizando, articulando posteriormente demandas, los partidos se han beneficiado de ese acceso privilegiado a los recursos estatales. La **"insularización"** de una elite técnica, ajena a los cuadros partidarios, significaba en los hechos consagrar un tipo de objetividad por encima de otras. Olvidando que la técnica también implica compromiso y conflicto, y que es en el campo de la política donde deben necesariamente delimitarse las posibles hojas de ruta.

En definitiva, esto determinó un cierto perfil en las propuestas, que podría ciertamente comprometer su destino político. Al respecto nos diría un informante calificado: *"(...)la propuesta de Uruguay, la propuesta y el diagnóstico, era demasiado parecida a las de otros países, a pesar de que la realidad era bastante diferente. Quiero decir que no estaba del todo adaptada, ni a la realidad de la estructura agraria y el papel que jugaba, y mucho menos a la realidad política(...)*Había un déficit de adaptación de esos postulados a la realidad uruguaya. El papel de la agricultura, el papel de los propietarios de la tierra, social y políticamente, era demasiado distinto al de otros países". (Entrevistas con personal técnico).

Planteados en estos términos, la cuestión se debía dirimir por la fuerza de los hechos, y el parlamento sería el escenario de dicha confrontación, donde se pondría a prueba la fibra de los reformistas.

Los límites de la operativa parlamentaria:

Como era de esperarse, dado lo limitado de los respaldos parlamentarios del partido gobernante, la negociación del Presupuesto de 1964, primer paso de la estrategia desarrollista, podía preverse como particularmente difícil. Los respaldos tendrían que ser necesariamente extra-partidarios.

La ley presupuestal, luego de ardorosos debates, logra ser aprobada por el Partido Nacional gracias a un acuerdo con la Democracia Cristiana, y el Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP), tercera fracción del Partido Colorado liderada por el Senador *desarrollista* Zelmar Michelini. Pero este apoyo se comienza a deshilar rápidamente, demostrando tempranamente los límites de la cooperación interpartidaria: *"(...)A él le costó muy caro votar nuestro presupuesto del '64, los colorados se lo cobraron carísimo. Y la prueba está en que su*

bancada, tan numerosa y ejemplar en comportamiento parlamentario, se vio seriamente disminuida en la siguiente elección, voto horrible". (Entrevistas con personal político).

Sus pares castigarían esta desobediencia del Senador colorado. Cabe recordar que la estrategia del Partido Colorado, luego de haber sido derrotado en las urnas por segunda vez en su historia, había sido netamente confrontacional. Si bien podían citarse ciertas colaboraciones puntuales, como fue el caso del acuerdo de la lista 15 y el Partido Nacional en febrero de 1963 para fijar el precio del boleto, o el acuerdo de enero de 1964 de la Unión Colorada y Batllista(UCB) para la aprobación de la rendición de cuentas de 1963⁷⁷, la tónica predominante por parte del Partido Colorado sería la de *"al Partido Nacional ni un vaso de agua"*. Esa actitud tan dura, frente a la colaboración de esta fracción colorada con el gobierno, se vio potenciada, en cierto sentido, debido a la pugna que se desata dentro del Partido Colorado por el liderazgo partidario, luego de la muerte de Luis Batllé en julio de 1964⁷⁸.

En el fondo, esto no hacía más que demostrar lo que era una lógica del funcionamiento político institucional. Según L.E. González(1992) *"(...)bajo condiciones normales no existen alianzas interpartidarias entre las fracciones para la gestión regular del gobierno"*. En su monografía terminal, M. Sacchi(1998) aporta datos empíricos al respecto, señalando además que *"(...)ni siquiera en circunstancias de agudos enfrentamientos internos, ninguna fracción del segundo partido sustituyó en su apoyo a subgrupos del lema gobernante. El partido gobernante, en el proceso de construcción de las mayorías para respaldar los asuntos vitales de su administración, jamás (...)dejó de contar con los votos de su partido y sí con los de otro"*.

En resumen, la posibilidad de un acuerdo partidario desarrollista se vio bloqueado por una serie de factores. En primer término, la creciente distancia ideológica con respecto a los pequeños partidos, con la excepción de los Demócrata Cristianos, que inhabilitaba la posibilidad de un acuerdo sólido entre gobierno y partidos de ideas⁷⁹. Pero fundamentalmente, la imposibilidad de realizar un acuerdo estable con alguna fracción del segundo partido, dadas las condiciones de funcionamiento partidario reseñadas. La tónica de gobierno de partido, con colaboraciones puntuales de la oposición, impediría la constitución de un acuerdo programático amplio y estable como para poder impulsar la complicada estrategia desarrollista.

En última instancia, todo esto no hacía más que revelar la debilidad del partido gobernante, y el poder y la determinación de los intereses a los cuales el proyecto atacaba. Muy tempranamente, apenas unas semanas después de presentado el paquete de leyes de promoción agropecuaria, se daría por finalizada la luna de miel entre la CIDE y los intereses agrarios: *"(...) podríamos recordar que quizás sea en esta oportunidad excepcional, con motivo de los*

⁷⁷ Declaraciones del diputado Hugo Batalla en defensa del acuerdo por el presupuesto, entre la 99 y el P.N, Marcha 13/11/1964.

⁷⁸ Una buena crónica política del período y de los avatares parlamentarios puede verse en Beltrán, W.(1989), de importancia dada su participación como Consejero y Presidente en el período.

⁷⁹ Por la época los partidos de ideas habían entrado en un profundo proceso de reformulación y alianzas, buscando superar su endémica baja convocatoria. (Zubillaga, 1988)

proyectos de promoción agraria la única vez que la Asociación Rural del Uruguay, en más de 90 años de vida, haya sido olvidada por primera vez(...) en síntesis, el diagnóstico ha sido incompleto y el remedio manifiestamente equivocado⁸⁰

El franco "cortito" del desarrollismo: la suerte de las Leyes

Como mencionamos al comienzo de este trabajo, la valoración desde las ciencias sociales, con respecto a la importancia de la experiencia desarrollista en nuestro país ha sido bastante escasa. Nuestro trabajo ha destacado importantes logros de la estrategia del desarrollismo agrario, en el Cuadro tres podemos apreciar un resumen.

Los aspectos referidos a la creación de un instrumento apto para aplicar una política desarrollista, como es la base de la reforma ministerial, resultan plenamente exitosos. Los aspectos referidos a las leyes de promoción agropecuaria también lo son, al menos logran su media sanción en diputados en el período considerado. Posteriormente, en el gobierno de Pacheco(1967-71), estos mismos proyectos lograrían su aprobación definitiva, como puede verse en el Cuadro número tres.

| CUADRO Nº 3 | | | | | | |
|---|--------------------|------------------|---------------------|----------|------------------|---------|
| Suerte Política de las iniciativas agropecuarias de la CIDE | | | | | | |
| Iniciativas producidas por la CIDE agropec. | | | Trámite del período | | Suerte Posterior | |
| | Presen. al Consejo | Present. al P.L. | Diputados | Senado | Diputados | Senado |
| Reforma Ministerial | | | | | | |
| Administrativa | 26/02/64 | 28/02/64 | | 00/11/64 | _____ | _____ |
| Institucional | 26/02/64 | 28/02/64 | | 00/11/64 | _____ | _____ |
| Leyes de Promoción | | | | | | |
| Ley semillas | 16/11/64 | 11/02/65 | 13/06/65 | NO disc | 14/06/68 | 4/06/68 |
| Ley Suelos y Aguas | 16/11/64 | 11/02/65 | 13/06/65 | NO disc | 14/06/68 | 4/06/68 |
| Ley de Cooperativas | 16/11/64 | 11/02/65 | | NO disc | | |
| Ley de Forestación | 16/11/64 | 11/02/65 | 13/06/65 | NO disc | 13/12/68 | 5/11/68 |
| Ley de Fertilizantes | 16/11/64 | 11/02/65 | 12/06/65 | NO disc | 13/06/68 | 4/06/68 |
| Ley Reforma Agraria(*) | 16/11/64 | 11/02/65 | NO disc. | NO disc | NO disc | NO disc |

La Reforma de Estructuras Agrarias fue la gran olvidada. Como pudimos apreciar en nuestras entrevistas con técnicos: "(...)Nosotros íbamos todos los lunes a las sesiones de diputados, a las reuniones de las comisiones, que trataban los proyectos. Algunos serían leyes después, pero la reforma agraria nunca tuvo quórum para sesionar. Solo Aquiles Lanza, que era de la 99, ellos eran pro-reforma". El funcionamiento de las Comisiones parlamentarias operó como un ámbito adecuado para filtrar iniciativas, mucho más discreto que el propio Consejo Nacional de Gobierno⁸¹.

⁸⁰ Carta de la Asociación al Presidente del Consejo Nacional, con motivo de la presentación del proyecto de reforma de estructuras agrarias. Revista de la ARU, 9/12/64.

⁸¹ Es de resaltar que las discusiones realizadas en el Consejo Nacional de Gobierno, a diferencia de las discusiones en Comisiones parlamentarias, eran públicas.

La evaluación final de la experiencia CIDE quedó fuertemente marcada por el fracaso de la Reforma Agraria. **Haber fracasado en la Reforma, el no haber podido conformar una coalición reformista para impulsar con decisión este punto, ha sido una de las mayores críticas que se le han achacado al Sistema Político.**

Sin embargo, en este aspecto, la historia oficial también resulta incompleta. Aspectos muy importantes, relativos a la tenencia de la tierra, contenidos en ese proyecto reformista, resultaron finalmente considerados por el SPU. Tal fue el caso del importantísimo IMPROME (Impuesto a la Productividad Media), aprobada dentro de la ley presupuestal N° 13.695, de octubre de 1968. El objetivo de esta ley, al igual que la de su originaria contenida en proyecto de "reforma de estructuras agrarias", sería la de promover la eficiencia productiva, premiando con una menor carga fiscal relativa a aquellos productores cuyos rendimientos fuesen superiores a cierta cota básica.

Otra iniciativa importante contenido en el proyecto de Reforma de Estructuras sería el relativo a las Sociedades Anónimas, que se aprobó en el siguiente período mediante la ley N° 13608. En ella se establecía la prohibición de este tipo de sociedades en inmuebles rurales, estableciendo la necesidad de que las acciones fuesen nominativas evitando de esta manera la acumulación de tierra de manera encubierta.

Todos estos elementos reseñados indican que, en el período analizado, comenzaría a implementarse efectivamente una agenda desarrollista, aunque con las idas y contramarchas que marcan el efectivo funcionamiento de nuestra poliarquía⁸².

Racionalidad política, racionalidad técnica

La combinación de ciertos factores institucionales, con otros de tipo más bien coyunturales, tuvieron la virtud de producir un fenómeno completamente nuevo para el sistema político uruguayo. El CIDE agropecuario, merced a la importancia de un *emergente* liderazgo ministerial, alcanzó una *dimensión política* inusitada. El empuje decidido, desde un centro de poder bien definido, con capacidad institucional de liderazgo, parece ser uno de los requisitos indispensables para la activación de la acción colectiva⁸³. En teoría de los juegos se denomina a esto como una estrategia Hobbesiana, claro que en este caso hablamos de un *Leviatán democrático*, con sus puntos de veto y controles desparramados en el complejo entramado institucional de nuestra Poliarquía.

Así es que se establece un doble juego, por un lado se busca despolitizar los temas dada su *eminente naturaleza técnica*. Pero por otra parte, dada la superposición omnipresente de la racionalidad política, no se puede evitar el recurrir a la política para impulsar las iniciativas.

⁸² Debemos recordar que la Constitución de 1952 no permitía la expropiación de la tierra sin una indemnización previa (art. 31 y 32). Recién con la Constitución de 1966 se establece esta posibilidad en los artículos 231 y 232.

⁸³ Huntington, S(1996), señala que la centralización del poder en un sistema político es el prerrequisito *esencial* para la innovación y la reforma políticas, p. 303-28.

Tempranamente podría verse como los desarrollistas se introducían en un callejón sin salida, según un observador de la época: “(...)En las actuales condiciones políticas del país la transformación de un plan en banderín de enganche electoral es una manera de garantizar su fracaso. De demostrar poco interés en su cumplimiento o es una bien intencionada torpeza política”⁸⁴.

El aceleramiento, el ritmo de vértigo con el que trabajó la sectorial agropecuaria, su protagonismo político, coherente con el impulso ministerial, pondría a prueba la propia continuidad institucional de la oficina. Así es que con la rotación de gobierno, en 1967, asume el Partido Colorado y un nuevo ministro, “(...) que dio un giro radical, en mi opinión no concibió la importancia del proceso CIDE, se orientó por otras cosas, deshizo los equipos, realmente no le interesaba lo que había construido Ferreira (...)Lo que es cierto es que al salir Ferreira Aldunate del ministerio se pierde la continuidad”. (Entrevistas con personal técnico).

Tal vez fuera ésta la primera gran lección, para estos jóvenes técnicos, acerca de la Racionalidad Política. El nuevo Ministro “(...)que era un tipo culto y fino, pero un político tradicional de lo más clásico. ¿Cómo iba a permitir que viviera el monumento al Wilson? Era absurdo. Empezó la barrida, de la manera más grotesca. Un día nos trajo un nuevo director y nos lo presenta, hubo un gran escándalo, renunció mucha gente. La gente sentía que la oficina era intocable, como iba a echar a Antonio Pérez. Cada uno se fue como pudo”. (Entrevistas con personal técnico).

⁸⁴ Marcha, 20/11/64, artículo del importante dirigente sindical independiente Héctor Rodríguez, criticando manifestaciones del Consejero Washington Beltrán.

A modo de conclusión

En esta monografía nuestra intención fue concentrarnos sobre el funcionamiento de la Oficina Agropecuaria en el período elegido(1962-66), evitando deliberadamente caer en cualquier tipo de juicio de valor o enunciado normativo acerca de la bondad de las propias iniciativas desarrollistas. Sin embargo, debemos señalar que la llamada desilusión frente al “fracaso político del desarrollismo” no es una imagen que se ajuste a la producción de la oficina agropecuaria. Como señalamos en el cuadro tres que resume la suerte política de las iniciativas agrarias elaboradas, el grado de adopción fue más que satisfactorio.

Esto se debió sin dudas a la existencia de una auténtica voluntad política por tratar de superar los problemas del sector agropecuario. Esta voluntad se manifiesta en la estrategia adoptada de crear una elite técnica autónoma, especializada en la elaboración de propuestas para superar los problemas del sector.

Como señalábamos en nuestro marco teórico, la existencia de una elite estatal *autónoma* es un requisito esencial para la conformación y lanzamiento de una política reformista(P. Evans). Esta variable –autonomía- fue definida en función de cuatro atributos: Insularidad y Flexibilidad que se correlacionan positivamente con la autonomía, Maleabilidad y Vulnerabilidad, que se relacionan de manera inversa con nuestra variable(E. Nordlinger).

Efectivamente, de nuestras entrevistas con informantes calificados pudimos apreciar que la injerencia de los intereses agrarios en la elaboración de la propuesta fue prácticamente nula. La oficina diseñó por sus propios medios la propuesta, y si bien existieron consultas, las mismas fueron puntuales y con informantes primordialmente técnicos(baja Maleabilidad). La continuidad de este equipo no estuvo condicionado para nada al apoyo de grupos sociales de ninguna índole. La permanencia de la oficina estuvo en función del respaldo político partidario del cuál disfrutaba(Insularidad). La estrategia política de aislar a una elite técnica dentro del aparato estatal, bajo la continuidad en el gobierno de un mismo partido(1959-67), resultó plenamente exitosa.

Merced a estos atributos pudimos apreciar una propuesta concreta, de alta coherencia, elaborada con una velocidad impresionante. No puede olvidarse lo que significó la Ley de Presupuesto aprobado el año 1964 conteniendo una importante reforma administrativa e institucional del MGA, con el propósito expreso de adecuarlo y convertirlo en un instrumento más apto para los fines de una política Desarrollista. También la elaboración del paquete de leyes de promoción (las siete leyes), de una complejidad y bondad reconocidas por los sectores que las votaron parcialmente en 1966 y en 1968, constituyó también otra tarea titánica para la oficina.

Ahora, el funcionamiento de la oficina estuvo estrictamente acotado a la planificación y a la elaboración de proyectos políticos: “*Las políticas del día a día se manejaban por los*

carriles habituales del Ministerio(...)a nosotros nadie nos uso para la política diaria del Ministerio. El CIDE en este sentido era como un laboratorio (...)las iniciativas debían pasar por los filtros políticos (Ejecutivo, Parlamento), y Wilson tenía que seguir trabajando en el Ministerio, por más que su participación intelectual en el plan era alta(...) la política del Ministerio no refleja para nada las orientaciones del CIDE". (entrevista personal técnico)

Este aspecto resulta de una alta significación, ya que en términos estrictos no podemos hablar de la existencia de Flexibilidad o Vulnerabilidad en el accionar de la Oficina. Por una razón muy simple: la responsabilidad política de la propuesta estuvo siempre concentrada en la figura ministerial. La responsabilidad de contrarrestar a posibles grupos opositores(Flexibilidad) o de rendir cuentas por conductas desviadas(Vulnerabilidad), fue siempre un atributo concentrado exclusivamente en la institución Ministerial. El accionar de los grupos de presión tuvo siempre como referente al responsable político de la cartera.

Esto no hace más que resaltar el carácter eminentemente político partidario de la iniciativa CIDE agropecuario, de la estrategia desarrollista, desvirtuando cualquier posible acusación de un accionar tecnocrático por parte de la oficina.

El Ciclo de la CIDE:

Estas características de la estrategia desarrollista, combinadas con un especial marco institucional, se potenciaron de una particular manera definiendo los alcances pero también los límites de la iniciativa. En virtud de ello pueden reconocerse la presencia de ciertas etapas en la evolución del fenómeno, de un Ciclo Institucional de la CIDE:

1-Creación de la Oficina, organización y financiamiento, puesta en marcha de su operativa básica. Llegada de los asesores externos, conformación de un núcleo técnico básico(1960-62).

2-Puesta en marcha del Diagnóstico, publicación y éxito, luna de miel con los intereses agrarios. Diseño del instrumento para la aplicación de una política desarrollista: reestructura ministerial y creación de la OPYPA. Comienza la elaboración de los Planes(1963-64).

3-Presentación de las propuestas políticas concretas. El partido gobernante comienza a reclamar, de manera anticipada, réditos políticos por los productos de la oficina. Fin de una corta luna de miel con los intereses agrarios(1965-66).

4-Cambio de Gobierno, desarticulación de los equipos técnicos, ajuste de la CIDE al funcionamiento normal del SPU.

Al respecto de este "ciclo" debemos hacer algunas consideraciones. En primer término la existencia de un exitoso proceso político de aislamiento de una elite técnica se encuentra sin dudas asociado a la permanencia de un mismo partido en el poder. La reelección del Partido

Nacional en 1962 aseguró la continuidad de la iniciativa y de los cuadros incorporados durante el primer gobierno blanco.

Ahora bien, tanto la dimensión como el alcance logrado por sus propuestas solo puede ser explicado por la presencia de otras variables políticas. El liderazgo político definido en una figura institucional como la del Ministro Ferreira, explica en última instancia por qué se llevan adelante propuestas que en definitiva no contaban con un respaldo bien definido ni siquiera en la interna del Consejo Nacional de Gobierno. Si la oficina llega a alcanzar ese vuelo político, se debe a la presencia de un liderazgo político institucional definido.

En la generación de este protagonismo Ministerial, más allá de virtudes políticas naturales, debe entenderse la importancia de esa debilidad *estructural* del Ejecutivo. La estructura fraccionalizada del partido gobernante, combinada con la estructura colegiada del Poder Ejecutivo, contribuirían a explicar por qué se alcanza a desarrollar un "primer ministro" desde un Ministerio políticamente insignificante hasta ese momento. Los Ministros poseen voz dentro del parlamento, tienen derecho de participar en las Asambleas y son los responsables políticos del accionar del Ejecutivo. Pero en última instancia, como nos relataría uno de los técnicos entrevistados: "(...)se mantenía como ministro, pero sus iniciativas no prosperaban. Además era un ministro que le daba mucho brillo al gobierno, que no era lo que abundaba en aquel gobierno".

Además del Ejecutivo, el otro ámbito de control político directo sobre la sectorial agropecuaria es el del Comité Interministerial. Presidido por el ministro de Hacienda, quien es el responsable político de la producción global de la CIDE. Sin embargo, la volatilidad de los Ministros de Hacienda⁸⁵ producto de la fraccionalización del partido gobernante, cedería el protagonismo absoluto al Ministro de Ganadería en el control de la producción de la Oficina Agropecuaria. En este contexto, el titular del MGA es el único intermediario entre la CIDE y el Poder Ejecutivo.

De esta forma, la Oficina se constituiría en un ámbito adecuado para que prevalecieran las opiniones "técnicas" de sus integrantes. Como ha observado Peter Hall(1993): "*La acción del policymaker, en virtualmente todos los campos, transcurre dentro de un determinado contexto de ideas y creencias, que reconocen algunos intereses sociales más legítimos que otros, y que le llevan a privilegiar algunas líneas de acción política sobre otras*". El pensamiento de CEPAL era sin dudas el referente científico de estos técnicos. Tal vez sea esta la explicación más plausible del por qué de esa imagen distorsionada de la gestión de esta oficina, de lo que llamamos "la desilusión frente al fracaso desarrollista": solo habría desarrollo si se hacían reformas estructurales.

Así es que esta gran identificación del Ministro con las propuestas de la Oficina se

⁸⁵ En el período 1963-67 se suceden 4 distintos titulares en la cartera de Hacienda, en contraste con el período anterior, donde Eduardo Azzini fue el titular durante los cuatro años de gestión.

trajo en un notable impulso político para las mismas. Quitar del debate político la agenda desarrollista, mediante la introducción de una pauta de producción política despartidizada, tendría sus indudables ventajas. Pero bajo una pauta de producción política donde la articulación Estado-Sociedad se realiza predominantemente mediante negociación de cuadros partidarios, esto supondría una amenaza para la continuidad de la Oficina. Asociar la gestión de la Oficina con un Ministro, con un político partidario, supondría identificarla con un partido específico. La desintegración de los equipos técnicos se daría dentro de los ajustes previsibles del ciclo político poliárquico: nuevos partidos, *nuevos equipos*.

Bibliografía

- AZZINI, J.E. *"La Reforma Cambiaria y Monetaria: Monstruo o Mártir"*.
- BARBATO, C., Artículo sobre el estado de la disciplina económica en: *"Ciencia y Tecnología en el Uruguay"*, CINVE, 1986.
- BELDERRAIN RAZQUIN, P.N., *"Constitución de la República: Estudio Comparativo (desde 1830 a 1966)"*, Montevideo, Cámara de Representantes de la R.O DEL URUGUAY, 1968.
- BELTRÁN, W., *"Pamperada Blanca. 1959-67"*, Montevideo, 1989.
- BIELSCOWSKY, R., *"Evolución de las ideas de CEPAL"*, CEPAL, 1998.
- BRUNO, J., *"La planificación y el derecho constitucional"*, Revista de la Facultad de Derecho, añoix, Nos 1-2, 1968.
- BRUNO, J., *"Organismos de Planificación: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico y OPP"*, Cuaderno N° 19, Facultad Derecho, 1967.
- BUQUET, D., "", Monografía terminal, ICP/ FCS, 1994.
- CAETANO, G., RILLA, J., MIERES, P., ZUBILLAGA, J., *"De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos"*, CLAEH, Colección Argumentos, Montevideo, 1991.
- CASTELLANO, E., *"URUGUAY: Un caso de Bienestar de Partidos"*, Monografía terminal, ICP/FCS, 1995.
- CANCELA, W. y MELGAR, A., *El Desarrollo Frustrado: 30 años de economía uruguaya 1955-85*, Colección Argumentos CLAEH, 1986.
- CARDOSO, H. F., *"La originalidad de la copia: CEPAL y la idea de desarrollo"*, ONU-CEPAL, "Revista de CEPAL", segundo semestre de 1977.
- DOWNS, A., *"Teoría Económica de la Democracia"*, Ediciones Aguilar, Madrid, 1973.
- D'ELÍA, G., *"El Uruguay Neobatllista, 1946-57"*, EBO, Montevideo, 1982.
- EASTON, D., *"Esquema para el análisis político"*, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- EVANS, P., *"The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change"*, en *The politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, 1992.
- FREGA, A., TROCHON, Y., *"Los fundamentos del Estado Empresario. 190-1933"*, Cuadernos del CLAEH N°58-59, Montevideo, 1991.
- FABREGAT, J.T., *"Elecciones Uruguayas. 1958, 1962"*, Corte Electoral, Uruguay, 1963.
- FREGA, A., MARONNA, M., TROCHON, Y., *"Baldomir y la Restauración Democrática. 1938-1946"*, EBO, Montevideo, 1987.
- FINCH, M.H.J., *"A Political Economy of Uruguay since 1870"*, University of Liverpool, edited by Macmillan Press, 1981.
- GARRET, G., and ROGOWSKY, R., *"Internationalization, Institutions and Political Change"*, en KEOHANE, R.O. y MILNER, H.V. (ed.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, 1996.
- GOUREVITCH, P., *"A Política do ajuste econômico: restrições e oportunidades"*, en L. SOLA (ed.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e economia comparadas*, Paz e Terra, 1992.
- GROS ESPIEL, H., *Esquema de la Evolución Constitucional del Uruguay*, Montevideo, F.C.U., 1971, pp. 135-60.

- HAGGARD, S., KAUFMAN, R., "O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado", en L. SOLA (ed.), *Estado, Mercado e Democracia: Política e economia comparadas*, Paz e Terra, 1992.
- HAGGARD, S., "Pathways from the Periphery: The politics of growth in the Newly Industrializing Countries", Ithaca and London, Cornell University Press, 1990, pp. 9-51.
- HOBSBAWM, E., "HISTORIA DEL SIGLO XX. 1914-1991", Editorial Crítica, Barcelona, 1995.
- HUNTINGTON, S. P., "The Goals of Development", en INKELES, A. Y SASAKY, M. (ed.), *Comparing Nations and Cultures: Readings in a Cross-Disciplinary Perspective*, New Jersey, Prentice Hall, 1996.
- HUNTINGTON, S. P., "El orden político en las sociedades en cambio", PAIDOS, 1996.
- IGLESIAS, E., "Uruguay: una propuesta de cambio", Montevideo, Editorial Alfa, 1966.
- IGLESIAS, E., Entrevista publicada en "Revista Posdata", 5 de junio 1998, Montevideo.
- LANZARO, J.L., "Uruguay: las alternativas de un Presidencialismo pluralista", Revista Mexicana de Sociología, 1998.
- LIPSET, S.M., "The Social Requisites of Democracy Revisited", en INKELES, A. Y SASAKY, M. (ed.), *Comparing Nations and Cultures: Readings in a Cross-Disciplinary Perspective*, New Jersey, Prentice Hall, 1996.
- LINDBLOM, Ch., "El proceso de elaboración de Políticas Públicas", Madrid, MAP, 1991.
- MELGAR, A., "El Plan de la CIDE quince años después", en "Cuadernos del CLAEH", N°10, 1979.
- MOLINA, S., "El proceso de cambio en Chile. La experiencia 1965-1970", ILPES, Chile, 1972.
- NORTH, D.C., "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", New York, Cambridge University Press, 1996.
- O'DONNELL, G., ¿Democracia Delegativa?, "Cuadernos del ClaeH", N° 61, 1992, pp. 5-20. (*)
- O'DONNELL, G., "Las Fuerzas Armadas y el Estado Autoritario del Cono Sur de América Latina", CLAEH N°57, 1982.
- LINZ, J., VALENZUELA, A., "La crisis del Presidencialismo. Perspectivas comparativas", Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- NAHUM, FREGA, MARONNA, TROCHON, "El fin del Uruguay Liberal: 1959-1973", Montevideo, EBO, 1994.
- REAL, ALBERTO. R., "Las estructuras políticas y administrativas uruguayas en relación con el desarrollo", Montevideo 1965; "Uruguay: una política de desarrollo. Instrumentos jurídicos e institucionales" Montevideo 1966.
- RAMA, G., "La Democracia en Uruguay", GEL, Buenos Aires, 1987.
- REAL DE AZUA, C., "Política, Poder y Partidos", Montevideo, F.H. y C., 1988.
- RUIBALL DIBELLO, LOPEZ ROCCA, BURSZTYN WAS, "Oficina de Planeamiento y Presupuesto", Librería Editorial Amalio M. Fernández, Montevideo 1972.
- SACCHI, M., "Relaciones inter e intrapartidarias y gestión de gobierno en el segundo colegiado", Monografía Terminal, ICP/FCS, Diciembre de 1998.
- SAMMARCO, C., PEIXOTO, C., "El proceso de Planificación en el Sector Agropecuario", CLAEH, 1978.

- SARTORI, G., "Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados", FCE, México, 1994.
- SIKKINK, K., "Ideas and Institutions", Minnesota, 1998.
- VALENZUELA, A., "The breakdown of democratic regimes. Chile", edited by Linz, J., & Stepan, A., The Johns Hopkins University Press, USA, 1978.
- VASALLO, MIGUEL, "Reforma Agraria. Una estrategia de desarrollo rural", Colección Argumentos CLAEH, 1987.
- WEBER, M., "Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva", FCE, 1964.

Documentación

- CIDE, "Estudio Económico del Uruguay. Evoluciones y Perspectivas", dos tomos, BROU, Departamento de Investigaciones Económicas, Boletín Mensual N° 247-48 y N° 249-50, Montevideo, 1963.
- CIDE, "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974", versión compendio del CECEA, dos tomos, Montevideo, 1966.
- CIDE, "Nómina de Funcionarios Técnicos, Administrativos y de Servicio", 1964-65".
- CIDE, "Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social", Montevideo, 21 de octubre de 1965.
- CAMARA DE SENADORES, COMISIÓN ESPECIAL sobre Reestructura Agraria, "Reforma Agraria: Recopilación de antecedentes sobre el tema a estudiar. Mensajes del P.E y proyectos de ley de Legisladores, 1925-1970". Montevideo, 1973, 2 vols. 660 páginas.
- DECLARACIÓN DE PUNTA DEL ESTE, LANZAMIENTO DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO, URUGUAY, MARZO 1961. (FOLLETO)
- DIARIO DE SESIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, República Oriental del Uruguay, 1963-68.
- DIARIO DE SESIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES, República Oriental del Uruguay, 1963-68.
- FERREIRA ALDUNATE, W., "Estadista y Parlamentario", 1º tomo, 1993, CAMARA DE SENADORES de la R.O. del U.
- KENNEDY, J.F., Discurso en la Casa Blanca del presidente JFK ante el cuerpo diplomático latinoamericano, 13 de marzo de 1961.
- KENNEDY, J.F., Mensaje al Congreso de los EUA solicitando fondos para América Latina, 14 de Marzo de 1961.

Publicaciones periódicas

- EDITORIALES DE LA PRENSA NACIONAL: a) "EL DEBATE", Marzo-Abril 1964; b) "EPOCA", Febrero-Marzo 1964, Agosto-Setiembre 1965; c) "EL DIA", Abril-Octubre de 1965; d) "EL PLATA", 1964; e) "MARCHA", 1964-1966.
- REVISTA DE LA ASOCIACION RURAL DEL URUGUAY, Números de los años 1963, 1964 y 1965.