

Luis Bértola  
(coordinador)

# 50 AÑOS DE HISTORIA DE LA OPP



LUIS BÉRTOLA  
(coordinador)

# 50 AÑOS DE HISTORIA DE LA OPP

Jorge Álvarez, Reto Bertoni, Mauro Casa,  
Martha Jauge, Conrado Ramos, María José Rey,  
Andrés Rius, Javier Rodríguez Weber y Óscar Sarlo  
Asistentes: Jimena Curbelo y Sofía Ponce de León

Título: 50 años de historia de la OPP  
1.<sup>a</sup> ed.: octubre de 2018  
256 p.; 16 x 22 cm.  
ISBN: 978-9974-49-947-8

© 2018, del autor  
© 2018, Editorial Fin de Siglo  
Convención 1537 - Tel/fax: 2908 8781  
editorial@findesiglo.com.uy  
www.findesiglo.com.uy

Queda hecho el depósito que ordena la ley.

---

Diseño de portada: ALEJANDRO MUNTZ  
Diagramación y armado de interior: ELENA BOTELLA

Este libro se elaboró en el marco de un convenio entre la Asociación Profundación para la Ciencias Sociales y la OPP. Coordinado por Luis Bértola, contó con la participación de los siguientes investigadores: Jorge Álvarez, Reto Bertoni, Mauro Casa, Martha Jauge, Conrado Ramos, María José Rey, Andrés Rius, Javier Rodríguez Weber y Óscar Sarlo, así como con la asistencia de Jimena Curbelo y Sofía Ponce de León.



## Tabla de contenidos

<b>Prólogo</b> .....	11
<b>1. Introducción</b> .....	15
1.1. El 50.º aniversario de la creación de la OPP .....	17
1.2. El objetivo del trabajo y mínimos conceptos teóricos .....	19
1.3. Las dimensiones principales del estudio .....	20
1.4. Acerca de cómo periodizar la historia de la OPP y de la estructura del trabajo .....	24
1.5. Las ideas centrales .....	26
<b>2. Los antecedentes de la OPP</b> .....	35
2.1. La planificación como concepto y experiencia internacional .....	37
2.2. La planificación en América Latina: la CEPAL y la Alianza para el Progreso .....	40
2.3. El presupuesto tradicional a fines de los sesenta .....	46
2.4. El avance de las ideas y prácticas planificadoras en Uruguay .....	50
2.5. El impulso del estudio de la administración pública uruguaya y sus necesidades de reforma .....	56
2.6. La creación de la CIDE .....	57
2.7. Las propuestas de la CIDE .....	65
2.8. La OPP que la CIDE imaginó .....	69
<b>3. La OPP como se creó: diseño jurídico-institucional</b> .....	71
3.1. Breve reseña del proceso de reforma constitucional de 1966 .....	73
3.2. El debate parlamentario sobre la reforma de la Constitución .....	76
3.3. La Constitución y la OPP .....	82
3.3.1. Introducción .....	84
3.3.2. Recarga del nivel normativo constitucional y su rigidez .....	85
3.3.3. El sentido normativo con ambigüedades .....	86
3.3.4. Una estructura orgánica original con ambigüedades .....	92
3.3.5. Estructuración técnica de los presupuestos .....	93

3.4. Caracterización orgánica de la OPP .....	94
3.4.1. Perfil institucional .....	95
3.4.2. Competencia .....	99
3.4.3. Cometidos .....	100
3.4.4. Atribuciones .....	107
3.4.5. Normas sobre integración orgánica .....	107
<b>4. Los primeros años de funcionamiento de la OPP .....</b>	<b>111</b>
4.1. La planificación y los planes de desarrollo .....	116
4.1.1. Plan Nacional de Metas Quinquenales para el Período 1968-1972 .....	117
4.1.2. «Una estrategia para el desarrollo. Bases para un plan de 5 años», de Ramón Díaz .....	119
4.1.3. Contrastes entre los planes .....	122
4.1.4. Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 .....	123
4.2. Presupuestos por Programas (PPP) y la creación de la OPP .....	129
4.3. La OPP y las empresas públicas .....	131
4.4. Las comisiones sectoriales (CS) .....	133
4.4.1. Comisión Sectorial Avícola (1972) .....	133
4.4.2. Comisión Sectorial del Arroz (1973) .....	133
4.4.3. Comisión Sectorial de la Salud (1972) .....	134
<b>5. La Secretaría de Planificación, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) .....</b>	<b>135</b>
5.1. La planificación y los planes de desarrollo: II Plan Nacional de Desarrollo (1977-1982) .....	138
5.2. Empresas públicas bajo la dictadura .....	143
5.3. Período 1973-1985: ausencia de un proceso de reforma del Estado en términos administrativos .....	145
5.4. Propuestas de desarrollo regional .....	146
5.4.1. Grupo de Trabajo Tacuarembó-Rivera .....	147
5.4.2. Plan de Desarrollo Integral para el área programa Tacuarembó-Rivera .....	148
5.4.3. Vértice Noroeste .....	150
5.5. Comisiones sectoriales durante la dictadura .....	151
<b>6. La restauración democrática .....</b>	<b>153</b>
6.1. La planificación y los planes de desarrollo .....	156
6.1.1. Programa Nacional de Mediano Plazo 1987-89 .....	158
6.2. El presupuesto, tras la reapertura democrática (1985-1989) .....	161
6.3. Empresas públicas .....	162
6.4. Esbozos de RDE en la reinstauración democrática .....	164
6.5. Las comisiones sectoriales .....	165
6.5.1. Comisión Sectorial del Azúcar (1985) .....	166
6.5.2. Comisión Sectorial del Arroz .....	167
6.5.3. Comisión Sectorial de la Construcción y Vivienda (1987) .....	167

<b>7. La OPP 1990-2005: control presupuestal y reforma del Estado sin planificación del desarrollo</b> .....	169
7.1. Empresas públicas .....	176
7.2. Pasos sucesivos hacia la reforma del Estado .....	178
7.2.1. Propuestas radicales de reforma del Estado en el gobierno de Lacalle .....	179
7.2.2. La ambiciosa reforma administrativa del CEPRE: impulsos, continuidades y límites durante las presidencias del Dr. Sanguinetti (1995-1999) y del Dr. Batlle (2000-2004) .....	181
7.3. Desarrollo territorial .....	188
7.4. Comisiones sectoriales .....	193
7.4.1. Comisión Sectorial del Arroz .....	193
7.4.2. Comisión Sectorial para el Mercado Común del Sur (1991) ....	194
7.4.3. Comisión Sectorial para la Industrialización, Comercialización y Transporte de Productos Forestales (1995) ...	199
7.4.4. Comisión Sectorial de Descentralización (2000) .....	200
<b>8. La OPP bajo los gobiernos del Frente Amplio</b> .....	203
8.1. La vuelta sinuosa de la planificación .....	207
8.1.1. Estrategia Uruguay III siglo: aspectos productivos .....	210
8.2. La presupuestación en los gobiernos frentistas .....	217
8.3. Empresas públicas .....	218
8.4. La reforma del Estado en los gobiernos frentistas y la OPP .....	222
8.5. Políticas territoriales .....	228
8.5.1. Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) .....	230
8.5.2. Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP) .....	231
8.5.3. Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo .....	231
8.5.4. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PAC) .....	232
8.5.5. Unidad de Desarrollo Municipal .....	223
8.5.6. Uruguay Integra .....	234
8.5.7. Dirección de Descentralización 2015-2016 .....	234
8.6. Comisiones sectoriales .....	235
8.6.1. La COMISEC .....	235
8.6.2. Comisión Sectorial de la Seguridad Social (2005) .....	236
8.6.3. Comisión Sectorial de Población (2010) .....	238
<b>9. A modo de conclusión</b> .....	241
<b>Bibliografía y fuentes</b> .....	245



## Prólogo

Es para mí un gran gusto presentar el libro *50 años de historia de la OPP* que representa un primer esfuerzo relevante, abierto e inacabado, para que una importante organización pública de la historia moderna del Uruguay inicie un proceso de apropiación madura y basada en evidencia empírica e histórica sobre su propio pasado.

Concebimos este esfuerzo, para el que solicitamos el trabajo de Udelar, como una dimensión de modernización del Estado uruguayo y mejora –tanto de sus capacidades técnicas como de su conexión con la ciudadanía– en tanto el cambio y las innovaciones solo resultan posibles si antes somos creadores de memoria institucional.

Quiero destacar especialmente que este libro se elaboró en el marco de un convenio entre la Asociación Profundación para la Ciencias Sociales y la OPP. Coordinado por Luis Bértola, contó con la participación de los siguientes investigadores: Jorge Álvarez, Reto Bertoni, Mauro Casa, Martha Jauge, Conrado Ramos, María José Rey, Andrés Rius, Javier Rodríguez Weber y Óscar Sarlo, así como con la asistencia de Jimena Curbelo y Sofía Ponce de León.

La extensión de la historia varía según la duración de las entidades que estudia. Y los cincuenta años que vivió la OPP son una eternidad que va desde la ilusión inicial, pasa por el oscuro período dictatorial para recuperar gradualmente la luz y comenzar finalmente a mirar el futuro con fidelidad al espíritu transformador de sus fundadores.

Este libro es un aporte de acumulación institucional de la OPP pues propone una triple entrada.

Por un lado, la exposición de los organismos públicos a los cambios de modelo de desarrollo. Por ello, arroja luz sobre el impacto de una segunda mitad del siglo veinte que fue, en sus inicios, de declive y retroceso nacional con un país trabado por el estancamiento, la pugna distributiva y la incapacidad de sus elites políticas para buscar soluciones responsables a la crisis que culminó en la destrucción de nuestra democracia.

Por otro lado el libro permite mostrar con claridad cómo, desde 1985, diferentes gobiernos de signos distintos realizaron gradualmente aportes para lograr metas de estabilidad y mejora de la calidad técnica del Estado, a veces con suertes distintas, con un foco en general en el corto plazo.

Y desde 2005, una OPP con cambios pero también continuidades que no solo ha renovado sus clásicas funciones de apoyo a los procesos de presupuestación sino que también ha fortalecido sus capacidades técnicas. La OPP avanzó en profundidad en el proceso de descentralización que le encomendaron las reformas de la Constitución de 1967 votadas por la ciudadanía en 1996, al desempeñar un papel fundamental en la creación y fortalecimiento de los municipios o proyectos locales de la sociedad civil y al crear un moderno sistema de contrapartidas transparentes sobre las transferencias siempre en aumento del Gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. En los procesos de presupuestación no solo se incorporaron modernos instrumentos de gestión sino también la evaluación de las políticas públicas.

Lo relevante es que hay un fuerte compromiso de la OPP con las funciones que se avizoran del nuevo modelo de desarrollo que viene construyendo el país desde la democracia y con particular empuje desde 2005 basado en el crecimiento y la equidad, la promoción de la inversión con valor agregado, la innovación, la descentralización, y la agenda de derechos, que incluye gradualmente el presupuesto de género, la equidad racial en las políticas públicas o la perspectiva de población en todo el diseño, presupuestación, ejecución y evaluación de políticas.

Este es un libro con un costado histórico importante que va más lejos de los cincuenta años y más allá del Uruguay y remite al espíritu de la época fundacional con una mirada de región y latinoamericanista. Cuando las interacciones son productivas y

creativas sucede lo que pasó con OPP: la CEPAL influyó en la CIDE, la CIDE influyó en la Constitución aprobada por la ciudadanía en 1967 y la Constitución creó la OPP. Todo el Estado debe crear memoria porque solo así hay acumulación, y solo si hay acumulación hay cambio e innovación. La identidad y la historia no son fijas sino que se renuevan si son claras, apropiadas y conocidas.

En una época de globalización acelerada pero también contradictoria ¿cuál es el significado de las funciones históricas de la OPP, aggiornadas y resignificadas en el tiempo actual del país? La OPP instala hoy nuevas agendas de políticas públicas de largo y medio plazo sobre bases técnicas y las abre al debate con la mayor cantidad y diversidad de actores sociales posibles.

Para cumplir el mandato de este legado creamos en 2015 la Dirección de Planificación, cumpliendo con las disposiciones constitucionales, desde una concepción flexible, abierta a actores, la competencia creativa, movimientos sociales y trabajadores, economía social, ecologismo, feminismo, movimientos de equidad racial, emprendedores y sindicalistas.

El desafío de un nuevo desarrollo exige un esfuerzo de prospectiva y mirada con faros largos, basado en una intensa participación ciudadana y un Estado técnico pero enraizado en la sociedad civil y su creatividad, seleccionando conglomerados productivos estratégicos para su desarrollo teniendo en cuenta los factores demográficos, los cambios del mercado mundial y la veloz revolución tecnológica de la robótica y la inteligencia artificial, entre otros.

En este viaje desafiante, agradezco entonces el aporte sustancial de la Udelar, que brindará un mayor conocimiento de nuestra institución en sus primeros cincuenta años, pilar donde basar el futuro en desarrollo que ya se define hoy.

Álvaro García  
Director de OPP



1  

---

Introducción



## 1.1. El 50.º aniversario de la creación de la OPP

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que funciona en el ámbito de la Presidencia de la República, fue creada en el año 1967, a partir de la aprobación de la reforma constitucional del año 1966.

La creación de la OPP se produce después de una década de crisis y estancamiento de la economía uruguaya, como un reconocimiento a la necesidad de planificar y repensar las alternativas de desarrollo del país. También surge como un reconocimiento de la necesidad de profesionalizar y desarrollar las propias capacidades administrativas y gestoras del Estado, ya que los diagnósticos coincidían en identificar un sinfín de insuficiencias en estos ámbitos. El momento de la creación de la OPP también coincide con el espíritu de una época en la que el fuerte involucramiento del Estado en la economía y las ideas de la planificación eran ampliamente aceptadas. La OPP fue, en gran medida, la continuación de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), creada en 1960 para promover estudios de la realidad nacional y el desarrollo económico y social.

En 2017 se cumple el cincuentenario de la creación de la OPP, la cual ha jugado roles muy importantes desde la perspectiva de las políticas públicas en diferentes períodos de gobierno, ampliando su esfera de influencia a lo largo de sus cincuenta años de vida. El cincuentenario se nos presenta como una oportunidad propicia para la reflexión y el análisis de la experiencia transcurrida, con una doble finalidad: mantener la memoria y reconstruir una mirada crítica del pasado, y aportar insumos a la construcción del futuro.

A lo largo de estos cincuenta años hemos experimentado cambios importantísimos, no solo en Uruguay, sino en nuestra región y a nivel mundial. Entre otras cosas, al paradigma de la planificación le sucedió el de un liberalismo económico menos interventor. A principios del presente siglo, el cuestionamiento a los modelos neoliberales impulsados en América Latina durante las dos últimas décadas del siglo xx llevó a que se volviera a mirar con buenos ojos al Estado, aunque no ya con una visión dicotómica, sino con una más matizada y diversa. La planificación como instrumento de política de desarrollo comenzó a revalorizarse, pero

lo hizo bajo otro formato. No es la planificación imperante en la década del sesenta la que resucita, sino una más pragmática y ecléctica.

Los vaivenes en cuanto a las ideas económicas imperantes en el ámbito internacional y, en particular, en la región no pasaron inadvertidas por los órganos de conducción política uruguayos. La OPP ha estado influida por estos cambios y ha transitado por distintas etapas desde su creación en 1967 hasta la época actual.

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

Cincuenta años después, la oficina está inmersa en otro contexto económico, político y social del país. A pesar de las recientes luces amarillas de la economía, la segunda década del presente siglo encuentra un Uruguay fortalecido económica, social y políticamente. Esto es resultado de más de diez años de altas tasas de crecimiento, de políticas sociales que han redundado en una mejora en la distribución del ingreso y en una reducción significativa del nivel de pobreza e indigencia, y de una democracia consolidada tras su reapertura en 1985. El contexto internacional también es otro que el que caracterizaba la década de 1960. Es el actual un mundo multipolar, aún más globalizado que el de mediados del siglo pasado, en el que las economías occidentales más avanzadas aún no logran desprenderse del ciclo recesivo que sobrevino tras la crisis financiera del 2008 y enfrentan fuertes movimientos antiglobalización de muy diversos signos ideológicos. Por otra parte, el contexto regional ha mostrado ya cambios muy importantes, con traumáticas experiencias de gobiernos progresistas y una creciente desconfianza hacia el Estado debida a los numerosos e importantes hechos de corrupción constatados. En este contexto, destacan aún más los logros recientes de la sociedad y política uruguayas, que reafirman algunas características históricas de la sociedad uruguaya.

## 1.2. El objetivo del trabajo y mínimos conceptos teóricos

Este trabajo no pretende ser un tratado teórico sobre la planificación y presupuestación, ni sobre el funcionamiento de las estructuras sociales y las diversas políticas públicas. Sin embargo, es necesario adoptar algunos criterios básicos para ordenar el análisis del conjunto de fuerzas en acción.

Puede sostenerse que toda sociedad necesita reproducir un conjunto de comportamientos por parte de sus integrantes, que permitan la interacción económica, social, política y cultural, con el fin de obtener determinados resultados en esos planos.

Las conductas sociales son el resultado, por un lado, de las manifestaciones de distintos actores con intereses variados. Los diferentes actores, a su vez, se mueven con diversas ideas, patrones culturales, ideologías, que devienen de la herencia cultural, de la transferencia de conocimiento científico y de las particulares condiciones materiales en las que viven. Las conductas también provienen de las reglas del juego, que, en parte, resultan de la normativa impuesta por aquellos que tienen poderes reconocidos, tanto como aquellas que surgen de poderes fácticos, con mayor o menor nivel de conflicto y coerción.

Ese conjunto de aspectos resulta, entonces, en la reproducción de patrones del accionar social y político, en regularidades sociales. Mucho se ha debatido en las ciencias sociales acerca de las causalidades entre este conjunto de factores. En este trabajo no adoptaremos una posición rígida en este sentido, sino que veremos a este conjunto de factores como un sistema que admite cambiantes determinaciones y fuertes interacciones, difíciles de reducir a términos de causalidad.

Por otra parte, lo que se presenta en este trabajo no es un estudio del funcionamiento social, de los resultados en términos de reproducción de las conductas sociales. El trabajo se limitará al estudio de cómo la intersección entre comportamientos existentes, intereses económicos, políticos y sociales, y un conjunto variado de ideas, ideologías, teorías y percepciones de la realidad, contribuyeron a conformar un conjunto muy específico de políticas, con centro en la planificación económica y social y la presupuestación de las actividades del Estado, concentradas en las actividades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a lo largo de sus cincuenta años de existencia. No se trata principalmente, entonces, de una evaluación de cómo el accionar de esta oficina impactó en el desarrollo económico social, sino de cuáles fueron las políticas y cómo se gestaron y pusieron en práctica.

### 1.3. Las dimensiones principales del estudio

La OPP ha experimentado muy importantes cambios a lo largo de su existencia y ampliado su esfera de actividad en muy diversas dimensiones. Podrían seleccionarse muchas de estas para focalizar este estudio. Ello nos ha obligado a acotar nuestro trabajo a algunas de ellas, que son las centrales de las actividades que por ley debería desarrollar la OPP. Así, además de dedicar una parte del trabajo a los antecedentes, nos concentraremos en las siguientes dimensiones a lo largo del trabajo:

- **El análisis histórico del marco jurídico de la OPP**

Se ha entendido necesario prestar particular atención al marco jurídico en el que actuó la OPP. Se ha buscado contextualizar, describir e interpretar el proceso de incorporación de la planificación y la presupuestación para el desarrollo a nuestro derecho constitucional.

En la descripción de las instituciones jurídicas hemos utilizado categorías analíticas provenientes tanto de la dogmática jurídica más aceptada,<sup>1</sup> como de la teoría del derecho.<sup>2</sup>

De manera que aquí se encontrarán tanto interpretaciones del fenómeno en su conjunto, como descripciones de sus elementos componentes, estructuras y funciones.

- **El asesoramiento al Poder Ejecutivo en la definición de la estrategia de desarrollo económico y social del gobierno, en la formulación de los programas, planes y políticas nacionales y departamentales consistentes con ella**

La Constitución de 1967, en su artículo 230, dice:

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los Planes y Programas de Desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:

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

B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asigne la Constitución y la Ley.

1 Se denomina «dogmática jurídica» al saber que cultivan los profesores de derecho, consistente en elaborar interpretaciones sistemáticas de las distintas ramas del derecho positivo (civil, comercial, etc.) con fines de aplicación práctica por abogados y jueces.

2 Por teoría del derecho entendemos –como suele hacerse– aquellas interpretaciones de los fenómenos jurídicos en general, cuyo modelo son las teorías de H. Kelsen, A. Ross, H. Hart, N. Bobbio, etcétera.

Al momento de crearse la OPP, esta fue una dimensión central y lo siguió siendo durante sus primeros años de existencia, y aún durante la dictadura cívico-militar. Luego perdió importancia durante los gobiernos democráticos entre 1985 y 2005. Desde entonces, en el período progresista, esta dimensión recuperó cierta importancia, aunque en contextos y con contenidos muy diferentes a los iniciales, y también con importantes oscilaciones.

- **La elaboración y evaluación en base a indicadores de desempeño de los proyectos del Presupuesto Nacional y la Rendición de Cuentas**

La introducción formal de los Presupuestos por Programas (PPP) en Uruguay se concreta junto con la creación de la OPP. El art. 214 de la Constitución de 1967 detalla cómo se deberán presentar los presupuestos nacionales de gastos corrientes, inversiones, sueldos funcionales y escalafones, que deben desagregar sus montos en «inciso por programa».

Luego de intentos anteriores de integrar las funciones de planificación con las de presupuesto, en los planos nacionales y subnacionales, fue la Constitución de 1967 la que consagró una institucionalidad específica orientada a procurar su logro. Sin embargo, la variedad de objetivos específicos y los efectos de la interacción entre los diferentes componentes del sistema han ido resultando en sucesivos cambios de una estructura que, explícita o tácitamente, también evoluciona.

- **El análisis y evaluación de los presupuestos, planes de inversión y tarifas de los entes industriales y comerciales del Estado**

El Decreto 452/967 de 25/07/1967 establece que corresponde a la OPP «orientar a los Entes Industriales o Comerciales del Estado en la elaboración de sus presupuestos» (art. 1). Asimismo, el Decreto 844/967 de 21-12-1967 le encomienda «disponer la compulsión directa de antecedentes y reunión de datos e informes en las entidades autónomas y servicios descentralizados con fines de fiscalización y de información» (art. 4).

El decreto que podría considerarse refundacional de la OPP (96/985 de 01-03-1985) enfatiza en el rol de la oficina para la «asistencia al Poder Ejecutivo en la evaluación de la gestión de los Organismos del Presupuesto Nacional y de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio Industrial y Comercial del Estado», así como en la

política de fijación de tarifas de los entes autónomos, servicios descentralizados y servicios públicos en general.

Las empresas públicas forman parte de un conjunto de organismos definidos como «Entes Industriales y Comerciales del Estado» (artículo 221 de la Constitución de 1967). Su número ha variado en los últimos cincuenta años debido a la creación o desaparición de algunas de ellas.

Las empresas públicas en Uruguay están relacionadas básicamente con la prestación de servicios públicos. En general desarrollan sus actividades en régimen de monopolio o cuasimonopolio. Algunos de los sectores estratégicos en que actúan son: energía, transporte, comunicaciones, servicios sociales (agua y saneamiento incluidos) y financieros, y es marginal su participación en actividades agropecuarias y manufactureras.

La relación entre el gobierno y las empresas públicas ha sufrido cambios muy importantes a lo largo de estos cincuenta años. Como dice Hugo Davrieux:

En cada período, el rol asignado a las EEPP y las características sustanciales que adoptan las relaciones Gobierno Central-Empresas Públicas (GC-EEPP), se encuentran vinculadas con la ideología predominante en la sociedad, así como con la estrategia general de desarrollo adoptada para enfrentar los problemas que se plantean. Con ello se quiere señalar, que no es posible encarar el análisis de las relaciones GC-EEPP, e incluso de la gestión de las EEPP, fuera del contexto temporal y espacial en que se desarrollan (Davrieux, 1986).

#### ■ La conducción de los procesos de modernización y reforma del Estado (RDE)

Esta ha sido una de las funciones centrales de la OPP y una que ha concitado debates sumamente importantes y fuertes confrontaciones. La RDE puede ser abordada desde distintas perspectivas (Ramos, 2014). El **nivel macro** refiere a las reformas destinadas a moldear el aparato estatal para que sirva a las necesidades de un modelo determinado de desarrollo, a partir de la instalación de determinadas capacidades estatales de tipo sistémicas. El **nivel meso** refiere a los rediseños institucionales del aparato del Estado, que estimulen la coordinación y coherencia de políticas públicas a través del reforzamiento de los ámbitos transversales de formulación de políticas, así como de las agencias implementadoras y de los propios núcleos institucionales centrales encargados de su formulación y regulación. El **nivel micro** se encuentra mayormente relacionado

con la modernización de la gestión pública para resolver los problemas concretos que se enfrentan. En este análisis se considerarán especialmente los procesos de modernización comprendidos en las perspectivas meso y micro de la RDE.

▪ **La planificación de las políticas de descentralización**

A pesar que el desarrollo territorial estuvo desde el inicio planteado entre los objetivos de la OPP, los planes y programas de desarrollo fueron fundamentalmente concebidos sobre base sectorial y no territorial o regional. A pesar de ello, el territorio también fue objeto de estudios y propuestas. Estos estudios tendieron a criticar la capacidad de capturar los problemas demográficos y geográficos a partir de la unidad del municipio departamental. La observación conduce a que el espacio geográfico departamental no cumple las condiciones necesarias para la mejor explotación y prestación de servicios, por lo que es necesario formular una política de acondicionamiento u ordenación del territorio (Cagnoni, 1979 en Yagüe & Díaz-Puente, 2008).

▪ **Formación de comisiones sectoriales (cs) en las que deben estar representados los trabajadores, las empresas públicas y privadas**

Las cs son órganos asesores creados por la OPP con el objetivo de procurar soluciones que canalicen institucionalmente las aspiraciones y necesidades de diferentes actores sociales, económicos y productivos del país. Estas comisiones están orientadas a identificar problemas específicos de cada sector y formular recomendaciones de política pública. Formalmente, la creación de las cs se prevé en la Constitución de 1967, artículo 230. Uno de los rasgos característicos de estas comisiones es su conformación tripartita, con la participación de representantes del sector público, de empresas privadas y de los trabajadores, lo que permite comprometer a un conjunto amplio de actores en el desarrollo de políticas transversales y coordinadas. Este es un aspecto sustancial de su diseño organizativo, lo que ha sido confirmado a lo largo del tiempo, a través de sucesivos decretos y resoluciones (Decreto 96/985, artículo 9; Decreto 573/990, entre otros).

Desde los orígenes de la OPP hasta la actualidad más de una decena de cs fueron creadas. Por su carácter participativo, las cs funcionaron básicamente hasta el golpe de Estado de 1973 y luego del restablecimiento de la democracia en 1985. En la primera etapa se crearon tres cs

(Arroz, Avícola y Salud), de las cuales solo una, la Comisión Sectorial del Arroz, mantuvo su funcionamiento luego de 1985. Por tanto, la creación de CS adquirió verdadero impulso luego de restablecida la democracia y del rediseño institucional experimentado por la OPP por esos años. En términos generales, antes de la dictadura cívico-militar y en la segunda mitad de la década de 1980, las CS estuvieron predominantemente orientadas a atender problemas sectoriales y a desarrollar políticas de promoción del sector productivo. En las décadas de 1990, y en lo que va del siglo XXI, buscaron atender aspectos vinculados al desarrollo estratégico del país en el largo plazo: inserción externa, RDE, descentralización, seguridad social, población, entre otros. Algunas comisiones funcionaron periódicamente y por muchos años desde su creación, otras lo hicieron durante períodos más acotados.

#### ■ De las partes al todo

En el marco de este trabajo, la historia de la OPP, a lo largo de sus años de existencia y desde la óptica de estas dimensiones, fue estudiada por separado por sendos especialistas. Posteriormente, con base en un trabajo colectivo, el desarrollo de conjunto fue construido bajo una óptica cronológica, teniendo en cuenta que las distintas dimensiones tuvieron distinta importancia en diferentes momentos y que el proceso de conjunto no puede ser entendido sin hacer interactuar dichas dimensiones. Entonces, la historia de la OPP que aquí se presenta sigue un recorrido cronológico, organizado en diferentes períodos, a cuyo interior se analizan las diferentes dimensiones señaladas.

Es importante reiterar que la OPP asumió, de manera creciente, un conjunto de tareas y funciones no establecidas con precisión en su creación. Por razones de tiempo y espacio, muchas de ellas escaparán al estudio que aquí se presenta, o serán mencionadas solamente de manera soslayada, sin que ello necesariamente signifique que sean de poca importancia.

#### 1.4. Acerca de cómo periodizar la historia de la OPP y de la estructura del trabajo

No existen criterios nítidos para diferenciar los distintos períodos de la historia de la OPP, ya que la mirada puede variar mucho según en cuál dimensión se ponga el foco. De la misma manera, al tratar de interpretar el proceso a partir de los actores y sus intereses, las ideas dominantes,

las políticas formalmente definidas y su real concreción, podemos encontrar quiebres temporales que no son coincidentes, ya que estos distintos aspectos, si bien vinculados, mantienen dinámicas propias y diferenciadas.

No obstante, hemos intentado identificar criterios básicos en torno a las cuales se pueda periodizar la trayectoria pasada y así evitar la tediosa presentación que puede resultar el análisis por períodos de gobierno. Ello sin dejar de reconocer que las referencias a los diferentes mandatos de gobierno resultan inevitables, por razones obvias. A continuación se presentan los criterios de periodización identificados.

- Criterio cronológico, diferenciando entre los antecedentes de la creación de la OPP, principalmente relacionados con el accionar de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), la propia creación de la oficina, y luego los cincuenta años de su existencia.
- Presencia o no del régimen democrático. Este criterio se hace más nítido por el hecho de que durante la dictadura cívico-militar la OPP funcionó bajo el nombre de SEPLACODI (Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión), que entró en vigencia en 1976 y quedó sin efecto a partir de la restauración democrática.
- Peso relativo de los componentes de planeamiento y presupuesto. Ambas funciones no siempre fueron jerarquizadas de la misma manera.
- Concepciones de la labor de planeamiento y presupuesto y visión más general sobre el rol del Estado en el desarrollo económico y social.

A partir de estos criterios hemos identificado hitos que ayudan a periodizar la trayectoria que ha seguido la OPP durante las últimas cinco décadas. A continuación se mencionan los períodos definidos y los respectivos capítulos en los que se profundiza su análisis.

- La puesta en marcha de la OPP durante los gobiernos de Gestido, Pacheco Areco y Bordaberry. Se trata de un período particularmente agitado desde el punto de vista político y social, en que las orientaciones y autoridades de la Oficina cambiaron con frecuencia (capítulo 4).
- El período de la dictadura cívico-militar, dominado por la creación y funcionamiento de la SEPLACODI, que actuaba prácticamente como

un superministerio. Más allá de la falta de legitimidad democrática del accionar en este período y de que lo sucedido entonces no sea digno de conmemoración, hemos entendido necesario mantener el tratamiento de este período, ya que es importante para entender la historia del país y de la propia OPP (capítulo 5).

- El período de la restauración democrática, considerado también un período breve, con cierta tendencia al predominio de la función presupuestal frente a la de planeamiento, aunque también dominado por las tareas de reconstrucción de la vida institucional del país y la superación de las secuelas de la profunda crisis económica de los años 1981-82 (capítulo 6).
- La década de 1990 y hasta el triunfo del Frente Amplio en 2005, cubre tres períodos de gobierno y aparece como una etapa surcada por fuertes cambios de orientación, de acuerdo a los cuales el planeamiento quedó fuertemente relegado y la RDE se ubicó como tema central de la agenda política, implicando fuertes cambios en la aproximación al tema de las empresas públicas, la regulación de los mercados y la inserción internacional, entre otros (capítulo 7).
- El período de la OPP durante los tres gobiernos del Frente Amplio, incluyendo el que transcurre actualmente, el cual mostró continuidades y rupturas con la trayectoria de los años 90, y oscilaciones propias.

Previamente, en los capítulos 2 y 3 se presentan los antecedentes que en el ámbito nacional e internacional se fueron gestando en el período anterior a la creación de la OPP y los fundamentos jurídicos y las características de funcionamiento que sirvieron de base a la creación de la oficina.

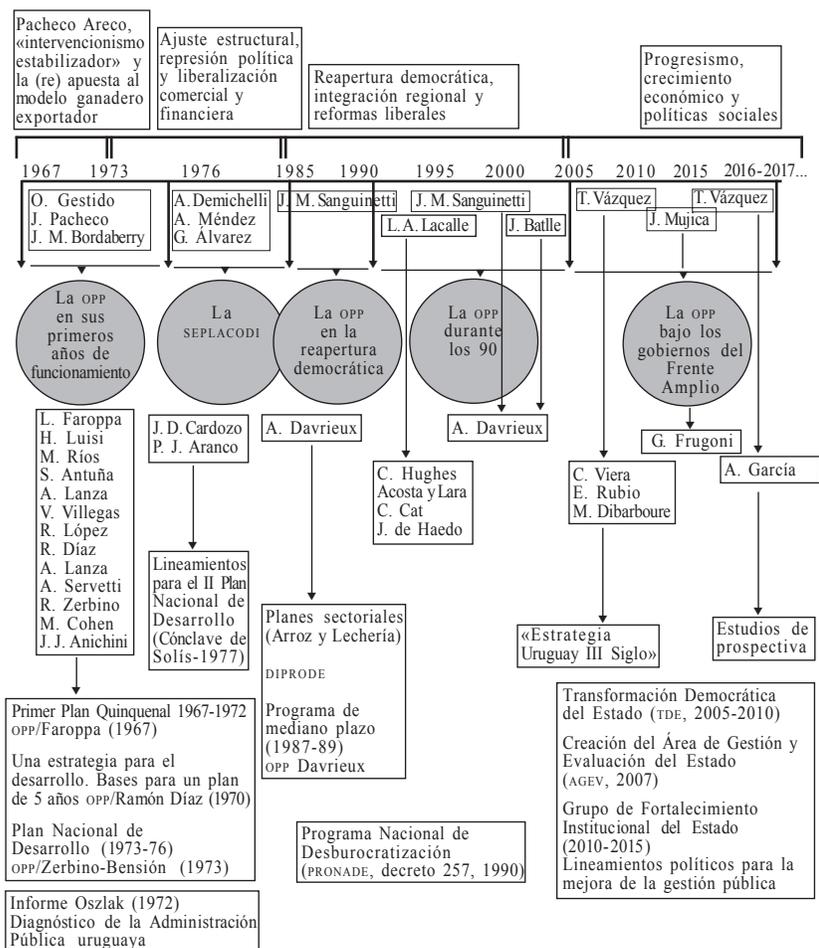
Para finalizar este capítulo, nos pareció atinado presentar una mirada de conjunto a las ideas centrales comprendidas en este documento, ordenada de acuerdo a la periodización realizada.

### 1.5. Las ideas centrales

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

En una mirada amplia sobre el período en su conjunto puede decirse que la OPP transitó diversas coyunturas, y lo hizo bajo distintas ópticas.

Diagrama 1: Hitos institucionales de la OPP



Fuente: elaboración propia

Cinco son las argumentaciones centrales que resultan de adoptar esta perspectiva de largo plazo. La primera es que ha variado la importancia y la jerarquización que desde la conducción gubernamental se le ha asignado a la OPP como organismo integrante del aparato de gobierno. La segunda es que la planificación, a pesar de su reciente revitalización, ha perdido gravitación en relación al ambiente de su creación. La tercera es que el pasaje de las ideas desarrollistas a las visiones mercadocéntricas de la década del noventa no fue radical, sino que fue paulatino,

comenzó tempranamente en el período fundacional de la OPP, y que su reorientación a partir del 2005 ha sido también gradual. La cuarta sostiene que la OPP ha ido asumiendo un conjunto de responsabilidades que sobrepasan claramente sus cometidos originales. Finalmente, se sostiene que la incorporación del proyecto desarrollista fue adoptada con una fuerte impronta jurídica pero desligada de su base cultural, que debía darle sustento en la aplicación.

### **I. Ha variado la importancia y la jerarquización que desde la conducción gubernamental se le ha asignado a la oficina como organismo integrante del aparato de gobierno**

En 1967 la OPP se constituye en un órgano estratégico de la estructura central de gobierno, tanto por sus atribuciones como por el lugar que se le da dentro del conjunto del aparato estatal. Este organismo se crea como un órgano de competencia especializado pero al mismo tiempo abierto, lo que implica que puede asumir cometidos no asignados por ley (Lanzaro, 2013). Ello, en la práctica, significa que, además de los fines específicos para los que fue creada, la OPP puede tomar a su cargo otras tareas. De hecho, durante su existencia la oficina ha hecho uso en menor o mayor grado de su carácter abierto, asumiendo otros roles y al mismo tiempo debilitando algunos de los originariamente encomendados.

El director de la oficina es designado por el presidente y tiene facultad constitucional para vincularse directamente con los ministerios y demás organismos públicos. Sin duda, una posición estratégica. No obstante, el real peso político de la OPP, como actor perteneciente al círculo más estrecho del gobierno, depende del lugar que los responsables de la conducción del gobierno le otorguen en los hechos. En el transcurso de las últimas cinco décadas, unas veces ese lugar ha sido de privilegio y otras veces ha quedado en segundo plano.

Sin profundizar en este aspecto, es de notar que el papel asumido por la OPP durante su período fundacional, y más precisamente durante el régimen autoritario, fue de mayor protagonismo que el que pasaría a cumplir en los gobiernos democráticos pos 1985. A tan solo tres años de su creación, la oficina pasó a ser el centro de gravedad en el diseño de políticas públicas. Durante el período de facto, la OPP pasó a actuar como un «primer ministerio» (Álvarez Brero T., 2008). A los roles de planeamiento y presupuesto se sumó, durante ese período, el de coordinación.

Tras la reapertura democrática la gravitación de la OPP ha sido cambiante. En algunos períodos fue central su rol en materia de presupuesto o jugó un papel preponderante en asuntos gubernamentales estratégicos; en otros quedó relegada ante el mayor peso que adoptaron otros ministerios, en particular el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Las razones de la menor o mayor participación de la OPP en la conducción política del gobierno seguramente sean muchas y diversas. Se han adoptado modelos distintos desde el Ejecutivo en cuanto a la conducción económica, en algunos casos bajo el formato de gabinete compuesto por diversos organismos —el MEF, el BC y la OPP—, en otros delegando la política económica casi que exclusivamente al MEF. También fue determinante el rol jugado por el director de la OPP en el círculo cercano al Ejecutivo, en particular en cuanto a su relacionamiento con los ministerios. Sea por su perfil profesional y político, sea por su experiencia en la materia, mientras que en algunos períodos el director tuvo mayor injerencia —por ejemplo, durante el primer mandato de Ariel Davrieux entre 1985 y 1989—, en otros mantuvo bajo perfil.

## **II. A pesar de su reciente revalorización, la planificación perdió importancia relativa dentro de la OPP en relación al momento fundacional**

Mientras la creación de la oficina estuvo justificada por la necesidad de contar con la mirada de largo plazo, a lo largo de su existencia la elaboración y ejecución de planes globales ha prácticamente desaparecido.

El impulso planificador inicial se mantuvo durante su etapa fundacional. Se fortaleció, aunque perdiendo el espíritu democrático y participativo original, durante los años de la dictadura cívico-militar en los que actuó la SEPLACODI (1976-1984), entonces se profundizó su rol de control y coordinación. Durante la restauración democrática (1985-1989), sin el brío planificador de la década de 1970, se mantuvo el carácter de oficina «de planeamiento», aunque el énfasis no fue global, sino que los planes fueron más bien sectoriales y regionales, y la perspectiva fue de mediano plazo.

El comienzo de la década de 1990 marcó un quiebre destacable. Desde entonces se fueron desdibujando los cometidos para los cuales la OPP se creó en cuanto a planificación. Mientras se mantuvo como unidad de análisis y de evaluación en materia de presupuesto, perdió su papel de asesora al Ejecutivo en la definición de la estrategia económica

y social y en la formulación de planes de desarrollo. Al mismo tiempo, nuevas funciones le fueron adjudicadas, pasó a realizar actividades de carácter más bien ejecutor bajo un formato de programas, unidades o departamentos a los que se les encomendó la implementación de gran parte de los ejes prioritarios de los gobiernos –integración regional, reforma del Estado y gestión de las empresas públicas–. Adicionalmente proliferaron las comisiones para atender actividades específicas y –muchas veces– transitorias.

La pérdida del rol de planificación del desarrollo se mantuvo hasta el 2005, cuando la administración frenteamplista se propone «cambiar el rostro a la OPP» (OPP, 2005). El nuevo reposicionamiento, en lo que refiere a planificación, comienza a visualizarse con nitidez a partir del 2007 para posteriormente ir perdiendo tono hasta silenciarse en el período 2010-2014. A comienzos del 2015, bajo otra conducción, se retoma el impulso planificador y vuelve a estar la necesidad de crear estrategias de largo plazo. La reincidencia en la búsqueda de la función perdida de la OPP se hace, al igual que como en la segunda mitad del primer mandato del Frente Amplio (FA), apostando a los estudios de prospectiva. El único documento disponible actualmente desde OPP es *Estrategia Uruguay III siglo: aspectos productivos*, realizado en el 2009, cuyo objetivo fue estudiar escenarios para la economía uruguaya en el 2030, sin llegar a transformarse en un plan de desarrollo global, sino como un insumo para ese supuesto plan y para un plan quinquenal de tipo más operativo. No obstante, ese formato, muy similar al de la primera mitad de vida de la OPP, quedó trunco a comienzos del 2010. Recién al final del segundo período de gobierno del Frente Amplio se realizaron trabajos para elaborar un plan quinquenal 2015-2019, pero no tuvieron trascendencia. La falta de planes globales no supone la ausencia de planes sectoriales, como el exitoso plan de desarrollo energético, o el menos exitoso Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI). A partir de la nueva administración frenteamplista, en 2015 se volvió a crear una Dirección de Planificación, cuyos objetivos es la elaboración de un plan a largo plazo, basado en estudios prospectivos, retomando las iniciativas llevadas a cabo en el primer gobierno frenteamplista que quedaron discontinuadas.

**III.El pasaje de las ideas cepalinas matizadas de la CIDE a las visiones mercadocéntricas de la década de 1990 no fue radical, sino que fue paulatino y comenzó tempranamente en el período fundacional de la OPP, fue gradual también su reorientación a partir del 2005**

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

En su origen la fuerte apuesta a la planificación indicativa vino de la mano del marco estructuralista cepalino que adoptó –y adaptó– la CIDE, y que quedó plasmado en su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974 (PNDES). En 1967 la OPP incubó su primer plan quinquenal, elaborado por un equipo liderado por Luis Faroppa y presentado como Plan Nacional de Metas Quinquenales para el Período 1968-1972. Hijo del PNDES, el Plan Nacional de Metas... buscó actualizar el plan decenal de la CIDE y hacerlo operativo a los cinco primeros años de la oficina (Constenla, Fernández & Varoli, 1973). La impronta cepalina y desarrollista estuvo muy en concordancia con su primer conductor. Distinto fue el sello impreso en el segundo plan quinquenal, al que curiosamente se lo denominó Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977) (PND) y que fue elaborado por la dupla Zerbino-Bensión en el año 1972. El plan elaborado para el período 1973-1977 acentuó las aristas liberalizadoras del PNDES, pero sin perder su veta desarrollista y manteniendo ciertas premisas fundamentales compartidas por el equipo de la CIDE. En este sentido, refiriéndose al PND, Garcé sostiene que «no es, pues, la antítesis del desarrollismo como muchas veces se lo ha presentado sino –en todo caso– el más liberal de sus hijos» (2000, p. 351). Podría decirse que tuvo sus similitudes con el terrismo: una especie de batllismo dirigista, autoritario y sin el componente social.

En el período que transcurrió entre el plan de Faroppa y el elaborado por Zerbino y Bensión, la OPP publicó un documento que estuvo a cargo de Ramón Díaz, redactado durante su mandato al frente de la OPP en 1970. Se tituló «Una estrategia para el desarrollo. Bases para un plan de 5 años», sus lineamientos estuvieron en clara confrontación con los del

PNDES. Ideológicamente el documento de Díaz se encontraba mucho más cerca del plan que se diseñaría desde la SEPLACODI a finales de la década de 1970, el «II Plan Nacional de Desarrollo (1977-1982)». El llamado segundo plan (II PND) rompió con concepciones e interpretaciones de la CIDE y recogidas por los dos planes quinquenales anteriores. No obstante, hacia principios de 1980 el énfasis en la necesidad de la planificación indicativa, como herramienta para el desarrollo, se mantenía intacto. De forma paradójica, «la liberalización se realizó mediante la acción planificada del Estado» (Garcé A., 2014, p. 53).

Tras la reapertura democrática a comienzos de 1985, la OPP retoma su normalidad institucional bajo la conducción de Ariel Davrieux. Durante el primer año se elabora un diagnóstico sobre la situación económico-social del país para 1981-84 y se lleva a cabo el Plan Gubernamental a nivel de cada sector. En 1987, se define el «Programa de mediano plazo para el período 1987-1989». De carácter más global, pero con un horizonte acotado, este programa «se inscribe en los esquemas de reactivación y crecimiento económico que el Gobierno democrático impulsa desde el 1.º de marzo de 1985 con el fin de establecer y consolidar las bases para un desarrollo sostenido de largo plazo» y tiene como objetivo central «hacer más efectivo el funcionamiento del mercado» (*Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 3.º Período de la XLII Legislatura. Memoria del Ejercicio 1987*, 1987). Sin hacer ninguna referencia explícita al II PND, los lineamientos de política del programa elaborado por Davrieux fueron en la misma línea: darle mayor protagonismo al sector privado; reducir el del Estado a orientador y promotor, aprovechar las ventajas comparativas, liberalizar la economía. Durante la segunda década de 1980 se pone mayor énfasis a lo sectorial y lo territorial. Muestra de ello son los planes sectoriales del arroz y la lechería y la creación de la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE).

A partir del noventa se profundiza aún más el proceso de liberalización económica que había comenzado una década atrás. Las reformas liberales de la década del noventa se dieron en el marco de las reformas de primera generación del llamado Consenso de Washington. En este contexto, tres grandes líneas programáticas guían la agenda estatal: acelerar la reforma administrativa del Estado comenzada en el período de gobierno anterior; mejorar la gestión de las empresas públicas —lo que

incluía un programa de privatizaciones–; y promover la apertura comercial de forma unilateral y mediante políticas de integración regionales. El 12 de diciembre de 1990 el PE dictó el Decreto 573/90, mediante el cual «se reformula la estructura orgánica y cometidos de la OPP a fin de que refleje la nueva situación, acentuando la participación de la misma en materia de integración regional, la reforma del Estado y la gestión del Sector Público» (*Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 2.º período de la XLIII Legislatura. Memoria del ejercicio 1990, 1990*). Es así que, entre otros cambios, se crean la Comisión del Mercosur, el Grupo Asesor sobre Reforma del Estado (GARE) y la Comisión Coordinadora de Privatizaciones. La reestructura organizacional de la oficina comprende también la desaparición de la División de Planeamiento General, cuya ausencia se mantendría en las dos administraciones siguientes. Recién a mediados del primer gobierno del FA, cuando la OPP contaría nuevamente con una unidad para ese fin, denominada «Área de Desarrollo Económico y Planificación».

Durante los gobiernos del Frente Amplio, marchas y contramarchas se han verificado respecto a la primera P de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Si bien la conducción de la oficina durante los últimos diez años ha sido menos diversa que el amplio espectro ideológico que reinó el organismo durante su período fundacional, desde el 2005 distintas visiones han estado detrás de la postura que la OPP ha tenido en materia de planificación. A la inversa de lo que plantea Garcé sobre la «liberalización planificada» del régimen autoritario, la OPP progresista viró a la izquierda, pero sin demasiado énfasis en la planificación –mucho menos la indicativa–. Durante la última década se continuó buscando reformar el Estado desde la oficina, pero no en aras de reducirlo, sino de fortalecerlo y diversificarlo; se mantuvo la necesidad de hacer más eficientes a las empresas públicas, pero para otorgarles mayor protagonismo y no mediante la privatización que primó en el período previo.<sup>3</sup> A diferencia de las anteriores administraciones, el énfasis estuvo en las políticas sociales, retomando los objetivos de equidad y justicia social presentes en el PNDES y en el primer plan quinquenal de la OPP, pero olvidados paulatinamente desde mediados del setenta.

3 Durante la primera administración del Dr. Tabaré Vázquez se creó un espacio de coordinación, donde los presidentes de los directorios de los Entes Industriales y Comerciales del Estado eran convocados mensualmente para intercambiar experiencias y promover sinergias, articulando acciones. Esta práctica, que cayó en desuso durante el período 2010-2015, vuelve a considerarse un instrumento estratégico por la administración actual.

#### **IV. La OPP ha ido asumiendo un conjunto de responsabilidades no claramente encuadradas en sus cometidos originales; esos límites difusos no han facilitado la consolidación de un instrumental para el avance integrado de la planeación y la presupuestación**

Hasta la presidencia del Dr. Jorge Batlle, el escepticismo respecto a la planeación en círculos cercanos a los gobiernos iba de la mano con la carencia de recursos, haciendo que las innovaciones metodológicas fueran mayormente a parar al cajón de las tareas pendientes, pero no urgentes.

La historia de la OPP es, en alguna medida, la historia de intentos graduales y modestos –compartidos también por otros organismos y agentes– para adoptar y adaptar técnicas sencillas de presupuestación sustantivamente ricas, capaces de transmitir a la ciudadanía y sus líderes lo logrado con los dineros públicos. Como se ha visto, por otro lado, la planificación nunca alcanzó el grado de estructuración e influencia de las experiencias modelo (e.g., Francia) y se mantuvo en una situación similar a la de los países latinoamericanos que tuvieron procesos de construcción estatal igual o más reciente.

A cambio de ello, la OPP se fue especializando en la gestión de proyectos de desarrollo, especialmente aquellos que involucran algún financiamiento externo, y fue actor clave en los programas de construcción de capacidades en las intendencias departamentales, articulación para el desarrollo territorial y descentralización.

#### **V. La incorporación del proyecto desarrollista fue adoptada con una fuerte impronta jurídica, pero desligada de su base cultural, que debía darle sustento en la aplicación**

Las nuevas ideas en torno al modelo desarrollista planificador que dieron origen a la OPP suponían un cambio en el campo del derecho. La concepción formalista del derecho era vista como un obstáculo para el desarrollo, por mostrar una fuerte prescindencia de la realidad y en especial de los objetivos y resultados políticos y económicos. Se trataba de comprender el papel político del derecho. De esta manera, y esa es una línea interpretativa que proponemos, la incorporación del proyecto desarrollista, que consistía en instrumentar la planificación presupuestal, fue adoptada con una fuerte impronta jurídica (rango constitucional) pero desligada de su base cultural, que debía darle sustento en la aplicación.

---

**Los antecedentes de la OPP**



## 2.1. La planificación como concepto y experiencia internacional

La creación de la OPP se inscribe en un contexto histórico en que las ideas sobre la necesidad de planificar la vida económica y social eran ampliamente aceptadas, más allá de profundas diferencias entre los distintos abordajes de la planificación.

El avance de las ideas de planificación se da en un período histórico signado por crisis muy profundas, en particular el período entre la primera y segunda guerra mundial, la crisis de 1929 y la profunda depresión de 1930.

Avanzado el siglo xx, se fue tomando conciencia de los problemas que había generado la economía capitalista de mercado en términos de fuertes desequilibrios al interior de y entre países. La llamada «primera globalización» había producido una muy notoria integración de los mercados mundiales y transformó radicalmente las estructuras sociales y políticas de amplias regiones del planeta. Desencadenó agresivas carreras imperialistas mediante las que los líderes de la economía mundial buscaban asegurarse materias primas, alimentos y mercados para su creciente producción. Los importantes aumentos de productividad y la producción en masa no encontraban aún al consumidor masivo. Por otra parte, si bien los nuevos productos y tecnologías se expandían por todo el globo, las desigualdades sociales y económicas fueron en aumento al interior y entre los países; los fuertes cambios sociales y migratorios vinculados a la industrialización generaban cambios radicales en los riesgos que enfrentaba la población; se desarticulaban los mecanismos tradicionales vinculados a las economías campesinas. Los numerosos y crecientes centros urbanos se transformaban en focos de descontento, dando lugar a la difusión de muy diversas ideologías, ya fuera para transformar o mejorar el sistema capitalista.

Las ideas sobre el planeamiento económico se fueron desarrollando con diversos contenidos y diversas ambiciones. A ello contribuyó, por una parte, la ampliación de las capacidades del Estado en muy diferentes planos: burocrático, administrativo, tecnológico, financiero, militar; además de la proliferación de empresas públicas en muchos países. Esas capacidades acompañaban la necesidad de enfrentar nuevos y crecientes problemas vinculados al desarrollo económico. También contribuyeron

a la idea de la planificación, especialmente desde Estados Unidos, los cambios en la estructura empresarial, ya que la producción en gran escala, la aparición de *trusts*, oligopolios, *holdings*, cárteles, sociedades de acciones, etc., generaron una estructura empresarial con mucho poder de mercado que las capacitaba para la toma de decisiones de largo plazo y a gran escala. Sobre esa base se concibió posteriormente el Plan Marshall para la reconstrucción europea.

A mediados de los años sesenta, en la introducción a un volumen titulado *National Economic Planning*<sup>4</sup> y editado por el National Bureau of Economic Research de Estados Unidos, el economista del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) y exasesor de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), Max Millikan, reflexionaba sobre la creciente aceptación de la planificación por parte de los economistas. Aludiendo a cómo algunos temas y enfoques se ponían de moda, este autor decía:

Hubiese sido inconcebible que un trabajo con tal título apareciese treinta y cinco años antes. Veinticinco años atrás, hubiésemos creído que se trataba de algún tratado sobre la política económica en la Unión Soviética, el único país considerado una «economía planificada». Quince años atrás, la presunción hubiese remitido a «planificar el desarrollo» de los llamados países subdesarrollados, donde la idea de economías nacionales planificadas empezaba a ganar popularidad, como una condición necesaria e incluso suficiente para el crecimiento económico. En la última década, dicha terminología se ha vuelto tan popular y ha sido aplicada a tantos tipos de actividades, que hoy en día bien podría referir al análisis económico o diseño de política de casi que cualquier país del mundo. Mientras que en los años previos a la Segunda Guerra Mundial la noción de economía planificada implicaba, en la jerga profesional tanto como en el habla cotidiana, connotaciones negativas vinculadas al centralismo y el control autocrático, en el presente se la considera una buena idea a ser practicada de una u otra forma por todos los gobiernos<sup>5</sup> (Millikan, 1967).

Iniciado con la Primera Guerra Mundial, el «corto siglo xx» comenzó con un episodio que, si bien no de planificación, sí fue de dirigismo absoluto: la subordinación completa de la esfera económica a la consecución de un objetivo político (la victoria militar). Se trató de la «guerra total», una de cuyas características era el otorgar al Estado potestad incontestada en la asignación de recursos materiales y humanos con el objetivo de maximizar la capacidad de movilización de soldados y pertrechos (Bordaberry & Harrison, 2009; Hobsbawm, 1995 [1998]).

4 Disponible en <http://papers.nber.org/books/mill67-1>

5 Traducción de los autores.

Sin embargo, la principal consecuencia de la Primera Guerra para el futuro de la planificación fue la victoria de la Revolución Rusa. Luego de varios años de guerra civil e incertidumbre política, esta dio lugar a la construcción de un régimen económico centralizado articulado en torno a los «planes quinquenales», el primero aprobado en 1928. Allí, y desde entonces, los planificadores soviéticos se propusieron acelerar la tasa de crecimiento económico e industrialización de su país con el objetivo de sobrepasar la capacidad productiva de los países capitalistas avanzados (Erllich, 1967). Así, para quienes se encargaron de dirigir la economía soviética desde finales de los años veinte, la planificación centralizada constituía la herramienta que les permitiría demostrar la superioridad del socialismo sobre el capitalismo. La dirigencia soviética, amparada en un régimen político autoritario y con un altísimo costo humano, fue capaz no solo de movilizar los recursos necesarios para contribuir de manera decisiva a la derrota del nazifascismo durante la Segunda Guerra Mundial, sino, incluso, posicionarse a la cabeza de la carrera espacial durante la década de 1950.

Otro caso relevante de planificación fue el de la Alemania nazi durante los años treinta. Más allá de sus diferencias con el modelo soviético, ambos tenían en común la inversión como prioridad sobre el consumo, ya que su objetivo principal era fortalecer el poder estatal en un período de rearme militar (Temin, 1991).

En los países capitalistas avanzados, signados por las necesidades de recuperación tras la guerra, la idea de la planificación ganó fuerza ante la evidencia del desempeño soviético. Dentro de estos, el ejemplo francés —probablemente el más influyente— se tornó paradigmático. En Francia la planificación resulta de la necesidad de organizar y administrar las ayudas necesarias para la reconstrucción de posguerra. En 1947 el *Commissariat Général du Plan* —que lideraría la planificación francesa hasta 2006— elaboraba el primer plan cuatrienal (1947-1950), que se extendería hasta 1952 para coincidir con el Plan Marshall. Este primer plan tuvo como objetivo principal incrementar la producción a una tasa prefijada (Kindleberger, 1967; Oxman, 1965). A partir de entonces, los planes se sucederían cambiando en alguna medida sus objetivos prioritarios —crecimiento, calidad, precio, competitividad, equilibrio externo—, pero manteniéndose como una herramienta considerada indispensable para la modernización y mejora de las condiciones de vida de los franceses.

Una innovación importante del modelo francés fue la forma en que articuló la orientación pública con la iniciativa privada, dando lugar a lo que se conocería como «planificación indicativa». El primer plan se aplicó a seis industrias básicas: carbón, electricidad, transporte ferroviario, acero, cemento y maquinaria agrícola. Las tres primeras fueron nacionalizadas, en tanto las restantes –todas ellas industrias altamente concentradas– fueron guiadas a partir de una política que combinaba incentivos positivos –como los créditos en el caso de la industria del acero– con la amenaza de la nacionalización –especialmente durante los primeros años–. Asimismo, la implementación era facilitada porque el Estado representaba el 40 % del ingreso nacional y la mitad de la inversión en capital físico. Por otra parte, y esto también hace al carácter indicativo de la planificación francesa, las empresas públicas mantuvieron un importante grado de autonomía en lo que refería a sus decisiones de inversión. Una autonomía que se justificaba por su elevada capacidad de innovación, que las ponía a la cabeza de la economía francesa en términos de productividad. Fue justamente esta suerte de «eclecticismo» lo que llevó a Charles (Kindleberger, 1967, p. 285) a sostener que su aspecto no doctrinario fue la principal característica de la planificación francesa.

## **2.2. La planificación en América Latina: la CEPAL y la Alianza para el Progreso**

Si para los países socialistas la planificación era la forma de superar al capitalismo y para los de Europa Occidental era la manera de recuperarse de la guerra y mejorar los niveles de vida de su población, para lo que por entonces comenzaba a llamarse «tercer mundo» la planificación se constituyó como la clave de bóveda para la superación del subdesarrollo. O al menos así era percibida, tanto desde el sur como desde la creciente masa de funcionarios y expertos que, en el norte, debían diseñar los planes de ayuda al desarrollo.

En el caso de América Latina la idea de la planificación se difundió gracias a la articulación de dos instituciones de origen diverso: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Alianza para el Progreso.

La centralidad de la CEPAL en la formulación de una concepción original sobre el rol que cabría a la planificación en la superación de los problemas económicos latinoamericanos se explica por la combinación de dos factores, foco del trabajo desarrollado por la comisión. En primer

lugar, la elaboración de un instrumental teórico que diferenciaba subdesarrollo de atraso, y proponía que las principales trabas al desarrollo latinoamericano eran el resultado del funcionamiento de un sistema centro-periferia que, dejado a sí mismo, tendía a reproducir desigualdades entre países. Si los países del continente dejaban que la historia siguiera su curso podrían tener crecimiento, incluso industrialización periférica, pero serían permanentemente afectados por una serie de cuellos de botella que derivaban de la estructura del sistema. De ello se deducía la necesidad de realizar reformas profundas para modificar las características estructurales en que se anclaban los obstáculos del desarrollo continental. Estas reformas debían constituir un sistema en sí mismas y debían impulsarse desde el Estado como un todo. Es decir, se necesitaba planificar el desarrollo (CEPAL, 1951).<sup>6</sup> En segundo lugar, su influencia derivó de la formación de expertos –en particular a través del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)– así como del asesoramiento a gobiernos.

Más allá de los núcleos centrales de la teoría del desarrollo de la CEPAL, que a grandes rasgos se han mantenido a lo largo del tiempo, el pensamiento cepalino pasó por una serie de etapas. El cambio más importante dentro del período que analizamos fue el pasaje de un abordaje centrado en la relación centro-periferia, de los años cincuenta, a otro que enfatizó cada vez más los obstáculos endógenos al desarrollo, especialmente durante los años sesenta, sin dejar de considerar el aspecto anterior (Rodríguez, 1980; 2006).

Para la CEPAL una de las características de las economías latinoamericanas, que las diferenciaba de los países centrales, era la heterogeneidad estructural, las importantes disparidades de la productividad del trabajo, tanto entre sectores como entre tipos de empresas. A diferencia de los países desarrollados, en los que las estructuras productivas son más homogéneas, en América Latina se constata que las empresas de alta productividad tienen pocos vínculos y generan pocos derrames hacia el conjunto del tejido productivo.

Según Prebisch (1963, 1981), la permanencia de gran parte de la mano de obra en estratos de baja productividad se debía al insuficiente grado de acumulación de capital. Y la acumulación de capital no alcanzaba el nivel necesario para ocupar la mano de obra sobrante porque la

<sup>6</sup> De este modo, la teoría del desarrollo de la CEPAL suponía un quiebre con la pretensión mono-económica según la cual las distintas regiones del mundo seguían una misma sucesión de etapas en el proceso de desarrollo (Hirschman, 1984; Rostow, 1961).

adopción de patrones de consumo propios de las elites de los países desarrollados—por parte de los estratos sociales privilegiados—provocaba un despilfarro que reducía el nivel de ahorro e inversión (Prebisch, 1981, p. 59).

Por ello, Prebisch (1963) abogaba por una «redistribución dinámica», que obtuviera recursos de los estratos privilegiados, pero no para redistribuirlos en su totalidad entre los sectores de menores ingresos; una parte debía dedicarse a la acumulación de capital que permitiera elevar la productividad y superar la heterogeneidad estructural. Si solamente se redistribuía, entonces se lograría reducir la desigualdad, pero ello no impactaría favorablemente en el crecimiento económico. En el caso de la «redistribución dinámica», en cambio, se buscaba además un efecto sobre la acumulación de capital y por tanto sobre la incorporación de cambio técnico y la tasa de crecimiento.

A principios de los años cincuenta la CEPAL apuntaba a las consecuencias que tenía para el desarrollo continental su particular inserción internacional. En los sesenta ponía énfasis creciente en las características estructurales endógenas en que se anclaba dicha especialización, insistiendo en la necesidad de realizar reformas profundas que afectarían la distribución de la renta y la riqueza. Conscientes de los enormes obstáculos políticos y técnicos que habría de enfrentar un programa reformista de este calado, los técnicos de la CEPAL confiaban en que una planificación cuidadosa podría superarlos.

Las reformas se proponían en el contexto del desarrollo capitalista, por lo que la planificación debía ser indicativa, dejando amplio margen a la iniciativa privada. Se buscaba así, además, contribuir a la legitimación del término, hasta entonces asociado a la experiencia soviética:

Hay alguna confusión entre el concepto de un programa de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía por el Estado. Es necesario disiparla. Un programa responde a una idea simple; acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y regularidad al crecimiento de un país. Es cierto que, en esta forma, el Estado puede abarcar una esfera de acción muy dilatada y suplantarse en gran medida a la iniciativa privada. Pero esto no es en modo alguno inherente a un programa de desarrollo. Más aún, se concibe esa intervención amplia del Estado sin tener objetivos definidos de desarrollo, ni haber claro concierto en sus inversiones; así como también podría darse un programa con el mínimo de intervención reguladora del Estado. El ámbito de la iniciativa privada y de la libre empresa puede en realidad ser

muy vasto en un programa de desarrollo, lo cual no significa, ciertamente, que el Estado ha de limitarse al clásico *dejar hacer*. Por el contrario, un programa requiere la aplicación firme de una política de desarrollo pero ello podría realizarse sin trabar la iniciativa privada, antes bien, ofreciéndole estímulos para que se oriente en determinado sentido y dándole acceso a los recursos indispensables. El Estado tiene en su poder eficaces instrumentos para hacerlo: la política fiscal y aduanera, la política monetaria y crediticia y los empréstitos internos o externos, sin perjuicio de su participación directa en inversiones básicas que, por una razón u otra, no son realizables por la empresa privada: bien manejados, pueden ser los instrumentos principales de un programa, como que este representa la expresión de una política de desarrollo (CEPAL, 1953, p. 1).

Pero para que la idea de planificación adquiriera completa legitimidad entre los gobiernos latinoamericanos se requirió el impulso de la Alianza para el Progreso, liderada por la administración Kennedy.

A fines de los años cuarenta comenzaron a oírse voces a favor de la creación de una suerte de Plan Marshall para América Latina. Estas formaban parte de un reclamo general por un cambio en la orientación de la política estadounidense hacia Latinoamérica, que debería articularse en torno al rol que la potencia del norte podía cumplir en la promoción del desarrollo continental. Estas opiniones consiguieron influir en la postura de Estados Unidos una vez que su gobierno fue consciente de la animadversión que le tenían amplias capas de la sociedad latinoamericana. Un episodio clave en este sentido fue el viaje en 1958 del vicepresidente Nixon a Venezuela, donde fue recibido a escupitajos. Poco después, el presidente de Brasil, Jucelino Kubitchek, envió una carta al presidente Eisenhower en la que llamaba a modificar el camino que hasta entonces seguían las relaciones intercontinentales.

De esta iniciativa nacería la Operación Panamericana, lanzada por el presidente brasileño en 1958, una de cuyas creaciones sería el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Finalmente, luego del triunfo de la Revolución Cubana, y ante la posibilidad de perder gran parte de su influencia sobre la orientación de las naciones latinoamericanas, el gobierno de Estados Unidos lanzó la Alianza para el Progreso.

La convocatoria formal se hizo en la Casa Blanca, ante una audiencia compuesta por diplomáticos y expertos de América Latina y congresistas estadounidenses. En su discurso el presidente Kennedy —que había encargado un informe a diversos especialistas latinoamericanos, entre los que se encontraban Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Jorge

Sol Castellanos, José A. Mora y Felipe Herrera— fue explícito, los países de la región debían formular planes de desarrollo para luego recibir los fondos de la alianza:

Corresponde a cada nación latinoamericana formular planes de largo alcance para su propio desarrollo, planes que establecerían metas y prioridades, asegurarían la estabilidad monetaria; establecerían procedimientos para el cambio social vital, estimularían la industria e iniciativa privadas y facilitarían los medios necesarios para realizar un máximo esfuerzo nacional. Estos planes constituirían el fundamento de nuestro esfuerzo para el desarrollo, así como la base para asignar los recursos procedentes del exterior (Alianza para el Progreso, 1961, p. 5).

La alianza se formalizó durante la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), realizada en Punta del Este en agosto de 1961. Habían pasado seis meses desde el discurso de Kennedy en la Casa Blanca y cinco desde el intento de invasión a Cuba —apoyado por Estados Unidos— en Bahía de Cochinos. En la *Declaración a los Pueblos de América*<sup>7</sup> aprobada en esa instancia se recogen los elementos centrales de la traducción que la CEPAL hacía del consenso que se podía lograr en torno a la planificación. Su objetivo era promover el desarrollo económico, lo que permitiría mantener y vigorizar la democracia política en el sistema capitalista. Para ello se requería la realización de reformas estructurales profundas, que dieran lugar al mecanismo de la «redistribución dinámica» —teorizado por Prebisch (1963)— sin el cual aquel no sería posible. Destaca en este sentido el compromiso de impulsar

programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad (ibid., p. 10).

Se promovería, asimismo, el cambio de las relaciones laborales a fin de «asegurar a los trabajadores una justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo», mediante el establecimiento de «eficientes sistemas de relaciones obrero-patronales» caracterizados por «procedimientos

---

7 Ver apéndice.

de consulta y colaboración entre las autoridades, las asociaciones patronales y las organizaciones de trabajadores» (ibid., p. 10).

En Latinoamérica la planificación debería ser indicativa y «estimular la actividad privada para promover el desarrollo [...], con ritmo tal que sus economías puedan absorber los excedentes de mano de obra» que se generaban como resultado de la heterogeneidad estructural, «remediando el problema del desempleo y a fin de que ocupen el puesto que les corresponde entre las naciones industrializadas y modernas del mundo» (ibid., p. 11).

Además, los países latinoamericanos se comprometían a destinar recursos crecientes a la promoción del desarrollo económico y social, para lo cual deberían «reformar las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen», castigando «severamente la evasión de impuestos» y redistribuyendo «la renta nacional en favor de los sectores más necesitados», al tiempo que se alentaba «la inversión y reinversión de capitales y el ahorro» (ibid., p. 10).

Estados Unidos, por su parte, se comprometía a proporcionar «la mayor parte del financiamiento de por lo menos veinte mil millones de dólares» que se estimaban necesarios durante la siguiente década como ayuda externa, complementaria a los recursos derivados de la redistribución dinámica. De estos, al menos mil millones se proveerían el primer año, a fin de «contribuir de inmediato al progreso económico y social de la América Latina». Se trataría de préstamos «a largo plazo», de hasta «cincuenta años, a interés en general muy bajo o sin interés de acuerdo con los casos» (ibid., p. 12).

Pero para acceder a dichos recursos, y en consonancia con lo adelantado por el presidente Kennedy en la Casa Blanca el 13 de marzo de 1961, las naciones latinoamericanas debían formular «programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías» (ibid., p. 12).

En suma, durante los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de la planificación económica ganó aceptación y fue puesta en práctica de manera creciente, aunque sus contenidos fueran radicalmente diferentes en el mundo socialista y en el mundo capitalista. Finalmente, no se pueden ignorar las preocupaciones que generaba el avance de la revolución socialista en Cuba para las fuerzas capitalistas del continente. Las políticas de desarrollo de la Alianza para el Progreso se proponían como alternativa a la Revolución Cubana.

### 2.3. El presupuesto tradicional a fines de 1960

Desde sus orígenes, los presupuestos públicos han existido con la finalidad de limitar el margen de discrecionalidad de agentes (monarcas, burócratas, cuadros políticos dentro del Estado), que detentan algún poder y pugnan por recursos para expandir sus dominios e imponer sus estrategias.

El «presupuesto tradicional» (Martner, 1976, pp. 38-39) es un conjunto de prácticas, rutinas contables, herramientas y hábitos legislativos, que resulta característico de la forma en que se consolidan, asignan, gestionan y controlan los recursos en estados nacionales y jurisdicciones subnacionales, extendidas con particular presteza desde los años treinta. Dicha configuración se fue volviendo crecientemente disfuncional con el crecimiento y la complejidad en aumento de esos Estados. Desde mediados de los sesenta, la búsqueda deliberada del desarrollo, y la planificación como su herramienta, hicieron especialmente notorias las falencias de un modelo caracterizado como «incremental».

Martner (1976) elabora detalladamente las limitaciones (pero también atajos convenientes e incluso justificaciones atendibles) del presupuesto tradicional, en contrapunto con la perspectiva del desarrollo planificado y formas acordes de gestión de los recursos públicos. Recordándonos que el presupuesto del Estado debe asignar recursos, programar actividades y administrar los recursos asignados, en el presupuesto tradicional —carente de planeación— predominan la administración y el control de legalidad de las acciones. Recientemente, Marcel, Guzmán & Sanginés (2014) han reconocido la racionalidad del incrementalismo como respuesta pragmática a la necesidad de tomar múltiples decisiones colectivas en entornos complejos (Lindblom & Woodhouse, 1965, representan la racionalización más optimista del incrementalismo).

Del lado negativo de la presupuestación tradicional cabe destacar la falta de coordinación entre sectores, falta de planificación y estudio de costos de operación, y las dificultades graves para la ejecución. Algunas de las dificultades son los numerosos y complejos controles previos del gasto, la necesidad de leyes para autorizar modificaciones relativamente menores que surgen en la gestión de programas, la lentitud en los pagos y los sobrepagos cargados por empresas maltratadas con demoras excesivas, y la complejidad de los sistemas de compra de materiales).

Los presupuestos tradicionales lucen como listados de gastos orientados a la verificación, como autorizaciones para gastar cuya racionalidad la establece el presupuesto del período anterior, generando estímulos

a eliminar ahorros que no se pueden transferir entre períodos. En sus manifestaciones más extremas –frecuentes– se desperdician recursos y el exceso de funcionarios públicos convive con la escasez de materiales y bienes de uso. La inversión tiende a ser insuficiente, con un exceso de proyectos desfinanciados, inconclusos o estancados.

En suma, el presupuesto tradicional está diseñado para facilitar su administración, su contabilización y la auditoría de sus cuentas, todo ello en perjuicio de su utilidad para fines de política económica y fiscal, racionalización y programación de la actividad gubernativa (Martner, 1976, p. 40).

Según Umansky (2006), en el modelo tradicional el documento presupuestario era un listado de objetos de gastos y montos, clasificados por unidades administrativas. El análisis presupuestario era de naturaleza incremental respecto al período de referencia anterior, confiriéndole frecuentemente un peso excesivo al pasado reciente. Por otra parte, se asignaban recursos financieros a unidades administrativas ya constituidas y no a objetivos y metas a alcanzar, reforzando el mismo sesgo. El sistema de clasificación de cuentas –de gran importancia para la ejecución de los gastos– abarcaba únicamente la clasificación institucional y por objeto, que permite el control de legalidad y el acatamiento de los saldos a lo aprobado, pero no promueve el análisis conceptual de lo realizado o lo pendiente.

Por tanto, la responsabilidad que el sistema podía exigir a los administradores era solamente de tipo legal y financiero, sin importar las realizaciones y su pertinencia. No existía un método ordenado de seguimiento y evaluación de resultados que permitiera determinar los niveles de eficiencia y efectividad de las actividades públicas. En general, el sistema operaba con base en una rutina mecánica, con pocos elementos de justificación racional.

En resumen, aunque sea una respuesta pragmática, el incrementalismo presupuestario no es un mecanismo óptimo, ya que tiende a profundizar problemas endémicos del Estado y procesos de políticas públicas. Por esta razón, en los sesenta surgieron técnicas presupuestarias para darle mayor racionalidad a los procesos de asignación de recursos y compatibilizarlos con la planificación.

#### ■ El Presupuesto por Programas (PPP)

El Presupuesto por Programas surgió como un procedimiento de decisión y planificación gubernamental, orientado a superar los principales

problemas del presupuesto tradicional.<sup>8</sup> Dicha técnica consiste en ordenar el gasto público en torno a programas gubernamentales que tienen objetivos específicos y eventualmente son financiados por más de una fuente. No se trata de una innovación meramente expositiva, sino de un paso intermedio para hacer posible una discusión racional sobre prioridades y fuentes de financiamiento.

Marcel, Guzmán & Sanginés (2014) explican que el PPP se basa en tres componentes fundamentales: i) un componente conceptual, que consiste en caracterizar la acción del Estado en la forma de programas, con objetivos y mecanismos de ejecución específicos; ii) un componente contable, que consiste en ordenar los recursos presupuestal en torno a dichos programas, y iii) un componente cuantitativo, que consiste en medir, de la manera más estandarizada posible, los niveles de actividad o producción de bienes y servicios generados por los programas públicos. Entre otras cosas, el PPP permite realizar comparaciones de costos y productividad entre instituciones públicas, además de prestar servicios similares en el sector privado. Estas posibilidades fueron realizadas solo parcialmente.

La técnica se originó en Estados Unidos en los sesenta y se expandió rápidamente por todo el mundo, a pesar de que las experiencias acumuladas revelaron problemas conceptuales y prácticos en todos sus componentes y tareas. La simple enumeración de los obstáculos que debió enfrentar el PPP ayuda a entender las necesidades y déficits de los gobiernos que aspiran a contar con mejor información para planificar y ejecutar planes. Algunos obstáculos significativos son: la imposibilidad de reformular toda la acción gubernamental como programática, las ambigüedades de la contabilidad programática y la inconmensurabilidad de muchos de los bienes y servicios más importantes que produce el Estado.

Pese a que muchas de las experiencias de PPP resultaron en frustraciones, hoy en día muchos gobiernos o instituciones públicas siguen aplicando esta técnica o la han transformado en una clasificación programática del presupuesto, que se presenta junto con las clasificaciones clásicas institucionales y por objeto del gasto.<sup>9</sup>

8 La panorámica de los PPP y los PBC esbozada en estas secciones está basada en Marcel, Guzmán & Sanginés (2014).

9 «En la década de 1970, la atención recibida inicialmente por el PPP se volcó hacia una nueva técnica presupuestaria: el presupuesto de base cero (PBC). Esta técnica pretendió reordenar el proceso presupuestario con el objeto de que este se orientara a revisar los programas gubernamentales desde sus fundamentos, evaluando su justificación real (Sarant, 1978; Lynch, 1990). El PBC nunca ha llegado a aplicarse a la

La suerte de las técnicas de presupuestación desde los sesenta puede rastrearse también en el contexto económico que les tocó enfrentar. Tanto el PPP como el PBC procuraron que el presupuesto ocupara una posición crucial en el proceso de políticas públicas, pero mientras que el PPP surgió en un momento de fuerte expansión del gasto y las funciones públicas, el PBC emergió al término de dicha etapa, cuando se requería un sistema que permitiera identificar fuentes de ahorro y ganancias de eficiencia.

El PPP trató de aumentar la eficiencia en la asignación de recursos, mientras el PBC intentó expandir este esfuerzo hacia la eficiencia en el uso de estos. Esta diferencia hace que el PPP se apoye en una lógica horizontal de decisiones, basada en la comparación de paquetes alternativos de gasto y costos unitarios, mientras que la lógica del PBC es vertical, centrada en la racionalidad y organización interna de los programas.

Esto tiene implicancias concretas en cuanto a las necesidades de información para cada técnica, y en buena medida determina también sus limitaciones: en el caso del PPP, estas tienen que ver con la rigidización del gasto una vez adoptada implícitamente la estructura de costos que resulta de la relación entre presupuestos y niveles de actividad; y en el caso del PBC abarcan los problemas derivados del análisis ahistórico de los programas públicos y los conflictos que ello genera al momento de tomar decisiones.

Tras su desarrollo inicial, tanto el PPP como el PBC fueron perdiendo atractivo, y terminaron siendo abandonados o adaptados sustancialmente para responder a aspectos centrales de la dimensión institucional y económica del presupuesto. En particular, desde la función económica, se los percibió como fuentes de rigidez presupuestaria, ya que establecen una relación directa entre financiamiento y productos. Este costo se exagera al combinarse con técnicas que admiten poco espacio para la negociación y los compromisos asociados a la función político-institucional del presupuesto.

Por último, el énfasis del PPP y el PBC en la optimización técnica deja poco espacio para la innovación y la gestión propias de la función gerencial del presupuesto. Aun así, las experiencias del PPP y PBC sirvieron para realzar la necesidad de una vinculación sólida entre el presupuesto

---

formulación completa de un presupuesto público, pues los plazos propios del ejercicio presupuestario anual son incompatibles con los requerimientos del PBC» (Marcel, Guzmán & Sanginés, 2014, p. 57).

y los resultados de la gestión pública. Por eso, estas técnicas son antecesoras del actual concepto de Presupuesto por Resultado (PBR), más utilizado, un diseño más flexible y realista que no requiere suponer relaciones mecánicas o científicas entre presupuesto y resultados.

#### 2.4. El avance de las ideas y prácticas planificadoras en Uruguay

Desde que existe, el Estado ha intentado condicionar en mayor o menor medida la forma en que las personas producen y distribuyen los bienes y servicios que requieren para vivir. Incluso la pretensión liberal de *laissez faire, laissez passer*, además de ser una excepción desde la perspectiva de la larga duración, requería toda una estructura jurídica y coercitiva que suponía una presencia determinante del Estado.

Más allá de los empujes del accionar del Estado desde la década de 1890, que ampliaron sus actividades a muy diversas esferas, y del amplio abanico de iniciativas emprendidas bajo el liderazgo de José Batlle y Ordóñez, que se prolongara –con pérdida del componente social– en los años treinta, no será sino hasta la década de 1940 cuando comiencen a aparecer ideas de planificación económica propiamente dicha.<sup>10</sup>

En esta década, al tiempo que se ampliaba la batería de instrumentos del Estado para promover determinadas actividades económicas –y en particular la industria–, aparecen en Uruguay las primeras voces a favor de la planificación indicativa. Y lo hacen de la mano de quien pronto sería presidente de la república.

En 1946 el entonces ministro de Obras Públicas, Tomás Berreta, publicó *Esquema de un planeamiento económico y social*, libro escrito junto con el ingeniero José Luis Buzzetti y dedicado al ingeniero José Serrato, expresidente de la república y ministro de José Batlle y Ordóñez. Garcé (2002, p. 29) ha llamado la atención sobre la profundidad con que el libro aborda la estrategia de planificación. No se trata de un panfleto o manifiesto, sino un libro de doscientas páginas, informado con las estadísticas entonces disponibles, donde se presenta la situación nacional en perspectiva comparada. Su mensaje era claro, el desarrollo del país requería de la planificación indicativa:

---

10 Si bien se encuentran publicaciones en las primeras décadas del siglo xx que realizan evaluaciones y proyectan imágenes del Uruguay del futuro –como el trabajo de Carlos María Maeso (1910) y el *Libro del centenario* (1925)–, no pueden considerarse trabajos cuyo centro de reflexión fuera la planificación.

A la evolución natural de los regímenes económicos, la mayoría de los Estados están enfrentando la evolución planificada, para acelerar y orientar el ritmo del progreso en aras de un mejoramiento social [...]. Y esta planificación ha de alcanzar objetivos económicos y sociales, a través de planes industrial, agrario, de obras públicas, salud pública y vivienda, régimen monetario, cooperativas, fomento de la instrucción pública, nacionalización de los servicios públicos, para introducir armónicamente y en definitiva una orientación segura y precisa, en la movilización de los recursos físicos y humanos del país. Pero esta planificación ha de conocer dos características fundamentales: encuadrarse dentro de nuestro régimen democrático; y no solo respetar sino estimular y orientar la acción privada [...]. La iniciativa privada debe y puede desenvolverse paralelamente a esta planificación, más aún, el planeamiento tiende a su desarrollo ordenado (Berreta & Buzzetti, 1946, pp. 5-6).

Para concretar el instrumento planificador se proponía la creación de un Instituto Central de Planeamiento, que debería coordinar y armonizar los planes elaborados por los diferentes organismos públicos. Tendría, además, la función de asesorar al Poder Ejecutivo (PE).

Tomás Berreta falleció al poco tiempo de asumir la presidencia. Ocupó su lugar el entonces vicepresidente Luis Batlle Berres, sobrino de José Batlle y Ordóñez. Se daba inicio a un liderazgo político que daría nombre a una época: el neobatllismo.

El lugar del neobatllismo con respecto a la planificación es ambiguo. Por un lado, bajo su predominio se alcanzó el pico máximo de intervencionismo estatal, tanto para transformar la estructura productiva, como para incidir en la distribución progresiva del ingreso. Además, con el nombramiento en 1949 del contador Nilo Berchesi en el Ministerio de Hacienda, se produjo lo que se ha denominado la «primera etapa de la planificación uruguaya», caracterizada por: i) un conjunto de proyectos enviados por el PE al Legislativo, ii) la creación de organismos y comisiones de planificación, y iii) planes sectoriales aislados elaborados por entes autónomos y servicios descentralizados (Constenla, Fernández & Varoli, 1973, pp. 120-148).

Sin embargo, estas iniciativas por lo general no prosperaron por carecer de apoyo político. Aunque las afinidades ideológicas del batllismo con la planificación eran evidentes, durante este período se produjo un distanciamiento entre el elenco político batllista y quienes eran portadores del saber técnico, como el propio Berchesi, sin el cual la planificación no era posible. Garcé (2002, 32) sostiene que, en la medida en que la elite política priorizó la atención de las demandas de su clientela

—demandas crecientemente asociadas a la obtención de un empleo público—, la racionalidad de las políticas públicas se vio afectada y la capacidad técnica del Estado se debilitó. Sin embargo, también es cierto que el Estado nunca fue muy poderoso y, desde la década de 1930, el poder de las corporaciones empresariales era muy fuerte y tenían una participación directa en muy diversos ámbitos de la gestión pública. Baste mencionar las características del funcionamiento del Contralor de Importaciones y Exportaciones (Zurbriggen, 2006) para entender hasta qué punto el accionar del Estado estaba condicionado por estas corporaciones. Esto fue fundamental en la debilidad del Estado que, además, se vio afectado cada vez más por la fragmentación del sistema de partidos (Oddone, 2010).

Existe otro aspecto importante al evaluar el devenir de la planificación en ese período de posguerra, que compite en materia de éxito de desempeño con el decenio que acaba de transitar Uruguay. Rápido crecimiento del empleo, del valor agregado, de la productividad; importantes cambios estructurales con el desarrollo industrial, la fuerte expansión agrícola y la industria de la construcción; amplio desarrollo de las políticas sociales y fuerte crecimiento del salario real. Como ha sido ya ampliamente estudiado, este crecimiento tenía muy débiles bases y condujo a un prolongado estancamiento de más de una década. La labor de gobierno entre 1947 y 1956 estuvo muy orientada por el voluntarismo de promover cambios económicos y sociales mediante una amplia batería de estímulos, dedicando muchísimos más esfuerzos a la regulación que al mantenimiento de bases de información para un estudio riguroso de la realidad. En esos momentos, el *boom* de los términos de intercambio hizo crecer fuertemente la capacidad de compra de las exportaciones. El crecimiento venía dado, lo que importaba era direccionarlo. A ello se puede atribuir la pérdida de las capacidades del Estado de generar estadísticas confiables en los años cincuenta, de la mano de la fiebre reguladora.

Al tiempo que los expertos nacionales —y en particular los economistas— perdían capacidad de incidencia en el diseño de políticas, la región estaba viviendo un proceso de fuerte desarrollo del pensamiento económico heterodoxo, con epicentro en la CEPAL. Según Mario Bucheli, el *Estudio económico de América Latina* elaborado desde CEPAL «cayó como una bomba». Similar recuerdo tiene el contador Enrique Iglesias, quien luego encabezaría la principal experiencia de planificación en el país:

Quizá el *shock* más importante que tuvo la facultad, saliendo un poco del pensamiento neoclásico tradicional, fue el choque del pensamiento de CEPAL. [...] me acuerdo de que en el año 50, a mediados del año, Faroppa nos dijo «vamos a dejar de estudiar a Hicks, ahora estamos estudiando valor y capital, y nos vamos a dedicar a estudiar el informe de la CEPAL», que tuvo el gran mérito de haber sacudido lo que era el pensamiento tradicional y la visión tradicional que tenemos de la economía. La gente tenía de la economía una visión muy teórica, muy alejada de la realidad, y con este informe se produce una modernización de la visión económica que teníamos nosotros para hacerla mucho más cercana a la realidad que nos tocaba vivir. Ese fue el gran aporte del pensamiento de CEPAL. Dejé el área administrativa como consecuencia de este tipo de campanazo, como lo fue la visión cepalina de la realidad económica, una visión muy controvertida; no es una visión que tenga todos los activos de su lado, pero fue siempre un factor muy importante (FCEA, 2002, p. 54).

En los años siguientes, y a medida que se fue tomando conciencia de los graves problemas económicos que afectaban al país, el pensamiento cepalino se hizo más influyente en el mundo académico.

Sin embargo, la política parecía ir en otra dirección. La profunda crisis de la economía uruguaya, la fuerte caída de los términos de intercambio y la acumulación de déficits comerciales, la imposibilidad de dar satisfacción a todos los compromisos contraídos por el Estado, fortalecieron a los sectores políticos que reaccionaban contra el intervencionismo y el industrialismo, promoviendo la desregulación económica y la recuperación de la competitividad del sector exportador.

En las elecciones de 1958 el Partido Colorado fue derrotado por la alianza formada entre el Partido Nacional y el Movimiento Nacional de Acción Ruralista. La victoria del Partido Nacional, que accedía al Ejecutivo por primera vez en 91 años, suponía que accediera al Ejecutivo un elenco político que había criticado duramente el dirigismo neobatllista. Y, de hecho, terminar con el dirigismo fue el objetivo del ministro de Hacienda Juan Eduardo Azzini. Para ello promovió la aprobación de la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, objetivo que consiguió en 1959. Con ella se liberalizó el comercio exterior, se devaluó el peso, se eliminaron los tipos de cambio múltiples y, como medida compensatoria, se habilitó un alza de los aranceles a la importación. Esta última era una medida transitoria, ya que la intención del Gobierno era que la nueva ley inaugurara un giro hacia el mercado. De hecho, iniciar un giro hacia el mercado era la orientación de toda su política económica –no solo la de la citada ley–, y así lo declaraba Azzini años más tarde en el mensaje del PE a la Asamblea General del 15 de febrero de 1963:

La filosofía política seguida por el Gobierno en estos últimos cuatro años fue, por un lado, permitir que el libre juego de la oferta y la demanda en todos los sectores estableciera las mejores condiciones de competencia. Al mismo tiempo, en el sector productivo se amplió el campo de acción de los empresarios de forma tal que la iniciativa y el capital privado iniciaron una sana competencia en la que lógicamente debe sobresalir el más capacitado técnicamente (Presidencia, 1963, p. 39).

Sin embargo, aunque opositor a un dirigismo que consideraba «exagerado y equivocado», Azzini era un hombre de su tiempo, y por tanto imbuido de las ideas de la planificación:

Puede afirmarse con total seguridad que una política de desarrollo debe ir acompañada de una racional y moderada intervención del Estado, intervención que ha de concretarse necesariamente en la formulación y ejecución de un plan económico (*Diario de sesiones de la Asamblea General 1960-61. Tomo 40*, p. 436).

Y es que, como muestra Garcé (2002), el equipo económico del gobierno nacionalista diferenciaba entre el dirigismo –al que se oponía– y la necesidad de planificar –la que reconocía–. Por ello, al tiempo que el Parlamento aprobaba la Ley de Reforma Cambiaria y Monetaria, el ministro de Hacienda proponía al Consejo Nacional de Gobierno la creación de una comisión encargada de elaborar planes a mediano y largo plazo.

Así, apenas un mes y una semana después de la publicación de aquella ley, el Consejo Nacional de Gobierno firmaba un decreto por el cual se creaba la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), con el objetivo de crear un organismo capaz de planificar el desarrollo. Es importante tener en cuenta también la diversidad de enfoques que convivían en el Partido Nacional, ya que su ministro de Ganadería y Agricultura, Wilson Ferreira Aldunate, habría de ser uno de los grandes promotores de los procesos de reforma agraria.

Las nuevas ideas en torno al modelo desarrollista planificador suponían también un cambio en el campo del derecho. La Alianza para el Progreso se basaba en diagnósticos y recomendaciones de las principales universidades norteamericanas, que sostenían que la concepción formalista del derecho, heredada de la Europa continental y basada en el papel central de la ley, constituía un obstáculo para el desarrollo, especialmente por influir en la formación de los juristas y operadores, prescindiendo de toda referencia a la realidad y en especial a los objetivos y resultados políticos y económicos. Remover esa situación implicaba modificar la enseñanza del derecho, promoviendo investigación empírica e involucrando a

los estudiantes y profesionales en acciones de extensión y asistencia a los sectores más vulnerables. Esto suponía la renovación de los estudios de derecho y de la formación de los juristas, a fin de acentuar la funcionalidad del derecho para el desarrollo.

Este giro en la concepción del derecho es captado por uno de sus teóricos más lúcidos, Norberto Bobbio. Para él, «el derecho es un medio y no un fin», asumiendo una concepción instrumental del derecho en la que es necesario destacar la funcionalidad promocional del derecho más allá de su tradicional función sancionatoria. En otras palabras, el discurso jurídico puede motivar las conductas sociales, tanto anunciando castigos –como destaca la concepción tradicional–, como premios o incentivos, los que pasaron a tener un papel central con el Estado intervencionista del siglo xx.

En el plano jurídico la idea era bien clara: si se quiere entrar en la senda del desarrollo, los países latinoamericanos tienen que comprender el papel político del derecho. Y para esto no alcanza con cambiar las normas.<sup>11</sup>

La idea de institucionalizar la planificación presupuestal, entonces, también visibiliza el componente político en el derecho legislado.

Si bien nuestro país no se propuso llevar el modelo desarrollista a la transformación de la cultura jurídica, cabe en cambio recordar que algunos juristas advirtieron la importancia del problema. Así, un constitucionalista involucrado en el proceso de creación de la CIDE afirmaba: «hemos entrado en lo que se califica de “era evolucionista” de la política. El fin de la actividad política será cada vez menos establecer leyes, cada vez más establecer planes» (Bruno, 1967, p. 216).<sup>12</sup>

Por la misma época, un abogado y sociólogo<sup>13</sup> lanzó esta inquietante advertencia:

Pero ¿cómo se puede estar planeando un desarrollo si no tenemos institutos que estudien nuevas concepciones jurídicas de la propiedad, de la

11 Esto era lo que habían intentado muchas misiones anteriormente, recomendando la adopción de ciertos modelos legislativos. En general no había dado los frutos esperados. Se había comprendido, pues, que el derecho depende más de la cultura institucional que de los textos sancionados. Esos programas, misioneros en el campo académico del derecho (desarrollados en la década de los sesenta), alcanzaron cierto éxito en Chile, Perú y Colombia, entre otros países del Pacífico. En cambio, en Uruguay, Argentina y Brasil prácticamente carecieron de impacto.

12 Dionisio Jorge Garmendia Bentancourt fue uno de los fundadores del CLAEH.

13 Alberto Ramón Real (1917-1982), profesor de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Ciencia Política en la Facultad de Derecho (Udelar).

empresa comercial, de la relación contractual en general y de las obligaciones? ¿Cómo puede ser que todavía estemos fundamentalmente basados en las concepciones del código napoleónico para una situación dada, y aún en derechos anteriores, cuando las concepciones sobre hombres, grupos y sociedades son otras? Si no hay una investigación concreta (no solo en el derecho laboral o las formas que un poco han desbordado el campo del derecho clásico) del nuevo contenido y de los nuevos aspectos que tienen que tomar las normas clásicas del derecho, evidentemente este no podrá ser instrumento útil para el desarrollo. El derecho estará a la zaga y entonces será visto como un elemento «retrógrado»; un día no se le hace caso, se obra como si no existiera, según la conciencia subjetiva de líderes o grupos.

Otro prestigioso profesor de Derecho Público de la época<sup>14</sup> sostenía: «Nuestra enseñanza universitaria y la mentalidad ciudadana, tradicional, están imbuidas de un excesivo juridismo,<sup>15</sup> propio de nuestras tradiciones latinas».

De esta manera, y esa es una línea interpretativa que proponemos, la incorporación del proyecto desarrollista, cuya arquitectura consistía en instrumentar la planificación presupuestal, fue adoptada con una fuerte impronta jurídica (rango constitucional), pero desligada de su base cultural, que debía darle sustento en la aplicación.

## 2.5. El impulso del estudio de la administración pública uruguaya y sus necesidades de reforma

Una serie de diagnósticos acerca de las problemáticas de la administración pública del Uruguay moderno fueron elaborados desde mediados del siglo xx, con énfasis en las necesidades de modernización y reforma.

La reseña elaborada por Garcé (2002) muestra la multiplicación y difusión de informes de expertos internacionales que diagnosticaron las dificultades de la administración pública uruguaya: en 1952, James Garvey sobre contrataciones del Estado; en 1954, Elwyn Mauck sobre capacitación de funcionarios públicos y John Hall sobre la reorganización

<sup>14</sup> Por tratarse de una transcripción de las exposiciones, es seguro que el autor haya utilizado la expresión «juridicismo», que significa excesivo apego a los textos legales, y no «juridismo», término más reciente acuñado en el análisis del discurso, para destacar la situación de tensión que se produce entre los sujetos jerarquizados como sujetos de derechos, deberes, responsabilidades, etc.

<sup>15</sup> Debe recordarse que Uruguay, desde la segunda mitad de los años de 1950, venía recurriendo al Fondo Monetario Internacional para hacer frente a su crisis de balanza de pagos.

administrativa del Ministerio de Salud Pública; y en 1955, Justo Orozco y John Hall acerca de las funciones de la Secretaría del Consejo Nacional de Gobierno. Destacan en relevancia el curso sobre administración pública dictado por el experto Wilburg Jiménez Castro y el seminario sobre capacitación y administración del personal público de las Naciones Unidas, realizados en 1955, que darían lugar a la creación de la Comisión Asesora sobre Administración Pública (CASAP) (ídem, p. 138), así como las actividades promovidas por el Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y, desde su creación en 1957, por la Asociación Uruguaya de Administración Pública (ASUAP). A su vez, la creación de la Escuela de Administración Pública en 1960, dentro de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, es otro crucial testimonio de la centralidad que había ido cobrando el «problema de la racionalización administrativa» en el país (ídem, p. 114).

Por otra parte, se produjeron tres documentos de mucha importancia: el *Informe Hall*, de 1954, conocido así por el consultor norteamericano que lo elaboró; el *Informe Oszlak*, de 1972, así nominado por el consultor argentino que lo tuvo a cargo; y el *Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo* (CIDE) de 1966.

Tales diagnósticos fueron centrales por evaluar la organización global de la administración pública uruguaya, tomando como parámetro el paradigma tradicional entonces vigente y detectando sus múltiples disfuncionalidades y desviaciones. El núcleo de las recomendaciones derivaba de los principios organizacionales del *Scientific Management*, promoviendo una «administración para el desarrollo» que atacara, mediante modernizaciones técnicas, los problemas de diferenciación funcional y política, coordinación vertical y horizontal y de la organización burocrático-administrativa.

## 2.6. La creación de la CIDE

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) fue creada por decreto del Consejo Nacional de Gobierno del 27 de enero de 1960. Estaba integrada por el Ministerio de Hacienda –encargado de presidirla–, el Ministerio de Obras Públicas, el de Industrias y Trabajo, el de Ganadería y Agricultura, el Contador General de la Nación, el Director de Crédito Público y un director del Banco de la República (art. 1). Más tarde, por decreto del 17 de marzo, se amplió su integración, incluyendo

al Ministerio de Relaciones Exteriores y al presidente del Consejo Departamental de Montevideo. Según el artículo 2 del decreto del 27 de enero, sus cometidos serían «formular planes orgánicos de desarrollo económico, proyectar y buscar su financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes que se apruebe». Para ello, debería tener estrecho contacto con distintos organismos públicos como AFE, UTE, ANCAP, el Banco Hipotecario, el Instituto de Colonización, el Banco de Seguros, la Caja Nacional de Ahorro Postal, las Cajas de Jubilaciones, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, SOYP, así como con instituciones gremiales y con gobiernos departamentales. Según el mismo decreto (art. 3), todos los organismos debían hacer llegar a la CIDE las ofertas de préstamos que recibieran, así como informarle de sus proyectos o planes de obras públicas o inversiones en bienes de capital, para que aquella pudiera lograr la coordinación pertinente. El Ministerio de Hacienda quedaba encargado de facilitarle los medios necesarios para su trabajo (*Registro nacional de leyes y decretos*. Decreto 27/01/1960; leyes 12.692-12.804. 1960 I, pp. 146-148).

Producido el discurso de Kennedy en marzo de 1961, el gobierno uruguayo comenzó a tramitar con gran celeridad un acuerdo que habilitara al país a recibir parte de la ayuda prometida.<sup>16</sup> En mayo de ese año, meses antes de la conferencia de Punta del Este, se realizaron gestiones en Washington ante la OEA, el BID y la CEPAL con el objetivo de que se creara una misión técnica internacional que evaluara los proyectos de desarrollo del gobierno y ayudara a la elaboración del plan decenal que se proponía. Dicha comisión llegó a Uruguay poco después de la conferencia, en noviembre de 1961, y en enero del año siguiente se firmaba la *Carta de entendimiento* entre el gobierno uruguayo y el comité tripartito (conformado por las tres instituciones señaladas). Nacía así la Operación Uruguay, es decir, la adopción por parte del Estado de las recomendaciones realizadas en la *Carta de entendimiento*. Estas eran, en lo fundamental: i) el reconocimiento de las capacidades locales para llevar a cabo el trabajo, y de la conveniencia de que un grupo externo de técnicos cumpla una función de asesoría; ii) la organización de un secretariado técnico por parte de la CIDE, que nucleara a los expertos nacionales y que actuara como intermediario entre el grupo asesor extranjero y las entidades públicas y privadas vinculadas la labor de planificación;

---

16 Artículos 150 y 151, Constitución de la República 1952.

iii) la asesoría debería tener en cuenta, especialmente, la formulación de una estrategia global para el desarrollo, la atención a los requisitos para llevarlo adelante (personal, estadísticas, capacidad de gestión, relevamiento de recursos naturales), el establecimiento de prioridades y la elaboración de planes de corto plazo, así como la elaboración de planes globales y sectoriales de largo plazo; iv) dar apoyo técnico prioritario para la mejora de las estadísticas de población y las cuentas nacionales (BID-CEPAL-OEA-Presidencia de Uruguay, 1962, pp. 95-101).

Para el Secretariado Técnico de la CIDE se designó a Enrique Iglesias, docente e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

Acordada su designación, Iglesias no quiso incorporarse a la CIDE como funcionario del Ministerio de Hacienda, insistiendo en la pertinencia de mantener un perfil técnico independiente.

Participar en la CIDE como universitario implicaba enviar a todas las partes involucradas un mensaje muy importante: los planes que se realizaran no iban a ser patrimonio del Gobierno sino del país, no iban a ser los planes del Partido Nacional sino los de la nación (Garcé, 2002, p. 51).

Esta convicción se materializó en el reclutamiento de expertos más allá de sus preferencias ideológicas o filiación política, dando lugar a equipos de trabajo pluralistas, lo que facilitaba, a su vez, el apoyo de los cuadros universitarios, un actor de relación siempre difícil con el Ejecutivo.

Junto a Iglesias trabajaba el Grupo Asesor de Planeamiento, encargado de la orientación técnica de los planes a elaborar. Sus integrantes, expertos de origen nacional y extranjero –fundamentalmente chilenos– asistidos por técnicos uruguayos –muchos de ellos estudiantes avanzados de economía–, eran «funcionarios con experiencia, alto nivel técnico y extraordinaria vocación por la “misión” del desarrollo latinoamericano» (ibid., p. 51). Entre ellos predominaba la visión cepalina.

En un principio, la CIDE se abocó a su labor de coordinación y ayuda técnica a organismos públicos y privados, hasta que, en marzo de 1962, se le encomendó a su Secretariado Técnico dirigir una serie de investigaciones que permitieran determinar la realidad económica y social del país, realizando una evaluación global de la misma. El resultado sería el *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*, elevado al PE el 4 de julio de 1963 (CIDE, 1963). Este primer diagnóstico global de la situación económica y social del país documentó la situación de «crisis» y «estancamiento estructural». En la introducción se señalaba que «la

economía uruguaya entró, después de la última posguerra, en una etapa de estancamiento en su sistema productivo que, al perdurar, podría amenazar todo el progreso que el país logró en los primeros decenios de este siglo».

El *Estudio*... señaló que el problema central del Uruguay se ubicaba en la crisis de un modelo de progreso social y económico. Si bien se tenía una perspectiva favorable sobre los logros del país durante la primera mitad del siglo, sus bases dinámicas se habían agotado. Primero fue el estancamiento agropecuario, el que se explicaba tanto por razones técnicas como institucionales —en particular la estructura de propiedad de la tierra—. La falta de dinamismo en el sector primario afectó, a su vez, al sector externo, en la medida que aquel era el proveedor fundamental de bienes para la exportación. Si bien durante algunos años el país pudo responder mediante la industrialización sustitutiva, esta rápidamente vio agotarse lo que se denominó como su «etapa fácil», liderada por la industria liviana. Afectada la capacidad para importar, el estrangulamiento externo derivó en el aumento del tipo de cambio, lo que incrementaba las presiones inflacionarias, y estas el conflicto distributivo.

La elaboración de un plan era necesaria, pero no era un sencillo trabajo de escritorio, sino que tenía un importante componente político, no necesariamente partidario, y suponía la convocatoria a muy diversos actores.

La elaboración de un plan como documento orientador no es difícil. Pero el montaje de un proceso de planificación, por el contrario, es una tarea lenta y complicada. Ella requiere definiciones previas sobre su sentido, las cuales deben estar estrictamente condicionadas a la estructura económica y a los sistemas sociales y políticos de cada uno de los países, así como al fruto de sus experiencias históricas. Es preciso, por tanto, definir el tipo de la programación económica a que se puede aspirar, dadas esas condiciones. [...] la decisión elemental a que se enfrenta el país es la de decidir el establecimiento de la planificación como proceso y como mentalidad de gobierno. Esta tarea exige años antes de perfeccionarse. Años estos que deben utilizarse en difundir la idea; convencer a remisos y reticentes de que el programa se hace para aprovechar mejor los recursos y no para disminuir la libertad de decisión; crear una mística en todos los niveles, particularmente los políticos, empresarios y obreros; formar técnicos; organizar las oficinas; ampliar las bases de información; diseñar objetivos; establecer metas; precisar políticas, formular proyectos específicos; ampliar los instrumentos; y adecuar las instituciones para la progresiva puesta en marcha del proceso [...]. Sería, pues, irreal pensar en este momento en una planificación para el Uruguay que tuviera como

meta inmediata trabajar con minuciosas proyecciones de un excesivo grado de precisión. Lo esencial del problema, como antes se expresa, no reside en elaborar planes sino en montar un proceso de programación y acercarse, por aproximaciones sucesivas, a racionalizar la gestión pública y orientar la privada (Iglesias en CIDE, 1963, fragmento de «Introducción»).

Esta conciencia del componente político de su trabajo llevó a que durante el segundo semestre de 1963 el Secretariado Técnico organizara una serie de actividades de difusión del *Estudio...* Así describía Enrique Iglesias, a inicios de 1964, este proceso de difusión ciudadana:

El interés que despertó el informe del CIDE en todos los sectores de opinión del país dio como resultado que, a partir del mes de junio de 1963, el CIDE fuera invitado a participar en sucesivas reuniones, charlas, conferencias, mesas redondas, audiciones de televisión, pequeños cursillos, etcétera. El Secretariado Técnico del CIDE entendió que no podía sustraer su aporte, ya que negarlo hubiera significado transformar el informe y sus conclusiones en un simple trabajo monográfico, digno de figurar en la biblioteca de los estudiosos pero inapto para proseguir sobre su base una ambiciosa marcha en la profundización de los problemas de la economía del país y en sus posibles soluciones. Debe destacarse como un hecho positivo [...] que en todas las oportunidades la iniciativa para las reuniones partió de las instituciones, agrupaciones, etcétera. La lista es muy extensa, pero de todas ellas merecen destacarse dos [...]: En primer lugar, la celebrada en el mes de agosto en Colonia Suiza con asociaciones patronales agrupadas en la llamada Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico (COMCORDE) y propiciada por esta. La reunión abarcó los días 3 y 4 de agosto y la nómina de participantes fue la siguiente: Cámara de Industrias, Cámara de la Construcción y Liga de la Construcción, Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico, Asociación de Bancos del Uruguay, Cámara Mercantil de Productos del País, Federación Rural, Bolsa de Valores, Cámara Nacional de Comercio, Asociación Rural del Uruguay, Instituto para el Desarrollo de la Dirección de Empresas, Confederación Granjera del Uruguay [...]. La segunda reunión que comentamos fue celebrada en Montevideo, durante los días 23 y 24 de noviembre con representantes sindicales, auspiciada por un núcleo de sindicatos obreros. Fueron participantes de la reunión las siguientes asociaciones: Central de Trabajadores del Uruguay, Federación Uruguaya de Empleados del Comercio y la Industria, Sindicatos Textiles, Lanas, Transportes, Cuero, Carnes, Bancarios, Construcción, UTE, ANCAP, Cooperativas Agrarias, SOYP, Telecomunicaciones, Artes Gráficas, Salud Pública, Metalúrgicos [...] (CIDE, 1964, pp. 2-4).

Así, desde el principio, el Secretariado Técnico de la CIDE no solo se abocó a su labor técnica, que produjo el diagnóstico más riguroso de los

realizados hasta entonces sobre la situación económico-social del país, sino que también se volcó a la divulgación, en una tarea pedagógica y política que era considerada, a su vez, una condición necesaria para el éxito del plan a elaborar.

La segunda etapa de trabajo de la CIDE se inició con el decreto del 7 de enero de 1964, que la institucionalizó. El decreto introdujo una serie de cambios en la organización y composición de la comisión. En primer lugar, pasó a estar integrada por todos los ministerios –con la excepción de Defensa e Interior–, manteniéndose la presidencia del de Hacienda. La participación de los organismos del Estado, que no la integraban en forma permanente, estaría supeditada a que se trataran temas de su competencia.

A la CIDE le fue encomendada la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PNDES) para el período 1964-1973 y un plan trienal que determinara las reformas institucionales, las medidas de política económica, y las inversiones necesarias para el éxito del plan decenal. Para su trabajo, la CIDE debía seguir los siguientes principios: i) tener en cuenta las posibilidades de los sectores privado y público para cumplir los planes; ii) promover un crecimiento equilibrado desde el punto de vista sectorial y geográfico, favoreciendo la descentralización y previniendo el riesgo de despoblación de la campaña y concentración excesiva en las ciudades; y iii) contemplar las necesidades de inversión en capital fijo, de producción de bienes industriales, de exportaciones y de bienes de consumo popular (Bruno, 1967). Al estar encargada de la realización del plan, pero no de su aplicación, la CIDE se mantuvo como un organismo asesor, no ejecutivo, papel que se mantendría en el caso de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto creada en la Constitución de 1967 (ibid., p. 231).

La CIDE dedicó el resto del año 1964 y el inicio de 1965 a la elaboración de los distintos planes, compaginados en seis volúmenes por Juan Pablo Terra, Germán Rama y Alberto Couriel. Finalmente, el PNDES fue presentado al Consejo de Gobierno en una reunión especial realizada el 1.º de mayo de ese año. Su versión escrita fue elevada el 27 de octubre y aprobada por el Consejo Nacional de Gobierno por decisión unánime el 10 de febrero de 1966.

Los autores del plan consideraban que su trabajo había sido ofrecer a la sociedad uruguaya una propuesta realista y técnicamente rigurosa

para lograr el desarrollo económico, correspondiendo a los actores dirigentes de la sociedad, en particular al elenco político –pero también a los actores gremiales– el hacerla suya e implementarla:

El presente Plan de Desarrollo es un instrumento técnico puesto al servicio de los objetivos de la sociedad nacional. Su elaboración obedece a normas técnicas definidas, pero su contenido sustantivo depende de los objetivos a que la sociedad aspira. [...] El papel de la técnica, en este punto, consiste en allegar la información necesaria para la especificación de los objetivos sociales sea realista (CIDE, 1966, p. 5).

El plan [...] procura ser «realista» en el sentido de que consulta todos los elementos de juicio relevantes para proyectar el desarrollo rápido y equilibrado de la economía nacional. Sin embargo, nada sería más ilusorio que el suponer que este realismo procurado en el diseño del plan es una garantía de que será llevado a la práctica. Para que ello ocurra deben cumplirse varias condiciones adicionales de carácter estrictamente político, que no pudieron ser consideradas en el plan debido a su naturaleza y que, a pesar de ello, son determinantes absolutos de la posibilidad de su aplicación (ibid., p. 9, subrayado en el original).

La preocupación por pensar una planificación acorde a la sociedad a la que está dirigida se aprecia en los análisis de la relación entre planificación y democracia, vínculo tratado por Bruno (1968, p. 215), para quien «la planificación democrática marca el pasaje de la democracia política a la democracia económica». Esto ayuda a entender el interés de los planificadores uruguayos por la experiencia francesa (Bittencourt, Galván, Moreira & Vázquez, 2012; Garcé, 2002). Así, para Luis Faroppa, estudiar la experiencia francesa podría ser aleccionador para Uruguay porque, más allá de las diferencias de magnitud y de nivel de desarrollo, ambos países tenían una escala de valores similares. En su opinión, como en Uruguay jamás se aceptaría «una planificación imperativa y total», Francia, con su «planificación indicativa y parcial», podía ser «un buen ejemplo de las ventajas e inconveniencias de este tipo de orientación». Faroppa habría de ser el futuro director de la OPP y escribió esas palabras al prologar un extenso estudio sobre la experiencia de planificación francesa, que había sido redactado por un investigador del Instituto de Economía, el contador Ramón Oxman (1965), como fruto de una estancia de dos años en Francia junto a otro colega para estudiar esa experiencia.

Además de ser un plan para una sociedad democrática, el PNDDES debía planificar el desarrollo en un país que, luego de percibirse a sí mismo como «la Suiza de América», había entrado en una década de

estancamiento económico. Si en otros países de América Latina la planificación era necesaria para acelerar un proceso de crecimiento, en Uruguay el desafío era en primer lugar romper con el estancamiento (Iglesias, 1966, p. 34). Más allá de esta peculiaridad, el mecanismo para lograrlo era el mismo: la redistribución dinámica. La peculiaridad radicaba en que entre otros obstáculos estaba la adaptación que los actores sociales a la situación de estancamiento:

Los objetivos deben ser ambiciosos. Así lo exige el largo período de estancamiento que ha caracterizado a la economía uruguaya [...], debe reconocerse que el logro de objetivos ambiciosos supone sacrificios para la población [...]. En una economía estancada la sociedad se cristaliza en instituciones y formas de actuar que, dada su calidad de causa y efecto del estancamiento, deben ser modificadas para lograr el progreso económico y social. La tenencia y uso de la tierra, la captación y el destino del ahorro, las relaciones del sector público con el sector privado, el manejo del gasto y del ingreso público, la eficiencia de la administración, etc. son todos elementos de la convivencia social que deben someterse a cambios drásticos, como precondition para convertir el estancamiento en desarrollo [...].

Los sacrificios que exige el desarrollo nacional son los que supone para la población aceptar y realizar los cambios de estructura necesarios para la modernización de la actividad económica y los de aquellos mecanismos y actitudes que el estancamiento ha insertado en la sociedad. El plan no pide el sacrificio de un menor consumo por habitante con relación al nivel actual. Solo requiere que el consumo futuro crezca menos que la producción en el decenio, para acumular más capital; y que esta acumulación se haga dentro de una estructura más equitativa del ingreso y más eficiente de la propiedad. De ahí las reformas que se han dado en llamar estructurales (CIDE, 1966, pp. 5-6).

Así, el plan era percibido por sus autores como mucho más que una mera estrategia para captar los fondos de la Alianza para el Progreso. Se trataba, por el contrario, de «un instrumento de cambio económico y social» (Iglesias, 1966, p. 24) capaz de impulsar reformas estructurales, aunque estas despertaran la oposición de quienes se verían afectados por ellas. Destacaba, en este sentido, el cambio en la estructura de la propiedad, en particular de la tierra:

Un plan que no ataque los problemas de fondo –tales como la irracional estructura de la tenencia de la tierra, la debilidad de los sistemas tributarios, la parcialidad de la organización financiera– y se concrete solamente a movilizar proyectos de inversión financiados por el exterior, corre el peligro de ser un mero ordenador de la inversión pública o impulsor de

la inversión privada, sin resolver ninguno de los verdaderos problemas [...] por ello un plan no debería ser solo un instrumento para atraer la ayuda externa, sino ser primordialmente un formulador de las reformas de fondo del país dentro del marco de referencia de un cambio profundo de las estructuras actuales (ibid., pp. 23-24).

La institución «propiedad» parece necesario reformularla y actualizarla en una nueva dimensión social. El derecho de la sociedad a un uso racional de la tierra y del crédito, por ejemplo, parecen postulados que, afectando intereses y aun valores tradicionales, están en la base de todo progreso material para el próximo decenio. Su reformulación parece imprescindible incluso en los textos constitucionales (ibid., p. 31).

## 2.7. Las propuestas de la CIDE

Puesto en términos sencillos, el primer objetivo del Plan era superar el estancamiento y elevar el ingreso por habitante, que debería distribuirse en forma progresiva y equitativa. La concepción con respecto a qué debía considerarse «desarrollo» va más allá de «alcanzar cierta tasa de crecimiento» y se acerca a la noción actual de desarrollo humano. La introducción al plan sostenía que se buscaba «el mejoramiento sostenido de los niveles de vida de la población en todos sus aspectos: materiales, intelectuales y espirituales» (CIDE, 1966, p. 5). Se trataba, en suma, de «un plan para el hombre y no un plan para la simple expansión de la producción» (ibid., p. 47).

Se sostenía que sería necesario favorecer e incrementar la movilidad social –vertical como horizontal– tanto para el crecimiento del ingreso como para la mejora de su distribución. De esto se derivan algunos requisitos en términos de fuerza de trabajo, provisión de servicios sociales y protección social, que podemos resumir en la idea de «estado de bienestar y pleno empleo» (CIDE, 1966, pp. 7-8). La mejora en la distribución del ingreso, en particular, debería alcanzarse mediante el establecimiento de un nuevo tipo de relaciones obrero-patronales en las empresas, que diera a los primeros la capacidad de incidir en la administración de estas (ibid., p. 9).

Para alcanzar estos objetivos globales el plan definía cuatro objetivos instrumentales, metas concretas que eran condición necesaria para impulsar el proceso de desarrollo definido a partir de los globales. Las metas concretas eran:

- 1) Racionalización de la administración del país a fin de obtener un desempeño eficiente del sistema.

- 2) Mejor uso de los recursos básicos disponibles.
- 3) Incremento del volumen de recursos que se destinaban a la inversión y a su orientación adecuada hacia destinos prioritarios.
- 4) Racionalización progresiva del sistema de precios.

Respecto al primero, se partía del diagnóstico de que el «Estado uruguayo no está preparado institucionalmente para tomar a su cargo la mayoría de las responsabilidades de un estado desarrollista» (Iglesias, 1966, p. 33). Se requería modernizar y adecuar la estructura jurídica e institucional. Esto suponía, a su vez, introducir cambios en la función social del derecho de propiedad y agilizar la acción de la administración, para lo cual esta debía incorporar los cambios en materia de selección y capacitación que permitieran aumentar la productividad de los funcionarios, transformando «la burocracia nacional en un instrumento del progreso del país, y no en un simple refugio a la desocupación» (ibid., p. 34).

En lo que se refiere al mejoramiento del uso de los recursos básicos, la principal propuesta del plan consistía en introducir «cambios en el tamaño de las explotaciones agrarias y sus formas de tenencia» (CIDE, 1966, p. 14). Ello era necesario, en opinión de Iglesias (1966), porque «el tamaño de las explotaciones agropecuarias y las formas de tenencia del agro uruguayo constituyen fallas insalvables para la introducción del progreso técnico y la solución de los problemas sociales del campo» (p. 49). Luego el plan identifica objetivos instrumentales en materia de recursos minerales, hidrológicos y marítimos, recursos humanos y capital.

Para la promoción de la inversión pública, el plan apuntó a la necesidad de: evaluar la capacidad de financiamiento, ejecución y administración; mejorar los criterios para priorizar inversiones; acortar el plazo de ejecución de las obras públicas y la coordinación en el uso de fondos internos y externos. En cuanto a la inversión privada, se establecieron objetivos relativos a maximizar el autofinanciamiento; maximizar el estímulo a la modernización acelerada de equipos; mantener un ritmo importante en la construcción de viviendas; e imponer rígidamente criterios de prioridad para los recursos provenientes del Estado.

Finalmente, en lo que refiere a la racionalización de los precios, el plan proponía una política de ingresos que mediante la regulación de precios y salarios contribuyera a combatir la inflación; un tipo de cambio realista; la eliminación paulatina de los sistemas indiscriminados de subsidios; y la fijación ordenada y coordinada de los precios fijados por el Estado.

Estos objetivos instrumentales se alcanzarían mediante la realización de una serie de reformas elaboradas a partir de los planes sectoriales, cuyas recomendaciones se resumen en la tabla 1.

En términos de reforma administrativa, Garcé A. (2002, p. 70) reseña como objetivos enarbolados por la CIDE el capacitar a la administración pública con una serie de objetivos estratégicos: lograr la unidad de la conducción gubernamental; coordinar internamente al sector público y a este con el privado; asegurar al gobierno un asesoramiento completo, incrementando la productividad del sector público; jerarquizar la administración; conciliar el contralor financiero con la operatividad administrativa.

Apuntando hacia esos objetivos, el plan de la CIDE ponderó un conjunto de propuestas concretas destacables: i) el fortalecimiento de la unidad de gobierno, apuntando a la coordinación con los gobiernos departamentales, mayor contralor de la administración descentralizada y del proceso legislativo; ii) la reorganización de los ministerios en su cantidad, competencias y estructura interna; iii) el incremento de la productividad de la administración a partir de la creación del servicio civil, la capacitación de los funcionarios, la creación de oficinas de programación y de órganos de consulta con el sector privado; iv) la instauración de presupuestos por programas; v) y la elaboración de una ley de contabilidad y administración financiera, y un manual de procedimientos administrativos (ibid., p. 71). En términos de construcción institucional, se postulaba ambiciosamente la creación del Consejo Interministerial de Desarrollo Económico y Social (CIDE), integrado por todos los ministros y presidido por el presidente del Consejo Nacional de Gobierno, del que dependerían la Secretaría Ejecutiva de Planificación (en la cual se alojarían la Oficina Técnica de Planeamiento y el Consejo Nacional de Estadística) y la Secretaría de Administración (que incluiría la Oficina Nacional del Servicio Civil, la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Oficina Nacional de Presupuestos y la Oficina Técnica de Racionalización) (ibid., p. 71).

En síntesis, las principales recomendaciones hacían énfasis en la capacidad técnica del Estado, la racionalización, coordinación y planificación de sus funciones, y la creación de nuevas instituciones.

Por otra parte, afirma categóricamente el autor, del vastísimo conjunto de reformas propuestas por la CIDE, aquellas referentes a la reforma administrativa fueron las que lograron ser efectivizadas velozmente.

El intento de acondicionar el territorio pone acento en la necesidad del planeamiento físico a triple escala (nacional, departamental, local),

**Tabla 1: Principales recomendaciones del PNDES según sectores**

Agropecuaria	Paquete de siete leyes: reforma agraria, forestación, semillas, suelos y aguas, cooperativas, fertilizantes, procedimientos. Tecnificación del MGA. Prohibición de sociedades anónimas para la explotación agropecuaria.
Industria	Ley de promoción industrial: promoción selectiva. Participación no monopólica del Estado en las industrias azucarera, siderúrgica y de fertilizantes. Banco de Fomento. Reforma del Ministerio.
Energía	Modernización UTE, ANCAP. Subsidios racionales y explícitos.
Transporte y Comunicaciones	Integración redes. Creación de ANTEL y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.
Turismo	Promoción del turismo extranjero. Creación de la Dirección Nacional de Turismo dentro del Ministerio de Industria y Comercio.
Educación	Coordinación y racionalización de la política educativa, fortalecimiento de la enseñanza técnica, extensión de la enseñanza preescolar, racionalización del ingreso a la Universidad.
Vivienda	Plan nacional de viviendas. Ley de vivienda. Reforma institucional: DINAVI, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
Planeamiento territorial	Creación de la Dirección de Planeamiento Territorial dentro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
Agua y servicios sanitarios	Extensión de los servicios. Fortalecimiento de OSE. Tarifas realistas.
Salud	Servicio nacional de salud. Seguro nacional de salud.
Administración Pública	Fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado. Racionalización, coordinación y planificación. Nuevos ministerios.
Tributario	Institucionalización del planeamiento. Servicio civil. Ley de contabilidad. Presupuesto por programas. Redistribución y aumento de la presión tributaria. Impuestos finalistas. Fortalecimiento del impuesto a la renta. Impuesto a la baja productividad del agro.
Seguridad Social	Prevenir colapso del sistema. Modificar edad de retiro, suprimir beneficios.
Comercio Exterior	Creación del Instituto del Comercio Exterior y una oficina para certificar la calidad de producción nacional. Estímulos a la exportación. Mayor presencia en ALALC. Rebaja selectiva de aranceles (contra el «proteccionismo indiscriminado»).
Financiero	Banco Central. Banco de Fomento. Banca privada al servicio del interés público.
Precios	Estabilización gradualista y concertada. Acuerdo social.

Fuente: (Garcé A., 2002, p. 76)

sobre la condición de una política coordinada y técnica. Formula un diagnóstico completo de la situación del país y plantea metas y objetivos globales desde una concepción centralista del desarrollo. Apenas se menciona la conveniencia de la desconcentración administrativa y de una mejor coordinación interinstitucional a nivel local para aumentar la eficiencia del aparato estatal (Arocena, 1992 en Yagüe & Díaz-Puente, 2008).

## 2.8. La OPP que la CIDE imaginó

En el mismo PNDES, la CIDE incluía una propuesta de transformación de sí misma, según la cual conservaría el mismo acrónimo pero con otro significado: pasaría a ser un Consejo Interministerial de Desarrollo Económico y Social, integrado por la totalidad de los ministerios y presidido por el presidente del Consejo Nacional de Gobierno. En función de los asuntos que tratara, podrían incorporarse al CIDE los presidentes de directorios y consejos de entes autónomos y servicios descentralizados. Asimismo, habría reuniones sistemáticas y periódicas entre los presidentes de los consejos departamentales, el Consejo Nacional de Gobierno y el CIDE, a fin de tratar asuntos relativos a la planificación y coordinación territorial. De este modo, el CIDE previsto en el plan seguiría siendo un órgano asesor del Ejecutivo para la formulación y evaluación de planes de desarrollo económico e inversión. Pero también estaría integrado por el presidente del máximo órgano de este poder, lo que —se esperaba— facilitaría la coordinación de la política económica con los diferentes organismos públicos y privados (Bruno J. L., 1967; Constenla, Fernández & Varoli, 1973).

Más allá del cambio de nombre e integración, el PNDES preveía la siguiente reestructuración del CIDE a partir de la creación de dos órganos de primer nivel (Bruno J. L., 1967, pp. 239-240):

1. Secretaría Ejecutiva de Planeación integrada por:
  - 1.1. Oficina Técnica de Planeamiento, cuyo cometido sería presentar alternativas de política de desarrollo, proyectos de largo, mediano y corto plazo, propuestas de incentivos fiscales y crediticios para la actividad privada, así como informes de evaluación sobre la marcha de los planes y —más en general— la situación económica del país.

- 1.2. Comités de coordinación: formados por representantes de los organismos centralizados y descentralizados, así como del sector privado. Su cometido sería promover la coordinación.
  - 1.3. Consejo Nacional de Estadística, integrado por el secretario ejecutivo de Planificación, el subsecretario de Economía, el director nacional de Estadística, el estadígrafo jefe del Banco Central, y un experto de la Udelar encargado de diseñar el Plan Estadístico Nacional y formular prepuestas sobre normas técnicas en la materia.
  - 1.4. Oficina Nacional de Estadística, creada a partir de la entonces existente Dirección General de Estadística y Censos.
2. Secretaría de Administración, compuesta por:
- 2.1. Oficina Nacional del Servicio Civil, encargada de las carreras administrativas.
  - 2.2. Oficina Nacional de Presupuesto, creada a partir de la entonces existente Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
  - 2.3. Oficina Técnica de Racionalización, encargada de estudiar y racionalizar la estructura y funcionamiento de la administración pública.

El secretario ejecutivo de Planificación actuaría como secretario informante del nuevo CIDE, así como del Consejo de Economía Nacional. Asimismo, presidiría un comité de coordinación de los demás organismos asesores del PE a fin de orientar la preparación, ejecución y evaluación de los planes y programas a desarrollar.

**La OPP como se creó:  
diseño jurídico-institucional**



En este capítulo se presenta el contexto más general de la reforma constitucional que dio origen a la OPP, los debates parlamentarios en torno a la reforma, la ubicación de la OPP en el marco constitucional, así como sus características orgánicas.

### 3.1. Breve reseña del proceso de reforma constitucional de 1966

La administración pública uruguaya fue construida a lo largo del siglo xx, al igual que en el resto de los períodos, como resultado del entorno político-institucional imperante. Las explicaciones de por qué Uruguay construyó una institucionalidad de las características de la OPP son variadas, y su entendimiento reclama el análisis en conjunto de la evolución constitucional nacional, de la matriz política del Estado uruguayo, de la concepción de «desarrollo» del modelo económico imperante, y de la influencia del contexto mundial en la estructuración institucional de la planificación a nivel de país.

Las ideas de desarrollo y planificación son centrales para poder comprender la creación de la OPP. Cuando en 1966 se discutió la reforma constitucional que daría lugar a la creación de la oficina, coexistían en el parlamento por lo menos dos concepciones de desarrollo y planificación, de acuerdo a las diversas ideologías con representación parlamentaria.

La Constitución de 1952 establecía que el Poder Ejecutivo sería ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno, organismo colegiado de nueve miembros, de los cuales seis se distribuían entre los candidatos del partido mayoritario y tres entre los de la minoría mayor. En este sentido, se adoptó una solución pluripersonal integral en la organización del PE que suponía la coparticipación de los dos partidos mayoritarios en la integración del consejo.<sup>17</sup>

El sistema presupuestal, estructurado constitucionalmente en 1934 e incambiado en la reforma de 1942, fue modificado parcialmente en la Constitución de 1952. De los tres principios clásicos –unidad, universalidad y anualidad– que regían hasta entonces el sistema del presupuesto general, se mantuvo el principio de universalidad, pero se sustituyó el régimen de un presupuesto anual por el de un presupuesto de sueldos,

---

<sup>17</sup> Artículos 150 y 151, Constitución de la República 1952.

otro de gastos y otro de recursos para todo el período de gobierno. Se estableció un presupuesto para cuatro años.

Uno de los mayores problemas de la reforma 1952 fue la distribución bipartidaria. La coparticipación de los partidos mayoritarios se reflejó a lo largo de toda la institucionalidad estatal, alcanzando en ese sentido la integración de los directores o consejos de los entes autónomos y servicios descentralizados.

Héctor Gros Espiell señala que poco después de la entrada en vigencia de la Constitución de 1952 comenzaron las críticas, en especial a la organización colegiada del PE. Se objetó también el sistema de designación de los directorios de los entes autónomos y servicios descentralizados industriales y comerciales, y de las cajas de jubilaciones. Afirmaba Gros Espiell:

El sistema en sí podría ser tan malo como se pretendía, pero resultaba 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, sin exclusiones basadas en razones políticas, resultó lamentable (Gros Espiell, 2003, p. 114).

En el mismo sentido, expresó lo que sería uno de los argumentos centrales para pensar en una nueva reforma constitucional que atendería específicamente a la necesidad de la planificación y coordinación entre los distintos organismos del Estado:

Las autonomías de los entes y servicios han provocado una reacción para precisarlas y limitarlas constitucionalmente. No hay duda, estimamos, de que se ha subvertido el concepto constitucional de la autonomía administrativa y se ha asistido a una realidad de servicios desconectados entre sí, actuando independientemente, en función solo de sus intereses particulares, sin coordinación de especie alguna. Este absurdo, que a todas sus consecuencias negativas suma la de impedir la planificación económica y el planeamiento gubernamental del desarrollo, no deriva de una adecuada interpretación constitucional, sino de un constante y degenerativo proceso político administrativo. Una reforma constitucional que en forma expresa regule y precise esta materia podrá no ser teóricamente imprescindible, pero en cambio puede resultar políticamente beneficiosa (ibid., p. 115).

En 1958 y 1962 se presentaron proyectos de reforma constitucional a efectos de volver al régimen unipersonal. Sin embargo, sometidos a plebiscito, los proyectos fracasaron; en palabras de Gros Espiell (1964),

esto no habilitaba a decir que el régimen estuviese pacíficamente aceptado en Uruguay y que la opinión pública se inclinara decididamente por él.<sup>18</sup>

Luego del fracaso de los proyectos de reforma constitucional del 58 y el 62, se presentaron dos nuevos proyectos de acuerdo con las posibilidades de reforma que ofrecía la Constitución del 52. Uno como iniciativa del Partido Nacional y otro de varios sectores del Partido Colorado. Sin embargo, frente a la posibilidad de un nuevo fracaso y la resolución de la Corte Electoral del 25 de mayo de 1966, de que no se podía votar por sí más de un proyecto, se dio lugar a conversaciones interpartidarias con el objetivo de redactar un proyecto común, lo que llevó a la creación de una comisión en la que participaron activamente delegados del Partido Nacional, de diversos sectores del Partido Colorado y del Partido Demócrata Cristiano. El 26 de julio de 1966 esta comisión aprobó un proyecto de base de reforma constitucional.

El Partido Demócrata Cristiano no dio su apoyo a las bases aprobadas, aunque sin cerrar su participación y posible colaboración en la etapa parlamentaria. Por otro, los dos partidos mayoritarios no llegaron a apoyar unánimemente el proyecto interpartidario, a lo que se sumó la oposición del Partido Comunista.

Como consecuencia de las irreconciliables diferencias en el seno de los partidos, finalmente se presentaron al plebiscito del 27 de noviembre de 1966 cuatro proyectos: uno interpartidario –apoyado por la gran mayoría del Partido Colorado y un gran sector del Partido Nacional (papeleta naranja)–; otro, de los grupos de izquierda (papeleta amarilla); otro, de un sector del Partido Nacional (papeleta gris), y otro, de una minoría del Partido Colorado (papeleta rosada).

El proyecto aprobado resultó ser el interpartidario, con lo que quedó aprobada la Constitución de 1966, que entró en vigor el 1.º de febrero de 1967. Entre las mayores reformas, a los efectos de atenernos al objeto del presente estudio, estaba el régimen unipersonal del PE, poniendo el acento en su organización y consagrando la planificación estatal con la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en el artículo 230. Este proyecto era el único que daba marco institucional a la planificación.

18 «Es solo un sistema que por el momento funciona con la aquiescencia relativa, cautelosa y crítica de la opinión pública, que no se ha convencido de las eventuales ventajas concretas de ninguno de los proyectos sometidos a su ratificación plebiscitaria y que, pese evidentemente a no ser colegialista y a criticar muchos aspectos de este régimen, por motivos políticos circunstanciales, no ha votado en los plebiscitos contra la actual organización del Poder Ejecutivo» (Gros Espiell, 1964, p. 167).

### 3.2. El debate parlamentario sobre la reforma de la Constitución

Oportunamente, en la presentación del proyecto interpartidario, Julio María Sanguinetti, legislador en ese entonces, expuso:

El desarrollo de la administración ha hecho que hoy la presencia del Estado llegue hasta muchas actividades en las cuales antes no se hacía presente y ha traído, como consecuencias, el desafío de una técnica y de una ciencia que avanzan [...] hay un reclamo de planificación y todo el pensamiento contemporáneo admite que esa planificación no es incompatible con la libertad, sino que es imprescindible incluso para que la propia libertad subsista [...] De allí entonces, que el aumento en el período de gobierno a cinco años no fuera un mero accidente o una norma mecánica, sino que respondiera a esa filosofía, a la de que se tenga, por parte del Poder Administrador, la posibilidad eficaz de realizar una planificación en un lapso de cinco años, que podrá tener la arbitrariedad que todos los plazos en el fondo tienen, pero que señala el lapso que la experiencia universal aconseja para todo tipo de planificación económica (*Diario de sesiones de la Asamblea General. Tomo 47, p. 442*).

La intención profesa del proyecto interpartidario era la de atribuirle al Poder Administrador contralores más eficaces sobre los entes autónomos, que en ocasiones acusaban la falla de aparecer como engranajes dislocados dentro del aparato general del Estado:

Hoy, en los tiempos que corren, las propias debilidades económicas del país, la exigencia explicable de aprovechar al máximo sus posibilidades económicas, imponen que estén inscriptas dentro de la política general que el propio Estado desarrollará en lo que sean sus planes y programas y que a veces no pueden llevarse a cabo por lo que es el desarrollo de políticas no ya autónomas, sino autárquicas, diferentes y encontradas más de una vez, con las que el Poder Ejecutivo, emanado de la voluntad popular, trata de imprimirle a su acción de gobierno (*ibid.*, p. 442).

La filosofía política que inspira el proyecto también es expuesta por Sanguinetti:

Si queremos que la libertad siga siendo un credo vigente, debemos hacerla compatible con la justicia, sabiendo que esta no es posible sin el progreso económico, porque no es a través de códigos declamativos que la equidad puede imponerse, sino a través de un aumento efectivo de la riqueza nacional. En este país que padece, a veces, de la enfermedad declamatoria, se impone a los máximos organismos emanados de la soberanía, el Poder Legislativo y el Poder Administrador, el camino para ser eficaces, dándoles los modelos para que ellos se ejerciten, en lo que tendrá que ser un justo equilibrio de poderes (*ibid.*, p. 442).

La planificación es presentada como una solución a los avatares institucionales y económicos que acuciaban a nuestro país:

Sentimos, señor presidente, que es un momento difícil de la vida del país, un momento angustiado en que aún sobreviven prácticas viciosas en que vemos cómo persisten métodos bastardados que quiebran la fe de nuestro pueblo, importa proporcionar a ese pueblo una actitud de franqueza y de esperanza como es la que nosotros pretendemos resumir en esta Constitución. **Constitución que podrá ser discutida en cualquiera de sus aspectos, pero en cuya defensa estaremos constantemente por los principios que la informan, porque ellos son la base liberal de esta república y representan, al mismo tiempo, la proyección, en ese liberalismo, de un pensamiento social que nuestro país debe incorporar a la Constitución y, a la vez, este instrumento político no es solo un texto jurídico, sino una actitud política**, levantada y honrada, de un grupo de legisladores que hemos conjugado nuestras voluntades en forma superior (ibid., p. 445).

Sin embargo, como fue dicho, este proyecto enfrentó la dura resistencia de los partidos que no habían participado de la comisión interpartidaria, pero también de sectores de los partidos mayoritarios, como del Partido Demócrata Cristiano, que no apoyó las bases del proyecto.

La acalorada discusión en la Asamblea General se centraba en estos desacuerdos y en sospechas referentes a los intereses a los que podría responder la reforma.<sup>19</sup>

Las diferencias en torno a la planificación y al desarrollo surgen con claridad en la discusión legislativa de 1966, coexistían dos posturas diversas y encontradas sobre estos conceptos.

Por un lado, una visión de inspiración liberal desde el punto de vista económico enfatizaba la importancia de la inversión para el crecimiento y el desarrollo, promoviendo la colaboración con la Alianza para el Progreso y el respaldo de los Estados Unidos. La izquierda se encontraba enfrentada a esta idea. Rodney Arismendi sostuvo:

<sup>19</sup> Enrique Rodríguez, diputado en ese entonces por el FIDEL, cuestionó en sesión del 17 de agosto de 1966 la reforma «el señor presidente de la Cámara de Diputados sale con: estamos en una gran cruzada nacional. Señores: no hemos nacido ayer, y la clase obrera nos ha ayudado para tener por lo menos sentido común y saber qué es lo que hay detrás de todo esto» (ibid., p. 392). Por su parte, el sector batllista del Partido Colorado también se mostró disorde con el proyecto, en este sentido expuso: «Hablo como un hombre batllista de la calle y digo que el hombre batllista de la calle está entristecido, señor presidente, porque cree que la reforma que está a consideración de la cámara es francamente antibatllista [...] y que por este camino vamos a la destrucción de nuestro partido».

Pensar en la «evolución», es decir, en el «desarrollo» económico y rápido de los países de América Latina a través de la «ayuda» de los Estados Unidos es una utopía decadente, un vulgar sueño entreguista [...]. La Alianza para el Progreso puede ser, pues, una empresa de soborno para las clases dominantes de América Latina [...]; pero desde el punto de vista económico solo llegará a ser un instrumento de agravación de la crisis de la estructura económica de nuestros países. Los problemas de fondo de la economía latinoamericana solo pueden resolverse por una transformación revolucionaria, antimperialista y agraria (Arismendi, 1961 en Garcé, 2002, p. 46).

Por su parte, Vivian Trías, principal ideólogo del Partido Socialista de la época, se refirió a este tema en múltiples ocasiones. En setiembre de 1961 publicó el folleto *El Plan Kennedy y la revolución latinoamericana*, en el que sostiene:

La idea de utilizar los organismos internacionales y el asesoramiento de técnicos «químicamente puros» para encubrir el saqueo de las materias primas y de los intereses de las inversiones que permiten extraer casi cuatro dólares por cada uno invertido fue tomando cuerpo. [...] Entre el proceso gestador de la Conferencia de Punta del Este y la preparación de la agresión a la Cuba revolucionaria hay una vinculación dialéctica nítida [...]. El 13 de marzo y en un discurso pronunciado ante el cuerpo diplomático latinoamericano en la Casa Blanca, Kennedy anuncia su plan de Alianza para el Progreso. [...] La Alianza para el Progreso es una expresión cabal del neoimperialismo estadounidense, adaptada a la coyuntura de su crisis de estructura y proyectada en el trasfondo del proceso revolucionario cubano (Trías, 1961, en Garcé, 2002, p. 46).

En sesión del 17 de agosto de 1966, durante la discusión de la reforma constitucional, el legislador Arismendi expresó:

Lo curioso, señor presidente, es que todo esto se decora con el floripondio del poder democrático y su estabilidad, con la retórica jurídica de la institucionalización, con la invocación de la posibilidad de desenvolver el país, desarrollarlo y proyectarlo hacia adelante (*Diario de sesiones de la Asamblea General. Tomo 47*, p. 600).

El legislador Aquiles Lanza defendió el proyecto de reforma interpartidario en lo que refiere a la planificación y afirmó que esta operaría como un instrumento útil a los efectos de la distribución de la riqueza, que varios sectores reclamaban como omitido en el proyecto interpartidario:

Nosotros estamos convencidos de que es imposible resolver los problemas nacionales sin un planteamiento realizado con la participación de equipos técnicos adecuados: de equipos políticos que discutan con los

técnicos las decisiones, adoptando aquellas que mejor se adapten a las necesidades nacionales. Planificación económica, señor presidente, pero dentro de la democracia política. Por eso es que deseamos reforzar la vigencia de los partidos políticos, porque creemos en la multiplicidad de ellos, en el libre cambio de las ideas, en la libertad de opinión y, en última instancia, en este modo de vida que nosotros deseamos mantener por todos los medios posibles. Con nuestras instituciones y nuestro régimen actual ¿es posible planificar?, ¿es posible centralizar las decisiones de tal modo que en un país subdesarrollado, con escaso ahorro interno, podamos precisar con total claridad cuáles son las prioridades en materia de inversión? Creo que no, señor presidente. Me parece que con el actual régimen constitucional es prácticamente imposible realizar una planificación que pueda resolver rápidamente los problemas de esta república. Con múltiples centros de poder actuando aisladamente, sin ningún elemento [sic] de nexo entre ellos, pudiendo tomar decisiones cada uno por su cuenta, sin que nadie establezca prioridades, ¿se puede establecer de acuerdo a la potencia económica de cada organismo la posibilidad de inversiones, que muchas veces no son los que tienen la prioridad absoluta desde el punto de vista del interés nacional?

Y, concretamente, demostrando la importancia de la planificación, expresó:

Durante muchos años la república pudo vivir sin necesidad de planificar. Incluso el término «planificación económica» parecía ser reservado a los países de economía socialista. En el momento actual el planeamiento económico es una necesidad absolutamente incontestable y se aplica, prácticamente, en todos los países del mundo, tanto en los de estructura socialista como en aquellos de estructura capitalista. Es evidente que en este mundo moderno competitivo ningún país puede permanecer marginado en el proceso de planeamiento, porque no podrá competir de ninguna manera con las otras naciones, que también están buscando soluciones para sus habitantes, sus trabajadores y su población en general (ibid., p. 608).

Y, de acuerdo a lo expresado por el legislador citado, esta es una de las funciones centrales que se perseguían con la creación de Oficina de Planeamiento y Presupuesto:

Así, en el artículo 230, establecemos que tendrán intervención en ella, en las comisiones sectoriales que se formen, los trabajadores y las empresas. Es un hecho que no ha sido señalado acá, señor presidente, en medio de tantos ataques a los que se pretende persistir en una política de prescindencia de la opinión de los trabajadores. Nosotros decimos que por el artículo 230, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, establecemos nítidamente que la misma formará comisiones sectoriales con participación de los trabajadores y de las empresas. Ellos tendrán entonces la

posibilidad de opinar en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto sobre los planes y programas de desarrollo del país. Estarán allí representados los trabajadores; tendrán oportunidad de salir a consultar con sus organismos de base, de discutir en ellos, de llevar la opinión de sus compañeros de los distintos sectores laborales. La opinión de los trabajadores se reflejará por lo tanto, como no podría ser de otra manera, en los programas de gobierno que el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, enviará al Parlamento (ibid., p. 608).

Al respecto, el legislador Enrique Rodríguez (Frente Izquierda de Liberación) cuestionó la intención del proyecto en el sentido señalado por Lanza y expresó:

La pregunta que deseo formular al señor legislador Aquiles Lanza, y con esto termino mi interrupción, es la siguiente. Él plantea que la instalación de una Comisión de Planeamiento permitirá realizar la redistribución de la riqueza social, de lo que se trata es de dictar disposiciones en la Constitución, en las leyes y en la actividad social, que pongan la riqueza social fundamentalmente en manos de las clases que pueden impulsar el progreso. La simple incorporación, en forma yo diría decorativa –no encuentro otro término–, de los sindicatos en un sistema de consulta para ciertos temas de planificación ya ha fracasado con este gobierno blanco, que es contradictorio porque por un lado mantiene la política del gran latifundio, de la alta banca, y por otro muestra la mano o el rostro desarrollista. Se han hecho reuniones de acuerdo social. Se realizaron esas reuniones; y con toda buena fe –como sé que le consta al señor legislador Aquiles Lanza– concurrieron los sindicatos obreros más representativos de este país a ellas, a los quince días el acuerdo allí resuelto se había roto. ¿Por qué? Porque las clases dominantes, las poseedoras de las riquezas sociales, no estaban dispuestas a deshacerse ni de un ápice de sus privilegios, a dejar uno solo de ellos; y las clases trabajadores, por supuesto, no iban a la reunión de acuerdo social a dejar de lado ninguna de sus reivindicaciones, ya que ellas son las clases explotadas. Esto demuestra que el acuerdo social por arriba, el planeamiento, el montaje de organizaciones tipo CIDE, de planeación económica, no son los que pueden resolver el problema del país. Solo podrán hacerlo las medidas de fondo que cambien la estructura económica del país y que transfieran efectivamente la riqueza social de manos de las clases servadores y atávicas a las de las clases progresistas, revolucionarias, en el sentido del cambio que significarían en la vida social. Me parece que el señor legislador Aquiles Lanza no tiene en cuenta este factor. Por ello toda su intervención, muy medida y ajustada, no coincide con el problema real, con el dilema real que vive el país, que no es un vacío de poder sino un enfrentamiento de dos políticas, de dos filosofías, de dos agrupamientos sociales fundamentales, que están cada poco tiempo interviniendo en una pulseada [...] (ibid., p. 609).

La discusión en la Asamblea General dejó en evidencia la confrontación de los diversos sectores con representatividad y, consecuentemente, las diversas concepciones de planificación y desarrollo que coexistían. El entonces legislador José Luis Massera, en sesión del 19 de agosto de 1966, expresó:

Las reformas (refiriendo a los proyectos presentados) no son cuatro, sino dos: por un lado la popular y por el otro las otras tres, que en esencia, a pesar de sus matices —que no desconocemos— reflejan una filosofía, una misma posición, que es la defensa de los intereses de los grupos dominantes de nuestro país [...]. Por un lado, la que refleja auténticamente los intereses de los trabajadores y, en última instancia, los de la nación, de su progreso, de su desarrollo; por otro lado, la que refleja los intereses de las clases dominantes, del latifundio, del imperalismo, del gran capital, y las coincidencias esenciales que existían desde el principio y no podían escapar a la vista de nadie, entre los proyectos blanco y colorado [...] (ibid., p. 486).

El proyecto interpartidario finalmente fue aprobado en el plebiscito a pesar de las resistencias de diversos sectores (que no fueron presentadas como objeciones a la planificación sino más bien al modelo de desarrollo que con la planificación pretendían consagrar o perpetuar los partidos mayoritarios que participaron en la elaboración del proyecto).

De acuerdo a las actas, una parte importante del Partido Nacional (los que defendían el proyecto) declaró, en la sesión de la asamblea del 17 de agosto, que iba a mantenerse al margen de la discusión sobre el proyecto interpartidario. Gianola expuso los motivos:

¿Cuál es el contenido del proyecto reformista? No refleja, decíamos, una coincidencia nacional. Supone remiendos y zurcidos del texto, pero en general, cabe reconocerlo, se impusieron los puntos de vista del batllismo [...] la filosofía que está detrás de todo el proyecto colorado, así como del pactista, revela la persistencia del batllismo en sus viejos enfoques estatistas, de falta de confianza en la capacidad propia de la comunidad para el autocontrol y el planeamiento de sus esfuerzos, el desprecio por la iniciativa individual y un seudoliberalismo inerte y sin contenido, para seguir jugando con una fachada de avanzada progresista. El proyecto pactista, aquejado de estos defectos, ignora y excluye principios fundamentales para un orden social regularmente tutelado en el estado moderno de derecho (ibid., p. 408).

La ausencia de estos legisladores en la discusión del proyecto explica que desde el Partido Nacional no haya muchas opiniones diferentes a lo que expuso Sanguinetti.

Sin embargo, los blancos presentes en la discusión, como Iglesias Puig, dijeron que apoyarían la reforma porque entendían que contenía los principios del herrerismo y del ruralismo, pero ello debido a la eliminación del colegiado: «aunque discrepe con este proyecto en muchos de sus artículos voy a cerrar los ojos, voy a tragar la píldora amarga y lo voy a votar». Y aclara que este proyecto interpartidario es una colcha de retazos que tratando de conformar a todo el mundo «no es ni chicha ni limonada».

Más allá de estas últimas consideraciones sobre las posturas del Partido Nacional, debe admitirse que a partir de la reforma constitucional, en 1967 la CIDE se transforma en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, con funciones de órgano de asesoramiento de la Presidencia de la República, por lo que las tareas de planificación adquirieron importancia en el organigrama nacional. El programa de desarrollo imperante en la década de los 60 quedó asentado en el artículo 230 de la Constitución de la República de 1967.

### 3.3. La Constitución y la OPP

Artículo 214.- El Poder Ejecutivo proyectará con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presupuesto Nacional que regirá para su período de Gobierno y lo presentará al Poder Legislativo dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato.

El Presupuesto Nacional se proyectará y aprobará con una estructura que contendrá:

- A) Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos en cada inciso por programa.
- B) Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos en cada inciso por programa.
- C) Los recursos y la estimación de su producido.
- D) Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

Los apartados precedentes podrán ser objeto de leyes separadas en razón de la materia que comprendan.

El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensable al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos por efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas.

Artículo 221.- Los presupuestos de los Entes Industriales o Comerciales del Estado serán proyectados por cada uno de estos y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento.

El Tribunal de Cuentas dictaminará dentro de los treinta días de recibidos.

El Poder Ejecutivo con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto podrá observarlo y, en este caso, así como en el que mediasen observaciones del Tribunal de Cuentas lo devolverá al Ente respectivo.

Si el Ente aceptase las observaciones del Poder Ejecutivo y el dictamen del Tribunal de Cuentas, devolverá los antecedentes al Poder Ejecutivo para la aprobación del presupuesto y su inclusión con fines informativos en el Presupuesto Nacional.

No mediando la conformidad establecida en el inciso anterior, los proyectos de presupuestos se remitirán a la Asamblea General, con agregación de antecedentes.

La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, resolverá en cuanto a las discrepancias con sujeción a lo dispuesto en el artículo 215, por el voto de los dos tercios del total de sus componentes. Si no resolviera dentro del término de cuarenta días se tendrá por aprobado el presupuesto, con las observaciones del Poder Ejecutivo.

El dictamen del Tribunal de Cuentas requiere el voto afirmativo de la mayoría de sus miembros.

La ley fijará, previo informe de los referidos Entes y del Tribunal de Cuentas y la opinión del Poder Ejecutivo emitida con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, los porcentajes que cada Ente podrá destinar a sueldos y gastos de dirección y de administración.

Artículo 230.- Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los ministros vinculados al desarrollo y por un director designado por el presidente de la república, que la presidirá.

El director deberá reunir las condiciones necesarias para ser ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo será de particular confianza del presidente de la república.

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

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

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo.

Tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente, así como los que la ley determine.

Artículo 231.- La ley dictada por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara podrá disponer expropiaciones correspondientes a planes y programas de desarrollo económico, propuestas por el Poder Ejecutivo, mediante una justa indemnización y conforme a las normas del artículo 32.

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y ESPECIALES

O) La Comisión de Planeamiento y Presupuesto estará integrada por los ministros de: Hacienda; Ganadería y Agricultura; Industria y Comercio; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas; Salud Pública; Transporte, Comunicaciones y Turismo, y Cultura, o sus representantes y el director de la oficina, que la presidirá. Se instalará de inmediato, con los cometidos, útiles, mobiliario y personal de la actual Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.

### 3.3.1. Introducción

La consolidación de la planificación para el desarrollo en la reforma constitucional de 1966 presentó aspectos interesantes, no solo al momento de apreciar la manera en que se hizo, sino las soluciones originales que los dirigentes políticos y sus asesores adoptaron para la nueva institucionalidad.

Cuando se analiza el diseño resultante, se ve allí –una vez más– que si bien las elites fueron sensibles a las directrices de los centros de poder regionales, no dejaron de ensayar fórmulas originales, a veces originalísimas.

Por otra parte, en la mejor tradición uruguaya, la instancia constitucional es aprovechada para consagrar soluciones difíciles de acordar a nivel legislativo, respondiendo a experiencias problemáticas cuya reiteración se quería evitar, pero para las cuales era difícil encontrar los consensos.

Bajo la consigna de la planificación para el desarrollo se producen cambios importantes en tres ámbitos: la planificación misma, la presupuestación y el papel de la rama ejecutiva del Estado.

Las principales características del panorama resultante eran las siguientes:

- i) Recarga del rango normativo, pues se fijan soluciones que bien hubieran correspondido a la legislación, como por ejemplo la técnica presupuestal, el nombre de la oficina de planeamiento y presupuesto, etcétera.
- ii) Falta de coherencia o indefiniciones: el diseño constitucional no distingue claramente entre planificación y presupuestación, que aparecen mezcladas sin justificación; por otra parte, no se definen claramente algunos instrumentos.
- iii) La asignación orgánica de los cometidos y atribuciones dejó zonas de solapamiento o indefinición, que explican, o son el resultado de, voluntades no suficientemente consolidadas.

### **3.3.2. Recarga del nivel normativo constitucional y su rigidez**

La planificación adquiere rango constitucional, en términos políticos esto significa que lo que allí se establece queda revestido de una autoridad formalmente suprema y rígida.

La supremacía significa que la Constitución solo puede ser derogada por otro acto constitucional, salvo expresa autorización de la propia Constitución.

Se supone que las disposiciones de fuente constitucional presentan un mayor valor y fuerza normativa, porque son superiores a cualquier otra disposición nacional que se le pudiera oponer, y a su vez resisten en grado máximo su derogación, ya que solo podrían modificarse formalmente mediante una nueva instancia constitucional, lo cual, obviamente, no es fácil de obtener.<sup>20</sup>

El hecho de que el sistema de planificación y presupuestación haya quedado encriptado en la Constitución ha sido criticado, precisamente, por la rigidez que esa solución le dio a una concepción histórica de la

---

<sup>20</sup> Estas consideraciones deben ser relativizadas. Por un lado, es sabido que las disposiciones constitucionales, como cualquier disposición jurídica, son objeto de interpretaciones sucesivas, y por consiguiente en el futuro una nueva interpretación puede hacerse camino si las circunstancias histórico-políticas así lo aconsejaran. Por otra parte, el cambio en las costumbres y estrategias de los partidos políticos ha llevado en Uruguay a facilitar el recurso a las iniciativas de reforma constitucional, que a veces han resultado más expeditivas que el propio trámite parlamentario cuando no existe voluntad en las elites parlamentarias para procesar ciertos cambios.

planificación y la presupuestación, sin pensar que las concepciones y técnicas evolucionan rápidamente (Umansky, 2006).<sup>21</sup>

### 3.3.3. El sentido normativo con ambigüedades

Una interpretación de conjunto de las modificaciones que produce la reforma constitucional al introducir la planificación requiere distinguir distintos aspectos. Podemos decir que la reforma supone una planificación de formulación preceptiva, de eficacia dual, general, inmediata y democrática.

#### i) Cometido estatal<sup>22</sup>

A partir de la entrada en vigencia de dicha constitución, y aun cuando no se diga expresamente, la planificación del desarrollo pasa a ser un cometido esencial del Estado uruguayo, función necesaria e indelegable que requiere poderes soberanos. De manera que el Estado uruguayo tiene –desde entonces– el deber de planificar, utilizando todas las herramientas que prevé la propia constitución, entre otras, un ampliado poder expropiatorio (arts. 231 y 232). Hasta entonces, la planificación había sido una cuestión experimental y voluntaria.<sup>23</sup>

#### ii) Eficacia dual

Si bien el Estado tiene el deber de planificar, esa planificación está concebida en el marco de una economía mixta, donde coexisten las políticas públicas y las fuerzas del mercado. Esto significa que los poderes de que dispone la administración pública para implementar los planes no difieren mucho de los tradicionales. Es decir que respecto de la propia administración, la planificación podría ser obligatoria, pero respecto de

21 A juicio del experto Isaac Umansky (2006, p. 24), «en lo que hace a las experiencias comparadas, cabe constatar que la administración presupuestaria –al haber establecido su ordenamiento normativo en el marco constitucional– dota de enorme rigidez a una temática que en otros países se resuelve en los niveles legales».

22 Los «cometidos estatales» son las tareas que el ordenamiento jurídico pone a cargo del estado, son las tareas que se obliga a realizar. Según la clasificación de Sayagués Laso, seguida en general por la escuela uruguaya de derecho administrativo, los *cometidos esenciales* son aquellas actividades que corresponden esencialmente a la idea de Estado, como la defensa, el orden público, las relaciones exteriores, la hacienda pública, la emisión monetaria y, contemporáneamente, la planificación,

23 Aunque no está dicho explícitamente, la doctrina dominante desde la época de la reforma constitucional parecía entenderlo de la misma manera. Sayagués Laso incluía los servicios financieros entre los cometidos esenciales (1966, p. 361). Su discípulo –y continuador de su tratado– D.H. Martins, a la vista de la experiencia planificadora, considera a la «conducción de la economía» como cometido esencial del estado contemporáneo (Martins, 1977, p. 73).

los agentes privados solo podría recurrirse a incentivos, estímulos y castigos indirectos, como la tributación y otros,<sup>24</sup> incluyendo la expropiación, limitada por el deber de compensar debidamente al perjudicado.

En este punto, sin embargo, cabe anotar ya una particularidad del diseño uruguayo. Si bien estuvo inspirado en la experiencia de planificación indicativa francesa –siempre muy influyente en nuestro derecho público– es bien importante señalar que el modelo francés no se siguió en un punto importante. Según este, el plan es aprobado por el parlamento mediante una ley, al igual que el presupuesto. La ley del plan tiene, por ello, fuerza vinculante para los poderes del estado y cumple la función de fijar los objetivos y distribución de recursos financieros entre esos objetivos para todo el período de gobierno; en cambio, el presupuesto sigue siendo anual y significa la implementación del plan en términos administrativos.

En la solución uruguaya se reafirma la fórmula del presupuesto plurianual adoptado en 1951,<sup>25</sup> que ahora queda asociado a la planificación por un plazo quinquenal. Sin embargo, debe consignarse que –más allá de la solución textual– sigue existiendo presupuestación anual, ya que las denominadas «rendiciones de cuentas anuales» pueden operar –y operan– modificaciones al presupuesto previsto, con lo cual lo único que ha sucedido es que se ha invertido el efecto de la falta de apoyo parlamentario; ahora, si no se aprueban las modificaciones, rige el presupuesto previsto al inicio (antes de la reforma, cuando no había presupuesto plurianual, seguía rigiendo el presupuesto anterior).

La solución, original e ingeniosa para la materia presupuestal, entraña una ambigüedad respecto de la planificación. Al no tener el plan una aprobación separada y formal, queda subsumido en la presupuestación; cabe suponer que ese ejercicio de presupuestación plurianual debe responder a una cierta planificación, aunque sea virtual.

24 Véase lo señalado en la parte conceptual sobre la nueva funcionalidad del derecho premial.

25 El art. 214 de la Constitución de 1951 estipulaba: «El Poder Ejecutivo y los Concejos Departamentales prepararán los presupuestos de sueldos, de gastos y de recursos para su período de gobierno y los presentarán al Poder Legislativo y a las Juntas Departamentales, respectivamente, dentro de los doce primeros meses del ejercicio de sus mandatos. El presupuesto de gastos, incluidas las partidas globales para el pago de jornales o contrataciones, podrá ser presentado conjunta o separadamente del presupuesto de sueldos». La solución de la plurianualidad entonces era una solución tendiente a evitar la práctica muy frecuente de que el Parlamento no aprobaba los presupuestos anuales. De esta manera, el Gobierno, aun si perdiera la mayoría necesaria obtenida al comienzo del período de gobierno (cosa usual en nuestro sistema político), se aseguraba igualmente la disposición de un presupuesto previsto incrementalmente.

En suma, pues, la planificación solo cobra virtualidad jurídica en cuanto se exprese en el presupuesto quinquenal, pero con la flexibilidad de su revisión anual.

### iii) General

La planificación que se comete no establece restricciones o exclusiones, con lo cual tiene una vocación de abarcar toda la actividad estatal, tanto en sí misma, como en su proyección sobre el mercado.

Desde luego, al no distinguirse la función planificadora de la presupuestación, aquella sufre las debilidades de esta, como por ejemplo la multiplicidad de presupuestos.

Más aún, se supone que la planificación abarca la actividad privada, por vía indicativa, a través de estímulos e incentivos.

### iv) Inmediata

Para valorar este aspecto debemos considerar que la Constitución pudo adoptar otras soluciones, como por ejemplo solo prever la posibilidad de crear una oficina de planeamiento, o crearla con funciones meramente facultativas, entre otras.

En cambio, dispuso que la planificación se aplicara de inmediato, como desconfiando de la inercia parlamentaria: «La Oficina de Planeamiento y Presupuesto [...] se instalará de inmediato, con los cometidos, útiles, mobiliario y personal de la actual Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico» (disp. trans. O).

### v) Políticamente democrática, descentralizada y participativa

Desde el punto de vista político tiene carácter democrático, ya que, si bien es preceptiva para el Estado, para los particulares es solo indicativa (según se recomendaba en el mundo occidental, para diferenciarla de la experiencia de la Unión Soviética y los países organizados bajo su influencia).

Es fuertemente descentralizada en tanto otorga un amplio poder de iniciativa presupuestal a los órganos independientes (Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Corte Electoral, Universidad, y demás del art. 220), a la descentralización territorial (arts. 222 y ss.) y a las cámaras legislativas.<sup>26</sup> Y, en nuestra Constitución, la presupuestación supone cierto ejercicio de planificación.

<sup>26</sup> El caso de la descentralización por servicios comerciales e industriales (art. 221) es diferente, porque allí la presupuestación es anual.

Es participativa, pues los planes y políticas sectoriales deberían formularse con la participación de los sectores interesados. La Constitución dispone la existencia de comisiones sectoriales con integración de los involucrados.<sup>27</sup>

Suponiendo, como sugerimos, que la planificación está asociada con –o supuesta en– la presupuestación, la Constitución dispone de procedimientos diversos para la presupuestación, y en un caso –Presupuesto Nacional– tiene un régimen bifurcado:

- Gobierno Central (los tres poderes del Estado, los organismos constitucionales de control, la seguridad social).
- Descentralización por servicios (entes autónomos y servicios descentralizados).
- Descentralización territorial (los 19 departamentos).
- Las cámaras legislativas (Parlamento Nacional y las 19 juntas departamentales).

El resultado de este complejo sistema es difícil de visualizar si no se expone gráficamente, como intentamos hacer en la tabla 2.

Más allá de toda esa complejidad y apertura del sistema, es claro que para la Constitución la conducción del proceso corresponde al PE en lo sustancial, sobre el eje del Ministerio de Economía y Finanzas y la OPP. Como ha dicho Umanski:

El diseño del trámite presupuestal marca un fuerte predominio del Poder Ejecutivo a través de la OPP y el MEF sobre los restantes órganos y poderes del Estado a excepción del Poder Legislativo.

Los dispositivos constitucionales prevén que los agentes presupuestales incluidos en el artículo 214 de la Constitución (Gobierno Central y entidades adscriptas) se vean constreñidos por las modificaciones que el Ejecutivo establezca a los anteproyectos enviados por esos organismos en los casos que no se ajusten a las metas del Ejecutivo.

A su vez, los organismos del artículo del 220 (otros poderes del Estado y órganos constitucionales, entes autónomos no comerciales ni industriales) elaboran su presupuesto y lo elevan al Poder Ejecutivo para ser incluido en el Presupuesto General a enviarse al Legislativo. En este caso el Ejecutivo puede preparar una versión propia del proyecto de presupuesto que está dispuesto a conceder a la entidad y ambos proyectos son tratados por el Parlamento que es quien en última instancia resuelve.

<sup>27</sup> La participación en la presupuestación no es preceptiva, pero distintos gobiernos departamentales han ensayado fórmulas de participación ciudadana en la formulación del presupuesto, lo cual tiende a consolidar esta línea política del sistema constitucional.

**Tabla 2. Sistema de presupuestación**

Duración del ciclo	Naturaleza	Iniciativa	Aprueba	Acto	Documento final
Quinquenal	Entidades de gobierno	Poder Ejecutivo (214)	Parlamento	Ley nacional consolidada todo	Presupuesto Nacional
		Poder Judicial, organismos constitucionales de control BPS (art. 221)	Parlamento		
		Cada cámara legislativa nacional y las 19 departamentales	Cada cámara		
	Cada intendente	Cada junta departamental	Decreto departamental autónomo		
Anual	Entidades empresas	Cada EA OSD	Poder Ejecutivo o, cuando corresponda, el Parlamento	Acto administrativo o autónomo	

Los presupuestos de los entes industriales o comerciales del Estado son proyectados por cada uno de estos y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento. Dichos presupuestos habitualmente siguen las normas de ejecución presupuestal emitidas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el art. 221 de la Constitución establece un procedimiento para su aprobación, aun cuando no establece un plazo final para la misma, más allá de que el Tribunal de Cuentas dispone de 30 días para emitir su dictamen (Umansky, 2006, p. 31).

Más allá de los poderes formalmente atribuidos al PE, que identifican ese papel conductor (posibilidad de hacer observaciones a las propuestas de los órganos independientes y los descentralizados), ese papel viene determinado por su mayor capacidad técnica y un mejor acceso a la información que los demás organismos estatales (Umansky, 2006).

Si bien se puede interpretar como reflejo de la venerada tradición democrática del país, el carácter democrático y participativo de la planificación que se aspira desarrollar no es trivial ni ocurrirá exento de tensiones e imposiciones basadas en la distribución del poder político durante cada administración (más adelante se examinan las relaciones MEF-OPP en las administraciones posteriores al fin de la dictadura y sus diversas resoluciones).

En la economía política contemporánea se han teorizado tres riesgos que caracterizan de manera diversa el desafío de un Estado que busca activamente el desarrollo y procura ser participativo en su accionar.

El riesgo de las restricciones presupuestales débiles (*soft budget constraints*) es quizás la más temprana expresión de tensiones y modalidades de resolución (Kornai, 1986; cita su primera articulación del argumento en 1979). Se refiere a la existencia de instituciones varias (las familias, las organizaciones sin fines de lucro, el Estado) que operan asumiendo que existen pocas o débiles restricciones, lo que afecta la disponibilidad de recursos para otros sectores o resulta en la asignación ineficiente de recursos colectivos.

El segundo riesgo es el de la tragedia de los bienes comunes (*tragedy of the commons*). Aunque inicialmente concebido en la economía ambiental, para explicar el agotamiento de ciertos recursos naturales en regiones específicas, se ha aplicado para otros bienes sujetos a imprecisión en la definición de los derechos de propiedad (Ostrom, 2008; Wagner, 2012). Cuando se trata de bienes rivales (es decir, el uso-consumo de una unidad reduce en la misma cantidad la disponibilidad del mismo bien para otros agentes) la tragedia de los bienes comunes tiende a converger en la sobreexplotación del bien de uso común. En la literatura de economía política fiscal se ha interpretado este síndrome como una razón fuerte para limitar el número de actores públicos que pueden iniciar o extender recursos del presupuesto, y asignarle a esas autoridades (e.g., normalmente los ministerios de Hacienda) el crecimiento moderado del gasto y la preservación de los equilibrios macrofiscales como su rol principal, con distintos grados de poder de veto y de rendición de cuentas a un nivel superior en la estructura de gobierno.

El tercer riesgo es el de *captura* de las políticas públicas en políticas diseñadas o implementadas participativamente. La captura refiere a la capacidad que tienen ciertos sectores productivos (más o menos organizados y proactivos) de reorientar políticas inspiradas en el bien común hacia sus propios beneficios particulares. Este riesgo frecuentemente se alimenta de la preferencia revelada del gobierno al seleccionar interlocutores sectoriales y expresar su intención de desarrollar con ellos estrategias colaborativas. Si se espera que las políticas sectoriales emerjan de mesas de diálogo de objetivos imprecisos o ambiguos, en vez de ser instrumentos para políticas industriales selectivas y de beneficios condicionados y a término, se suele obtener intentos más o menos des- embozados y exitosos de captura.

### **3.3.4. Una estructura orgánica original con ambigüedades**

Como vimos, la solución adoptada por la Constitución de 1966 para sustentar orgánicamente la planificación tiene rasgos originales, con aciertos no exentos de ambigüedades o indefiniciones. Ello puede responder a diferentes razones, como el no haber seguido un único modelo, o la falta de consenso en cuanto al objetivo de la planificación, o simplemente a la falta de experiencia en la materia o a la urgencia con la cual se procesaron los acuerdos reformistas.

Según el diseño constitucional de 1966, el centro del sistema de planificación y presupuestación en su etapa de formulación correspondería a la OPP, que es la encargada de asesorar al PE para proyectar el Presupuesto Nacional que regirá para su período de gobierno (art. 214) y le asistirá «en la formulación de los planes y programas de desarrollo» (art. 230).

Dado que el Constituyente de 1966 asoció planificación con presupuestación en la figura del presupuesto plurianual, está implícito que la OPP es la pieza central en ese proceso, pero no la única, porque solo le caben funciones de asesoramiento y asistencia.

De hecho, durante estos cincuenta años ha habido una tensión institucional con otros actores centrales del proceso de presupuestación, como el MEF, que tiene competencias fundamentales en la preparación y ejecución del presupuesto.<sup>28</sup> Y en especial en proveer información para la formulación de planes y programas.

---

<sup>28</sup> En la actualidad la Unidad de Presupuesto Nacional del MEF tiene a su cargo «coordinar la gestión del presupuesto nacional, tanto en lo que hace a su elaboración como

Desde el retorno a la democracia ha sido debatido el rol *de facto* de la OPP en las discusiones hacendísticas difíciles. En general se ha tendido a concluir estos debates (transitoriamente) reconociendo que el MEF constituye el competidor principal por el control de la asignación de recursos. Esto no es de por sí negativo o positivo, aunque en este documento y otros se reconoce que el Constituyente de los sesenta buscaba un equilibrio con mayor centralización de las decisiones económicas, por lo que un MEF empoderado converge con esa intencionalidad. Los gobiernos posdictadura movieron esa balanza hacia darle más responsabilidades a uno u otro actor, pero ha prevalecido otorgarle el espacio de iniciativa y liderazgo en la negociación a la conducción del MEF. La decisión ha sido interpretada alternativamente como movimiento vertical de un presidente que entiende necesario introducir políticas de austeridad o cuenta con una coalición frágil, o es consciente de la desigual distribución de capacidades técnicas, de gestión y de negociación entre OPP y MEF.

Nos detendremos en la organización de la OPP en el apartado 3.4.

### 3.3.5. Estructuración técnica de los presupuestos

Otro aspecto incluido en el diseño constitucional es la técnica de elaboración de los presupuestos, que se denomina «presupuesto por programas y actividades». Esta es la bisagra que articula presupuestación y planificación.

Tras la reforma, la técnica tradicional —consistente en discutir y aprobar un planillado donde se cuantifica lo que el Ejecutivo quiere gastar en cada rubro— debería sustituirse por la asignación de montos correspondientes a los programas que el Gobierno piensa realizar. Con esta técnica se busca priorizar los objetivos y las metas antes que los medios e instrumentos para aquellos (Umansky, 2006).

Con respecto al valor jurídico de la presupuestación por programas, siempre se discutió sobre si el crédito presupuestario es una autorización máxima a gastar o es el gasto mínimo que el Parlamento desea que se destine a cierto propósito. Con base en esta segunda interpretación,

---

seguimiento, formulando los lineamientos para su elaboración así como las normas técnicas para la programación de su ejecución, modificaciones, control», lo cual incluye «establecer lineamientos generales, asesorando a los incisos en la gestión y análisis presupuestal, establecer los lineamientos técnicos aplicables a proyectos de participación público-privada, realizando su seguimiento, control y evaluación de conveniencia». Ver: <https://www.mef.gub.uy/15817/1/mef/unidad-de-presupuestonacional.html>.

el legislador podía recriminar que no se hubiera ejecutado la totalidad de las partidas correspondientes a salud, educación o aumentos de las remuneraciones de los funcionarios públicos. Sin embargo, mediante la Ley 17.296 de 21-02-2001, del Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones, ejercicio 2000-2004, se vino a resolver esta cuestión en el sentido de la primera interpretación, es decir, la de la asignación máxima (Berretta, 2005).

Una discusión pendiente era la del momento y duración del ciclo presupuestal: si es lo mismo que un presupuesto anual debido a las rendiciones de cuentas, si contempla o no estrategias de mediano y largo plazo, si eso es bueno o malo, si el Gobierno tiene capacidades para incorporar la prospectiva. Habría una forma alternativa de entender el esquema de cinco años adoptado por el Constituyente para el ciclo presupuestal. Una perspectiva benévola podría argumentar que efectivamente se trata de un presupuesto adecuado a las capacidades tecnopolíticas del Estado uruguayo, estimulando a la mirada de mediano plazo, pero preservando instancias de revisión y reestructuración de las asignaciones, apropiadas a la incertidumbre inherente a los procesos históricos y a las eventuales limitaciones de las capacidades prospectivas.

### 3.4. Caracterización orgánica de la OPP

En esta sección nos abocamos a describir la manera de como se concretaron –o intentaron concretar– los propósitos de la OPP. Esto es muy importante, porque entre las intenciones políticas, el diseño institucional y los resultados suele haber una distancia. En Uruguay ese desfasaje llega a ser abismal, fruto de una cultura legal conformada por la matriz formal (legalista) que nos vuelve excesivamente ingenuos a la hora de observar las instituciones jurídicas.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto es el corazón del sistema. Como órgano puede describirse estableciendo su perfil institucional (aspecto externo) y refiriendo sus normas (aspecto interno), que podemos ordenar en tres tipos:

- sobre competencia del órgano (cometidos y atribuciones);
- sobre procedimiento de integración del órgano;
- sobre procedimiento de formación de la voluntad.

En este capítulo veremos el perfil institucional de la OPP y en el siguiente veremos su estructura interna.

### 3.4.1. Perfil institucional

La OPP recibe su nombre desde la propia Constitución, que al escribirlo con mayúsculas dio a entender que sería su nombre oficial.<sup>29</sup>

Acorde con la concepción recogida por el equipo que impulsó la planificación en nuestro país, el nombre expresa claramente que el organismo coordina y articula en su seno las funciones de planificación y presupuestación. Sin embargo, como ha de verse, eso no refleja la realidad de su desempeño. Si bien la planificación es cometido central de la oficina, en materia de programación presupuestal la OPP comparte responsabilidades con el MEF, en especial con la Contaduría General de la Nación, que ha retenido prácticas e información insustituible para la confección de los presupuestos.

La OPP es un órgano, esto es, expresa una porción funcional específica del Estado, una unidad técnica (Méndez, 1971, p. 19); o, si se quiere, el cúmulo de funciones individualizadas y las personas llamadas a ejercerlas (Sayagués, 1959, p. 181).

De acuerdo con los criterios que maneja la doctrina (Méndez, 1971 en Ruibal Dibello, López Rocca & Bursztyn Was, 1972, pp. 69-70), este órgano se caracteriza como:

- a) Órgano compuesto. Su funcionamiento no se identifica con el ejercicio de una única voluntad, sino que se sostiene con la voluntad de una pluralidad de órganos simples.
- b) Órgano complejo, en la medida en que está constituido por la suma o agrupación técnica de otros órganos, entre los que se distingue un órgano principal.<sup>30</sup> La complejidad se estructura en la medida en que existe un órgano preeminente, junto con otros colocados en distintos planos, poseyendo un tratamiento técnico y jurídico perfectamente diferenciado, que no se diluirían dentro del conjunto. No se trata de un órgano pluripersonal. En el funcionamiento interno de la OPP predomina lo formal sobre lo subjetivo, desdibujándose así la importancia del individuo sobre el fondo de los cargos. Tampoco es un órgano mixto: en la OPP el cargo no tiene un funcionamiento especial dentro de los órganos simples.

<sup>29</sup> El establecimiento de nombres oficiales en la Constitución no resulta una buena técnica, ya que –una vez más– genera rigidez para un aspecto no esencial del organismo. Ejemplo de ese inconveniente se produjo respecto del Banco Central, que en la misma Constitución se denominó «Banco Central de la República», pero cuando sus delegados debieron actuar ante organismos internacionales, el nombre resultó poco descriptivo y hubo de asignársele un nombre gentilicio: «Banco Central del Uruguay».

<sup>30</sup> Para Ruibal Dibello, López Rocca & Bursztyn Was (1972) el órgano principal es el director; para el resto de la doctrina, es la Comisión de Planeamiento y Presupuesto.

c) ¿Órgano de representatividad? Se ha sostenido que al estar previsto como «un Consejo interministerial de planeamiento, presidido por un cuasiministro de la particular confianza del presidente de la república», no sería un órgano complejo, puesto que no está compuesto por otros órganos, sino que sería un «órgano de representatividad», donde cada uno de los ministros que lo integran lo hacen en representación de los cometidos de su ministerio. Según esta manera de interpretar la constitución de la OPP, «realiza una actividad interna de coordinación política, de coordinación administrativa y una específica actividad programática en la discusión de los planes» (Barbé Pérez, 1967, en Ruibal Dibello, López Rocca & Bursztyn Was, 1972, p. 57).

Sin embargo, para otros juristas esa posición es equivocada, porque la calidad de ministro, si bien se toma en cuenta para determinar la integración de la comisión, no influye en la naturaleza del órgano que contribuye a configurar. Al momento de integrar la comisión, la calidad de ministro se desdibuja (Ruibal Dibello, López Rocca & Bursztyn Was, 1972, pp. 70-71).

La OPP fue creada directamente por el Constituyente, con todos sus atributos, para hacer factible la disposición de que «se instalará de inmediato» (disp. trans. O). O sea, tiene carácter autoejecutable, su efectividad y aplicación no están sujetas al dictado de una ley reglamentaria o técnica similar.<sup>31</sup>

De no haber procedido de esa manera, el Constituyente podría haber optado por otras técnicas que ya había utilizado en otros casos, como facultar su creación,<sup>32</sup> cometer su creación a la ley<sup>33</sup> o crearla, pero condicionando su efectividad al dictado de una ley reglamentaria.<sup>34</sup>

31 Tal criterio se mantiene en las modificaciones introducidas por la reforma de 1996, aunque aquí sí se prevé –con carácter facultativo– que «la ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta comisión, así como reglamentar su funcionamiento», refiriéndose a la Comisión Sectorial de Descentralización Territorial (art. 230).

32 Tal fue el caso del Consejo de Economía Nacional previsto en la Constitución de 1934 como facultativo, que nunca fue creado (actualmente: arts. 206 y 207). El proyecto gris del Partido Nacional cambiaba la técnica del facultamiento por la creación condicionada a la reglamentación legal en el art. 224: «Créase el Consejo de Economía Nacional...».

33 Como sucedió con su «hermana», la Oficina Nacional del Servicio Civil, que debió ser creada por Ley 13.640 de 26-12-1967, arts. 35 y ss.

34 En muchas oportunidades, especialmente al establecer algunos derechos, el Constituyente uruguayo ha condicionado la efectividad de esos derechos al dictado de una ley reglamentaria.

La inclusión de una regulación tan minuciosa en la Constitución vino a saldar –aprovechando el vértigo de una negociación sujeta a plazos perentorios para que el proyecto entrara– las resistencias que parecían existir en sectores del Partido Nacional, que apoyaban un sistema de planificación «embrionario, o de tipo consultivo», como parecía surgir del decreto que creaba la CIDE.<sup>35</sup> Recuérdese que el proyecto gris, de algunos sectores del Partido Nacional que impulsaron la CIDE con mayor entusiasmo, no preveía nada respecto de la planificación.

Como resultado de este modo de creación, la OPP es un órgano necesario, que no podría ser eliminado por ley o decreto.

Según hemos señalado respecto de otros aspectos, la naturaleza constitucional le da seguridad institucional, pero también resulta un obstáculo para introducir modificaciones que el devenir de las circunstancias políticas o técnicas pudiera aconsejar.

Es un órgano consultivo en la medida en que su cometido principal, caracterizante, es el de facilitar la actividad administrativa mediante el suministro de informes, evacuación de consultas y facilitación de datos que permitan la rapidez y la eficacia en la actuación administrativa (Ruibal Dibello, López Rocca & Bursztyn Was, 1972, p. 71).

Para ello, es un órgano técnico altamente especializado en sus funciones. Según Sayagués Laso, todo órgano encargado del asesoramiento técnico de la administración tiene, por lo general, los siguientes caracteres:<sup>36</sup>

- a) posee un personal lo suficientemente preparado, independiente y en relación directa con la parte activa de la administración;
- b) se limita a informar, carecen de facultades de decisión;
- c) las operaciones consultivas no pueden detener nunca la acción administrativa.

El carácter consultivo de la oficina tiene consecuencias importantes. Para Méndez, el asesor:

tiene libertad para expresar su verdad técnica, para emitir su juicio: desprovisto de tal facultad, sus funciones no tendrían sentido. Esa discrecionalidad en principio se refiere al fondo o contenido; las formas

<sup>35</sup> Esta discusión aparece reflejada en un artículo del Dr. Joaquín Purcallas, sobre «Perspectivas de la sanidad nacional», en el suplemento «El Uruguay del futuro», de *Marcha*, 10 de julio, segunda sección, p. 7.

<sup>36</sup> Sayagués Laso, Rodolfo, «Órganos consultivos de la administración» en *Revista de Derecho Público*, tomo XVIII, p. 201, citado por Ruibal et al., op. cit., p. 71.

y oportunidad generalmente quedan dentro de los poderes jurídicos jerárquicos (Méndez, 1950, p. 41).

Continúa el autor reafirmando el punto de la siguiente manera:

El órgano consultivo está en el sistema jerárquico y, como consecuencia, sometido a las potestades pertinentes. Todo lo que dice en relación con su forma de actuar, con su organización misma, conducta de los titulares en general, se rige por las normas jerárquicas (ibid., s/n).

Por lo tanto, es posible concluir que, en virtud de los conceptos de Méndez, la OPP se halla bajo un poder de mando limitado por sus calidades técnicas y que, en definitiva, vuelve parcial la jerarquía a la que en principio está sometida (Ruibal Dibello, López Rocca & Bursztyn Was, 1972, p. 74).

Esa característica se hace patente en los requisitos para la designación del director, como veremos.

La OPP carece de personería jurídica, esto es, no tiene un patrimonio propio y por consiguiente no tiene necesidad de disponer de poderes de administración descentralizados. Es, por consiguiente, un órgano centralizado, en la estructura del PE. Dado que el PE en nuestro país tiene una estructura compleja, corresponde establecer claramente su ubicación dentro de él.

En efecto, dentro del complejo orgánico denominado «Poder Ejecutivo», se distingue la Presidencia de la República, como Jefatura de Estado, órgano unipersonal, y la Jefatura de Gobierno, órgano colegiado, flexible, que resulta de la actuación del presidente de la república en acuerdo con algunos ministros o en Consejo de Ministros. Esta figura es difícil de reconocer en los textos, y muy original en la teoría, pero analíticamente es pertinente (Cassinelli Muñoz, 1967).

Hecha esa distinción orgánica, vemos que la OPP ocupa una posición muy original, ya que su dependencia jerárquica se traba exclusivamente con la Presidencia de la República, esto es, con la Jefatura de Estado y no con la Jefatura de Gobierno (Consejo de Ministros).<sup>37</sup>

La idea de que podía asimilarse a un ministerio fue inducida por el propio texto constitucional que disponía que «el director deberá reunir las condiciones necesarias para ser ministro».

<sup>37</sup> Sobre este punto, véase: Sanguinetti & Pacheco Seré (1967, p. 230); Cassinelli Muñoz (1967, p. 14); Bruno (1967, pp. 254-255).

Si bien la OPP se halla subordinada jerárquicamente a la Presidencia de la República, debe señalarse que es un órgano desconcentrado, ya que los cometidos constitucionales y legales de la oficina están atribuidos directamente a la oficina y no a la Presidencia de la República.

Esta competencia se ejerce por la Comisión de Planeamiento y Presupuesto y por el director, y en definitiva la OPP se inserta como un «organismo desconcentrado respecto de su jerarca, que es la Jefatura del Estado» (Cassinelli Muñoz, 1971, pp. 54-55).

Del carácter desconcentrado de la OPP se desprenden los siguientes corolarios:

- a) El jefe de Estado no puede avocarse al ejercicio de las atribuciones constitucionalmente asignadas a la OPP.
- b) La potestad disciplinaria sobre el director de la oficina, y demás funcionarios de la OPP, compete a la comisión y no al presidente, sin perjuicio del recurso jerárquico del que más adelante hablaremos.
- c) Que la atribución de otorgar o denegar licencia al director de la oficina también compete a la comisión y no al presidente, sin perjuicio del recurso jerárquico.
- d) Que el presidente de la república carece de potestad reglamentaria sobre la actividad de la comisión, de modo que la ley podrá atribuir tal potestad a la comisión misma y, mientras no lo haga, la actividad de la OPP estará sujeta a la ley y a los reglamentos de ejecución que dicte el PE (ibid., pp. 54-55).

### 3.4.2. Competencia

A la OPP compete todo lo relacionado con la planificación y la presupuestación; su génesis es prueba de ello, en tanto se conformó a partir de dos antecedentes orgánicos: con la ex CIDE y con la ex Dirección General de Presupuesto.

Esta configuración permite algunas consideraciones generales.

En primer lugar, se ha discutido si era conveniente reunir en una sola oficina las materias del planeamiento y de la presupuestación. En general se ha señalado que el Constituyente incurrió en esa confusión al consagrar un sistema presupuestal quinquenal, unido a la planificación.

Razones y experiencias políticas llevaron a preferir que quedara asegurada una presupuestación básica al comienzo del período de gobierno, lo cual permite al Gobierno jugar luego con los ajustes anuales, sin ser

rehén del Parlamento, cuyo respaldo tendía generalmente a debilitarse en los últimos años del período.

Si aceptamos la distinción básica entre órganos de administración activa (emite y ejecuta actos administrativos), órganos de administración consultiva (emite actos internos o interorgánicos de asesoramiento para los de administración activa) y órganos de control (realizan una actividad de vigilancia o control sobre los actos emitidos por los órganos de administración activa), entonces debe concluirse que la OPP tiene asignada funciones de administración consultiva.

Dentro del sistema de planificación y presupuestación nacional, la OPP cumple el papel de generar planes y programas, evaluarlos, asesorar a quienes deben formularlos, etcétera. Se supone que allí radica el conocimiento necesario (estadístico y técnico-profesional) para diseñar esos planes, programas y coordinación presupuestal.

Se ha señalado que la Constitución nada establece respecto a los cometidos de la oficina en sí, salvo que se trata de un órgano asesor y al que no se le asignan o atribuyen poderes decisorios en ninguna materia (Bruno, 1967, pp. 251-253).

Esta afirmación, con todo, debería ser matizada en dos sentidos:

- a) la OPP cumple una función administrativa activa en el limitado ámbito interno;
- b) nada impediría que por ley se le asignaran atribuciones de administración de control o incluso activa, lo cual, por otra parte, así ha sucedido, como veremos más adelante.

### **3.4.3. Cometidos**

La OPP ha sido caracterizada como un órgano con función consultiva, pero no se expresa únicamente a través de pareceres, dictámenes o informes de consultoría.

La normativa en materia de competencias es mucho más amplia y variada. Para empezar, la propia Constitución utiliza expresiones diferentes para la materia presupuestal («asesorar») y para la materia de planes y programas («asistir»).

Luego, por vía legislativa, por revisiones constitucionales e inclusive por delegación de atribuciones, se ha ampliado el ámbito de competencias de manera que hubiera sido inimaginable cuando fue creada, lo cual

habla de un desempeño profesional satisfactorio, que la hace acreedora de la confianza del Estado para llevar adelante tareas importantes.

a) Presupuestación

La oficina debe:

- Asesorar al PE en el Proyecto de Presupuesto Nacional (art. 214).
- Asesorar a los entes autónomos, comerciales e industriales en el trazado de sus respectivos presupuestos (art. 221).
- Asesorar en los porcentajes que cada ente industrial o comercial podrá destinar a sueldos y gastos en la dirección y administración.
- Colaborar con todos los organismos preceptores de ingresos públicos, a los efectos de estimar los recursos disponibles en los ejercicios siguientes.
- Asesorar al PE en el diseño de la política fiscal.

b) Planes y programas de desarrollo

En esta materia, la OPP asistirá al PE en la formulación de los planes y programas de desarrollo (art. 230).

Tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente, así como los que la ley determine (art. 230).

c) Cometidos heredados de la CIDE

La disposición transitoria letra O de la Constitución dispone que la OPP «se instalará de inmediato, con los cometidos, útiles, mobiliario y personal de la actual Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico».

Sobre esa base, Barbé Pérez (1967) ha interpretado (citado en Ruibal Dibello, López Rocca & Bursztyn Was, 1972, p. 68) que la oficina tiene asignados los cometidos de la CIDE:

- formular planes de desarrollo económico;
- proyectar y buscar la financiación;
- coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional;
- vigilar la puesta en marcha de los planes que se aprueben;
- requerir y concretar asistencia técnica con organismos nacionales y extranjeros, con aprobación del PE;
- elevar un anteproyecto de ley orgánica;
- requerir información y colaboración para la formulación de planes de la administración central, entes autónomos, servicios descentralizados, gobiernos departamentales, etcétera;

- se le deben comunicar las ofertas de préstamos en dinero o en especies que reciban todas las dependencias oficiales y los proyectos o planes de obras públicas y de inversiones de capital.

d) Otras tareas establecidas por ley

Dispone la Constitución que «la Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente, así como los que la ley determine».

Con base en tal previsión, y desde los primeros meses de vida, numerosas leyes le fueron asignando nuevos o ampliados cometidos, práctica que se continúa hasta el presente.

- Ampliación del cometido de asesoramiento

La Ley 13.728 de 17-12-1968 sobre el Plan Nacional de Viviendas dispuso que

el Poder Ejecutivo, con intervención de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y tomando en cuenta las propuestas de la Dirección Nacional de Vivienda, ajustará y enviará al Parlamento, dentro del primer año de cada período de gobierno y simultáneamente con el presupuesto, un Plan Quinquenal de Vivienda, integrado en los planes de desarrollo económico y social, que incluya: un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos; las inversiones; los requerimientos en préstamos y subsidios por programas; las metas de producción de viviendas de los organismos públicos; la previsión de recursos, su distribución y las medidas complementarias que se consideren necesarias (art. 4).

La Ley 16.906 de 07-01-1998, sobre promoción y protección de inversiones nacionales y extranjeras, dispuso que para el

otorgamiento de las franquicias previstas en el presente capítulo, el Poder Ejecutivo actuará asesorado por una Comisión de Aplicación, integrada por [...] representantes [...] de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Comisión de Descentralización prevista en el artículo 230 de la Constitución de la República, pudiendo, en casos especiales, integrarse con miembros de otros ministerios u organismos con competencia en el sector de actividad del solicitante (art. 12).

La Ley 17.503 de 30-05-2002, sobre el sector de flores, frutas y hortalizas, creó «una Comisión Fiscal Honoraria integrada», entre otros, por la OPP «cuyos cometidos serán la fiscalización y el seguimiento de la administración del fondo» (art. 5).

La Ley 18.308 de 18-06-2008, sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, dispone la creación de una «Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, a efectos de incorporar las distintas visiones a

las políticas del sector», la cual estaría integrada –entre otros– por la OPP, con el cometido de «prestar su asesoramiento en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial a solicitud de esta o por iniciativa de cualquiera de sus miembros» (art. 73).

La Ley 19.121 de 20-08-2013, sobre el Estatuto del Funcionario de la Administración Central, crea una «Comisión de Análisis Retributivo y Ocupacional» integrada entre otros por «representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto» la cual «tendrá entre sus cometidos el estudio y asesoramiento del sistema ocupacional y retributivo de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional, el proceso de adecuación de las estructuras de cargos, dispuestas en la presente ley» (art. 35).

La Ley 19.175 de 20-12-2013, sobre Pesca y Acuicultura, prevé que «la designación o la contratación de observadores técnicos nacionales para embarcar en los buques pesqueros a efectos del cumplimiento de las tareas de observación y documentación de las operaciones» controladas por la DINARA (art. 26) para lo cual «el presidente de la república en acuerdo [...] y previo informe favorable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, fijará anualmente el importe que por concepto de viáticos percibirán los observadores a que refiere el artículo anterior» (art. 27).

- Gestión de fondos especiales

Otras veces, la ley ha dispuesto que la OPP, o alguna comisión de esta, gestionen directamente algunas actividades. Veamos algunos ejemplos.

La Ley 17.379 de 26-07-2001, sobre el Fondo de Reconversión del Sector Azucarero, creó una «Comisión Asesora Honoraria del Poder Ejecutivo cuyos cometidos estarán relacionados con la asignación, cumplimiento y control de los recursos, de acuerdo con los objetivos planteados a partir de la creación del Fondo de Reconversión del Sector Azucarero [...] integrada por [...] un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto».

La Ley 18.565 de 11-09-2009, que crea el Fondo de Inversión Departamental, como un patrimonio de afectación separado e independiente, con destino a asistir financieramente a los gobiernos departamentales, el cual sería gestionado por un Comité Interinstitucional de Seguimiento del Fondo integrado por dos representantes del Congreso de Intendentes, un representante de la OPP y un representante del MEF.

La Ley 18.813 de 21-10-2011, sobre explotación de yacimientos regidos por el Código de Minería, la cual establece un canon destinado al «Fondo de Desarrollo del Interior, correspondiente a los proyectos y

programas de los gobiernos departamentales, administrado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto».

- Monitoreo de gestión

La Ley 14.193 de 09-05-1974, sobre cédula de identidad e identificación de las personas, creó la «Comisión Honoraria Técnico-Asesora de los Servicios de Identificación de las Personas Físicas y de las Empresas y Empresarios» integrada –entre otros– por «un representante de [...] Oficina de Planeamiento y Presupuesto» (art. 55), «los cometidos que se le asignan en esta ley y los que fije la reglamentación y, además, asesorará a las reparticiones encargadas de administrar los servicios de identificación de personas físicas y de empresas y empresarios. La coordinación de los sistemas de identificación será cometido especial de la referida función de asesoramiento, a los efectos de asegurar el nivel técnico y eficiencia de aquellos» (art. 57).

La Ley 18.860 de 23-12-2011, sobre Unificación del cobro de la Patente de Rodados, crea la

Comisión de Seguimiento del Sistema Único de Cobro de Ingresos Vehiculares (SUCIVE) [y] estará integrada por siete miembros: cinco de ellos designados por el Congreso de Intendentes, uno designado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y otro designado por el Ministerio de Economía y Finanzas (art. 3).

- Gestión activa

Como órgano desconcentrado de asesoramiento, la OPP dispone de atribuciones de administración activa interna, concentradas en su dirección. Sin embargo, diversas leyes le han asignado cometidos y atribuido poderes que van más allá de su cometido propio.

Por ejemplo, a poco de entrar en funciones, la ley de viviendas de 1968 le comitió en forma transitoria ejercer las funciones de la Dirección Nacional de Vivienda.<sup>38</sup>

La Ley 18.508 de 26-06-2009, sobre negociación colectiva con funcionarios públicos, dispuso que el «Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público estará integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (uno de los cuales presidirá el

<sup>38</sup> La Ley 13.728 de 17-12-1968 sobre el Plan Nacional de Viviendas comitió a la «Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en forma transitoria, las funciones asignadas en la presente ley a la Dirección Nacional de Vivienda. Esta disposición regirá hasta la aprobación del primer Plan de Vivienda de acuerdo a los artículos 3.º, 4.º, 5.º y 6.º y la puesta en marcha de la Dirección Nacional de Vivienda» (art. 208).

consejo), dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil y ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios públicos de mayor grado a nivel nacional, de conformidad con los principios establecidos en los convenios n.º 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y recomendaciones del Convenio n.º 159 de la OIT, quienes podrán ser asistidos por asesores técnicos». Dicho consejo «desarrollará la negociación colectiva de nivel superior, actuará por consenso y funcionará a pedido de cualquiera de las partes que lo integran» con los cometidos de «propender a alcanzar acuerdos de máximo nivel en las materias referidas en el artículo 4.º de la presente ley y todas aquellas que las partes definan y que no impliquen limitación o reserva constitucional o legal» (art. 11).

La Ley 13.958 de 10-05-1971 dispuso que la «Administración General de las Usinas Eléctricas y los Teléfonos del Estado administrará el “Fondo Energético Nacional” de acuerdo al orden de prioridades y de utilización de fondos fijado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto» (art. 11).

- Presentación de informes

La Ley 16.832 de 17-06-1997, sobre la Administración del Mercado Eléctrico, dispuso que su «presupuesto de retribuciones personales e inversiones [...] deberá ser aprobado por el Poder Ejecutivo, previo informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto» (art. 10).

La Ley 17.673 de 21-07-2003 establece que diversos organismos, incluyendo «la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dispondrán de un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para remitir los datos e informes solicitados por los legisladores conforme a las facultades que les otorgan dichos artículos». La Ley 18.651 de 19-02-2010 establece que se debe informar la «cantidad de vacantes que se produzcan en los organismos y entidades obligados por el inciso primero del presente artículo» referidos a discapacitados.

- Informar sobre corrección de los presupuestos

La Ley 16.134 de 24-09-1990 de Rendición de Cuentas 1989 dispone que

el Poder Ejecutivo, previo informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Contaduría General de la Nación, podrá efectuar las correcciones de los errores u omisiones numéricos o formales que se comprueben en la presente ley, dando cuenta a la Asamblea General.

- Evaluar convenios salariales del BPS

La Ley 16.462 de 11-01-1994, sobre Rendición de Cuentas 1992, autorizó «al Banco de Previsión Social a celebrar con su personal convenios colectivos que incluyan aspectos salariales previo acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto» (art. 224). Adviértase que esta es una facultad diferente de la habitual de «informar», pues se trata de «acordar» con el BPS, lo cual podría cuestionarse en tanto que la OPP no es una agencia de administración activa.

La Ley 16.560 de 19-08-1994, interpretativa de la anterior, declara que, «en caso de no haber acuerdo con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto», los convenios «deberán ser presentados a ratificación del Poder Legislativo en la próxima instancia presupuestal».

- Participar directamente en la formulación de planes

La Ley 15.793 de 20-12-1985 crea la «Comisión Honoraria para el Estudio del Aprovechamiento Integral de la Cuenca del Río Santa Lucía (CHECSL), que tendrá a su cargo el estudio y la preparación de un plan general de desarrollo de la cuenca del mencionado río, en sus aspectos económico, técnico, sanitario, social y cultural» (art. 1), cometiéndole elaborar «un anteproyecto de las obras necesarias para llevar a cabo el plan general de desarrollo y un programa de actividades concretas para su ejecución» (art. 2). Esa comisión estaría integrada por «un representante de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que la presidirá» (art. 3).

- Seguridad nacional

Como rareza histórica, cabe recordar que el Decreto-Ley 14.157 de 21-02-1974 –que sancionó la Ley Orgánica Militar– dispuso que el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), como «órgano que tiene por cometido asesorar al Poder Ejecutivo en asuntos de seguridad nacional» actuando «por disposición del presidente de la república o por iniciativa de sus miembros permanentes» está «presidido por el presidente de la república y está integrado por [...] la Oficina de Planeamiento y Presupuesto» (art. 6).

La disposición era coherente con la ideología que había asumido el proceso cívico-militar, según la cual las Fuerzas Armadas debían brindar «seguridad para el desarrollo». En esa concepción –también difundida continentalmente por los Estados Unidos– ahora se trataba de articular seguridad y desarrollo. Esta disposición fue derogada por el art. 4 de la Ley 15.808 de 07-04-1986.

#### 3.4.4. Atribuciones

Si observamos ahora las atribuciones de que está dotada la OPP, surgen los siguientes poderes de la misma Constitución:

a) Poderes de administración interna.

Esto refiere a lo ya mencionado sobre el art. 230, sobre la existencia de la oficina dependiente del presidente de la república.

b) Facultad de comunicación.

Dado que la OPP está subordinada a la jerarquía de la Presidencia de la República, su comunicación con los demás organismos públicos debería tramitarse a través del jerarca. No obstante, la propia Constitución establece un descenso de dicha atribución, como parte de su fuerte descentralización, habilitándola a comunicarse «directamente con los ministerios y organismos públicos para el cumplimiento de sus funciones» (art. 230, ap. 3).

c) Facultad de crear comisiones sectoriales.

Dispone la Constitución que la OPP «formará Comisiones Sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas» (art. 230).

Sin perjuicio de ello, la reforma de 1996 dispuso preceptivamente la formación de «una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los ministerios competentes, a la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda» (art. 230, lit. B).

Se entiende que esas comisiones sectoriales forman parte de la misma OPP.

#### 3.4.5. Normas sobre integración orgánica

La OPP se integra, orgánicamente, de la siguiente manera.

##### *Director*

El director es designado por el presidente de la república, respecto del cual su cargo es de particular confianza (Ruibal Dibello, López Rocca, & Bursztyrn Was, 1972, p. 54). Esta designación es mucho más libre que la de los ministros, ya que por la indicada naturaleza del cargo no resulta imprescindible el apoyo parlamentario exigido por el artículo 174 de nuestra Constitución.

La libertad de la designación es controvertible debido a los términos en los cuales está redactado el inciso segundo del artículo 230 de nuestra Constitución. Esta disposición establece que: «El director deberá reunir las **condiciones necesarias para ser ministro** y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo será de particular confianza del presidente de la república» (la negrita es nuestra).

#### *Comisión Directiva*

La Comisión de Planeamiento y Presupuesto, al decir de Barbé, es un verdadero consejo interministerial de planeamiento, que se integra a partir de los soportes de los órganos ministerios o sus representantes (Ruibal Dibello, López Rocca & Bursztyn Was, 1972, p. 57).

La composición de la Comisión Directiva puede ser analizada desde distintos puntos de vista: a) los fundamentos de la participación, b) la forma de participación y c) las carteras participantes.

Sobre los *fundamentos de la participación*, el primer inciso del artículo 230 establece que al «desarrollo» como criterio vinculante que debe existir entre el representante del ministerio y la comisión. No obstante, el vínculo no se traba entre el soporte material (ministro) y la Comisión Directiva, sino que es puramente orgánico, es decir, de un órgano (Ministerio) con otro órgano (Comisión Directiva). De otra forma, la Comisión Directiva deberá estar compuesta por los representantes de aquellas carteras ministeriales que, por su materia, se encuentren directamente vinculados con aspectos del «desarrollo».

Sobre la *forma de participación*, si bien la Constitución se refiere a los «representantes de los ministros», el artículo O de las «disposiciones transitorias», permite que el propio ministro integre la comisión. En ese mismo artículo se encuentran los ministros habilitados para integrarla: Hacienda; Ganadería y Agricultura; Industria y Comercio; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas; Salud Pública; Transporte; Comunicaciones y Turismo; y Cultura.

La cesación de la participación de un ministro en la Comisión Directiva se encuentra directamente vinculada con su suerte como jerarca del ministerio; cuando este deja de ser tal se verá impedido, en forma concomitante, de integrar la comisión (ibid., p. 57).

#### *Comisiones sectoriales*

Su creación surge del inciso 4 del artículo 230 de la Constitución, según el cual deben estar representados en ellas «los trabajadores y las empresas públicas y privadas».

La exigencia de tal representación se justifica en la filosofía que inspiró a los autores de la Constitución vigente: la implementación de soluciones conducentes a lograr un armónico despegue del desarrollo debe realizarse con la intervención del sector privado (ibid., p. 57).



**Los primeros años  
de funcionamiento de la OPP**



Durante los primeros años de la OPP, después de la muerte del presidente Óscar Gestido y ya bajo el gobierno de Jorge Pacheco Areco (diciembre de 1967 a marzo de 1972), las medidas de estabilización pasaron a estar en el centro de la batería de políticas económicas promovidas. Al gabinete ministerial de Pacheco Areco ingresaron representantes de las gremiales empresariales del agro y de la banca para dirigir la economía. El 28 de junio de 1968, dos días antes del aumento programado de sueldos y frente a una inflación que llegó al 183 %, el Gobierno decretó la congelación de precios y salarios. Dado que los precios ya habían aumentado y que el decreto dejaba en libertad la tasa de interés bancario, la medida hizo recaer el peso de la crisis sobre los trabajadores. El salario real cayó 12,8 % y el costo de la canasta familiar básica se duplicó con respecto al año anterior (Broquetas, 2008, p. 171). Como complemento, y con el respaldo de las gremiales empresariales, en diciembre de 1968, el Gobierno creó por ley la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) para disponer, de acuerdo a informes técnicos sobre el nivel de productividad, los incrementos de precios y salarios, lo que en los hechos eliminó los Consejos de Salarios que funcionaban desde 1944 (Cancela & Melgar, 1985).

Hasta mediados de 1971, el «intervencionismo estabilizador» (Notaro, 2003) y la política antinflacionaria promovida por el equipo económico del Gobierno fueron exitosas. En el corto plazo se logró bajar la inflación y aumentar la producción y las exportaciones. Pero hacia finales de 1971, año electoral, el déficit fiscal se agravó, volvió a subir la inflación, cayeron las exportaciones y creció el endeudamiento exterior (Finch, 2014, p. 264). Esto llevó a que durante el gobierno constitucional de Juan María Bordaberry (1972-1973) se tomaran medidas de reajuste económico de las tarifas públicas, el dólar y los precios, que llevaron la inflación al 94,7%, hicieron caer el salario real 17 % y las jubilaciones 22 %.

La agenda política se abocó por completo a «administrar» la crisis. El cambio sustantivo en el peso de las fracciones del Partido Colorado en el Gobierno tuvo su correlato al interior de la OPP. En 1968, tras la muerte de Gestido y la asunción de Pacheco Areco, la Lista 99, liderada por Zelmar Michelini, que representaba el ala izquierda del PC, abandonó el Gabinete y fue la Lista 15, fracción del PC más proclive a la liberalización y desregulación económica (Yaffé, 2009), la que se impuso. Luis

Faroppa, el principal introductor del pensamiento cepalino en Uruguay, perteneciente a la Lista 99, había estado al frente de la OPP desde su creación. Durante su mandato es que se elabora el primer plan quinquenal de desarrollo. A fines de 1967, tras su renuncia, la conducción de la oficina sufre sucesivos cambios, no solo en lo que refiere a actores, sino también en lo que respecta a ideas.<sup>39</sup> Entre marzo y octubre de 1972, bajo la conducción de dos quincistas –Ricardo Zerbino y Alberto Bensi3n–<sup>40</sup> se elabora desde la OPP el segundo plan quinquenal de desarrollo (el PND). El correlato de este giro pol3tico dentro de la OPP lo explicita Garc3:

El grupo de los revisionistas que trabajan a fines de los sesenta en la OPP estaba integrado, entre otros, por Alberto Bensi3n, Jos3 Gil D3az, Juan Jos3 Anichini, Ricardo Zerbino y Jorge Peluffo. Parece claro que, as3 como otros t3cnicos de la CIDE viraron hacia la izquierda –como el grupo del Instituto de Econom3a– a fines de la d3cada del sesenta, el grupo que permaneci3 dentro de la OPP durante el gobierno del presidente Pacheco gir3 hacia la derecha (Garc3, 2002, pp. 133-134).

Pese a los ensayos aperturistas promovidos tras la crisis del modelo neobatllista, no se logr3 salir del c3rculo vicioso de estancamiento productivo, pugna distributiva e inflaci3n. Los primeros a3os de la d3cada del setenta fueron testigos de una espiral de violencia que culmin3 el 27 de junio de 1973, fecha que marc3 el comienzo formal de una etapa de violaci3n masiva de los derechos humanos.

El comienzo de la dictadura en Uruguay se dio en sinton3a con la ca3da de las democracias del Cono Sur, experimentada desde mediados del sesenta, y estuvo enmarcada en una coyuntura econ3mica internacional particularmente inestable. Tras el fin de la convertibilidad del d3lar en oro en 1971 y las devaluaciones de 1971 y 1973, sobrevino la crisis de los precios del petr3leo en 1973 (Clemente, 2016). La sucesi3n de golpes de Estado en los pa3ses de la regi3n vino de la mano de un mayor 3nfasis aperturista, aunque intervencionista,<sup>41</sup> de la desarticula-

39 El Diagrama 1 muestra que una decena de directores transitaron por la OPP entre 1967 y 1973. Es de notar adem3s el abanico ideol3gico all3 presente; de Luis Faroppa a Vegh Villegas y Ram3n D3az, pasando por Servetti y Zerbino en una posici3n m3s matizada.

40 Alberto Bensi3n y Ricardo Zerbino, como integrantes de la CIDE, formaron parte del equipo t3cnico que elabor3 el PNDES durante el sesenta.

41 Seg3n Notaro (2016), m3s all3 de las similitudes en las dictaduras de Chile, Uruguay y Argentina, si se compara la pol3tica econ3mica, se encuentran diferencias. Chile disminuy3 significativamente su protecci3n en materia de pol3tica comercial con la consiguiente destrucci3n de gran parte de su industria. Sin embargo, aplic3 una

ción de las políticas sociales de bienestar, de la supresión de las libertades y, como destaca O'Donnell (1986), del control del Estado por parte de equipos gobernantes formados por militares y tecnócratas (citado en Clemente, 2016, p. 58). En Uruguay la institucionalización de la participación militar en las decisiones de política económica del gobierno se dio a través de la creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA).<sup>42</sup>

Al decretarse el golpe de Estado, y tras la renuncia de Zerbino y Bensión, la OPP pasó a estar dirigida por Moisés Cohen. Permaneció, no obstante, el legado de los recién renunciados, ya que una de las primeras acciones del COSENA fue la aprobación del PND (Notaro, 2016). En la práctica, no obstante, la adopción del PND por la cúpula cívico-militar no se efectuó de manera automática, sino que el plan fue ajustado y adaptado en los dos primeros cónclaves gubernamentales<sup>43</sup> realizados durante la segunda mitad de 1973. Tras la crisis del petróleo se produjo el cierre del mercado europeo, principal destino de nuestras exportaciones cárnicas. Ambos hechos resultaron en un fuerte desequilibrio externo, que pasó a ser el foco de la política económica aplicada durante estos años. Se le dio prioridad a las políticas de promoción de exportaciones de productos no tradicionales. A la Ley de Promoción Industrial se le sumó la Ley de Inversiones Extranjeras y el Plan Pesquero.

---

regulación total en materia cambiaria. Uruguay liberalizó su mercado cambiario y de capitales, pero mantuvo regulaciones en su política de comercio exterior, aumentando la promoción de exportaciones y al mismo tiempo cambiando su estructura, redirigiéndola hacia las exportaciones no tradicionales. Argentina, por su parte, se mantuvo en una situación intermedia tanto su protección del comercio exterior como su regulación del mercado de capitales fueron moderadas.

- 42 Creado mediante el Decreto 163/973 del 23-02-73 y el Decreto-Ley 14.157 del 21-02-74, el consejo funcionaba como asesor del PE en seguridad nacional, incluyendo la actividad económica y social. Inicialmente estuvo integrado por el presidente, algunos ministros (Interior, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Economía y Finanzas), el director de la OPP y los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. A partir de 1974 lo integrarían el presidente, los ministros de Interior, Relaciones Exteriores, y Defensa Nacional, y los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas. Sería derogado por la Ley 15.808 en 1986.
- 43 Los cónclaves gubernamentales consistieron en reuniones entre el presidente de la república, los ministros, la primera plana de técnicos de los organismos del Estado y los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y el jefe de estado mayor conjunto. Su objetivo era analizar la situación económica, social y política nacional y delinear la estrategia a seguir. Los primeros dos cónclaves, el de San Miguel y el de Colonia Suiza, se llevaron a cabo en función de la crítica coyuntura interna e internacional del año 1973. En ellos se modificó y complementó el PND según las necesidades de la coyuntura (SEPLACODI, 1977).

Por otro lado, mientras que en materia de política comercial la apertura fue gradual y controlada, la liberalización completa del mercado cambiario y de capital se llevó a cabo en tan solo dos años.

#### 4.1. La planificación y los planes de desarrollo

De acuerdo a Garcé (1999), y en lo que refiere a planificación, la OPP en sus primeros años respondió a un pachequismo que, sin olvidar la matriz desarrollista del plan de la CIDE, lo aplicó de forma pragmática, llevando a cabo algunas de sus recomendaciones puntuales y alejándose de la totalidad coherente con que se había elaborado el plan de la CIDE.

En línea con ese planteo, Melgar<sup>44</sup> contrapone aún más las visiones que estuvieron presentes en la conducción política durante los primeros años de la OPP. Para la autora, bajo otra dirección económica, aun confiando en la planificación indicativa como método de trabajo, se pasó de

la selección cuidadosa y voluntarista de modos de utilización de recursos a la exaltación de la libertad irrestricta del capital privado; del impulso prioritario para jerarquizar el valor agregado nacional en los productos exportados a la adhesión sin reservas de las ventajas comparativas del comercio internacional; de la formulación de un acuerdo social que permitiera una necesaria tregua en la lucha por la división del ingreso a la concreción de una distribución regresiva destinada a favorecer niveles crecientes de inversión... (Melgar, 1979, p. 30).

Efectivamente, la OPP del período fundacional no fue «la CIDE del 70», sino que fue el resultado de sucesivas –y en ocasiones fugaces– conducciones, con improntas bien distintas entre sí, que respondían a ideologías dispares, pero que mantenían en común la necesidad de pensar el rumbo de largo plazo y plasmarlo en planes de desarrollo. En este sentido parecería ser que, en materia de planificación, mientras la OPP mantuvo intacta «la forma de hacer» de la CIDE, guardó una versión más matizada del «qué hacer» propuesto por la comisión y plasmado en el PNDES en 1965.

Una muestra de lo variopintas que resultaron las visiones, que desde la novísima oficina miraban el largo plazo, fueron los productos que en materia de planes y programas de desarrollo se impulsaron durante sus primeros años. El primero, el Plan Nacional de Metas Quinquenales, fue

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

elaborado por un equipo de trabajo coordinado por Luis Faroppa en 1967. Unos años más tarde, en 1970, fue publicado el documento *Una estrategia para el desarrollo. Bases para un plan de 5 años*, de Ramón Díaz. Posteriormente, en 1972, bajo la coordinación de Zerbino y Ben-sión, se elabora el llamado I Plan Nacional de Desarrollo (PND), que se publicaría en 1973. A continuación se hace una breve síntesis de cada plan/programa, intentando esbozar algunas similitudes y diferencias, continuidades y cambios, que entre ellos se destacan, teniendo además como referencia el primer plan de desarrollo creado para Uruguay en 1965 por la CIDE: el PNDES.

#### **4.1.1. Plan Nacional de Metas Quinquenales para el Período 1968-1972<sup>45</sup>**

«El gobierno uruguayo [...] ha elaborado un plan nacional de metas quinquenales (para el período 1968-1972), que actualiza el Plan Decenal 1965-1974».<sup>46</sup>

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

Los lineamientos generales del Plan Nacional de Metas... tenían un carácter marcadamente interventor. Una muestra de ello se encuentra en los titulares de algunas de sus propuestas: mayor participación estatal en la política comercial, regulación del mercado a través de la fijación y contralor de precios, uso de la política tributaria como instrumento

<sup>45</sup> Desafortunadamente, no se ha podido encontrar el primer plan quinquenal elaborado desde la OPP. No hay ningún ejemplar ni en la biblioteca de la OPP, ni en la de la Udelar, ni en la del Parlamento y tampoco en la Biblioteca Nacional. Por ese motivo, su síntesis se efectúa con base en el trabajo de Constenla, Fernández, & Varoli (1973, pp. 384-426).

<sup>46</sup> Esta presentación del Plan Nacional de Metas... se encuentra en el documento *Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la República Oriental del Uruguay 1965-1974*, CIAP, presentada al gobierno uruguayo en diciembre de 1967. Es citada en Garcé (2002, p. 11).

finalista promoviendo una mayor progresividad, manejo del instrumento crediticio a fin de canalizar eficientemente las inversiones de acuerdo a las prioridades establecidas en el plan. El mayor peso del Estado promovido en el plan se puede constatar también reparando en el incremento significativo de la participación estatal estimada para el quinquenio.<sup>47</sup> La mayor inversión pública sería destinada prioritariamente a aumentar la inversión tanto en sectores que habían quedado relegados, como salud y educación, como en sectores productivos clave, como el agropecuario, la industria manufacturera, energía y transportes, y en vivienda, por ser un sector que ocupaba mucha mano de obra y podía reducir el desempleo, y, además, era necesaria su reposición.

Respecto a la política comercial, «cualquier reforma de comercio exterior debería intensificar la participación estatal, impidiendo que su orientación sea abandonada al libre juego de las fuerzas del mercado» (Constenla, Fernández & Varoli, 1973, p. 391). Se promovería la expansión y diversificación de las exportaciones de productos industriales, buscando reducir la vulnerabilidad del mercado externo a través de la sustitución de importaciones y la ampliación de los límites del mercado interno.

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

---

47 Se esperaba llegar al final del quinquenio con una participación del sector público en el PBI del 39 %, partiendo de un nivel que oscilaba entre el 20 y el 25 % (Constenla, Fernández & Varoli, 1973, p. 386).

En lo que refiere al sector industrial, las ramas que serían sujeto de mayor inversión estatal serían las más susceptibles de monopolización, como la industria cárnica.

En la industria azucarera el Estado se constituiría en un ente testigo en la producción y comercialización. Y en la industria pesquera se fomentaría la participación mixta pública y privada, en especial las cooperativas de trabajadores. La Ley de Fomento Industrial buscaría otorgar incentivos a aquellas empresas que cumplieran con los requerimientos de tamaño, tecnología y localización previstos. Asimismo, se buscaría orientar la producción industrial de acuerdo a los requerimientos para la integración latinoamericana, estando contemplados en el plan los acuerdos de complementación con los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Para implementar el Plan Nacional de Metas... era necesario, adicionalmente, llevar a cabo algunas modificaciones institucionales<sup>48</sup> que hicieran viables las políticas recomendadas. El objetivo central era establecer más puentes entre los organismos estatales relevantes y la OPP, para que esta pudiera cumplir con su finalidad de promoción del desarrollo económico y social del país, puesto que sería una de las figuras institucionales relevantes en la conducción de los cambios propuestos.

#### ***4.1.2. Una estrategia para el desarrollo. Bases para un plan de 5 años, de Ramón Díaz***<sup>49</sup>

Ramón Díaz, un abogado con posgrado en Economía, había ejercido la Subsecretaría del Ministerio de Industria y Comercio entre 1968 y 1969, estuvo al frente de la OPP durante gran parte del año 1970, fue el autor del documento que ese año publicara la oficina. Decía:

<sup>48</sup> El MGAP sería el encargado de la conducción de las políticas referidas al sector, de acuerdo a las pautas del plan. Las tareas de investigación y extensión quedarían a cargo de la Dirección de Investigación y Extensión Agropecuaria (DIEA) del MGAP. Se debía reestructurar el INC pues sería el encargado de llevar adelante la reforma agraria. El órgano encargado de las políticas industriales sería un Comité Permanente de Promoción y Coordinación integrado por el ministro de Industria y Comercio, el de Haciendas, el director de OPP y el presidente del BROU. Se preveía la creación de dos instituciones: el Banco de Fomento Industrial y el Instituto Nacional de Carnes.

<sup>49</sup> Con una extensión de aproximadamente 30 páginas, este documento es publicado por la OPP en 1970, bajo la conducción de Ramón Díaz. Díaz, abogado con posgrado en economía, había sido subsecretariado del Ministerio de Industria y Comercio entre 1968 y 1969, y estuvo al frente de la OPP durante gran parte del 1970. En 1972 fundaría el semanario *Búsqueda*, referente de la prensa escrita como difusor de ideas económicas liberales.

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

El documento proponía revisar el Plan Nacional de Metas... de Faroppa, que proponía actualizar y operativizar el PNDES, con el fin de delinear otra estrategia.

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

El documento era presentado como un primer paso para posteriormente profundizar en los aspectos centrales que allí se resaltaban. El diagnóstico que se hacía de la crisis de la economía uruguaya de mediados del siglo XX era otro del realizado en el PNDES y adoptado en el Plan Nacional de Metas... La interpretación de Díaz era que cerramiento y estancamiento se dieron la mano, siendo causa y efecto de un mismo fenómeno. En su documento se afirmaba que, si bien el desempeño económico de los dos años anteriores había sido bueno, la economía uruguaya, mirada en perspectiva de largo plazo, presentaba signos de deterioro. Los años de mayor crecimiento habían sido los anteriores a 1930. No obstante, entre 1942 y 1950 el desarrollo económico aún podía calificarse de vigoroso, estimulado por el dinamismo de las exportaciones. Fue justamente durante los años siguientes, posteriores a 1950, que se registró un cambio estructural significativo, las exportaciones se redujeron y con ellas se redujo la tasa de crecimiento. La explicación, entonces, había que hallarla en el menor peso que representaban las exportaciones en el producto bruto interno (PBI).<sup>50</sup> Para el autor del documento, Uruguay había experimentado un cerramiento de su economía, pasando a depender de un pobre mercado interno, no solo en términos de crecimiento demográfico, sino también del ingreso.

<sup>50</sup> Las exportaciones habían pasado de representar 21,6 % en el período 1942-1950 a 11,7 % al período 1956-1968 (ibid., p. 4).

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

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

En el documento se pone énfasis en tres medidas:

- 1) Canalizar más eficientemente el ahorro nacional hacia inversiones, lo que requeriría delimitar de forma precisa qué era lo que le correspondía al Estado y qué al sector privado. El Estado preservaría las áreas en las que ya estaba presente –energía eléctrica, refinería de petróleo y ferrocarriles–, pero no incursionaría en otras, solo invertiría donde el privado no invirtiese lo necesario, y la inversión extranjera directa sería objeto de tratamiento no discriminatorio.

- ii) Enviar señales claras al sector privado respecto al nuevo rumbo que adoptaría la política comercial. Se promoverían las medidas de promoción de exportaciones mencionadas y se modificaría el sistema simultáneo de régimen de recargos y arancel aduanero, introduciendo un nuevo arancel que fusionaría ambos instrumentos, regulando a los productos importados en términos de su valor agregado.
- iii) Darle mayor eficiencia al sector público a través de: la mejora de la planificación del gasto; otorgar nuevamente al Ejecutivo la responsabilidad de iniciativa y aprobación del presupuesto de los entes autónomos; la aplicación del presupuesto por programa, su ejecución y la posterior evaluación en base a las metas propuestas; y el impulso de una reforma administrativa para mejorar procedimientos además de promover la transferencia de trabajadores del sector público al privado.

#### 4.1.3. Contrastes entre los planes

Ambos planes presentan notorios contrastes, lo cual no sorprende si se tiene en cuenta que parten de diagnósticos distintos y de concepciones diferentes acerca de la noción de desarrollo a promover. Mientras el objetivo a alcanzar en el Plan Nacional de Metas... es un mayor bienestar y nivel de vida de la sociedad en su conjunto, en *Bases para un plan...* se hace explícito que el fin es alcanzar un mayor nivel de desarrollo económico, entendido este como un proceso de incremento de la productividad de los recursos nacionales. No es incongruente, entonces, que en el primero se repare en políticas redistributivas y explícitamente se haga hincapié en evitar que estas políticas se restrinjan a meros mecanismos de transferencia inter e intrasectorial, y en el segundo haya una ausencia de medidas específicas que atiendan al logro de una mayor equidad.

Como argumentan Constenla, Fernández & Varoli (1973), las medidas de política promovidas en ambos planes se corresponden con distintos puntos de partida: el plan coordinado por Faroppa se asienta en principios intervencionistas, mientras que el elaborado por Díaz es conducido por principios liberales. De allí que mientras el primero le adjudica al Estado un rol protagónico en el proceso de desarrollo, el segundo pone en el centro al sector privado, en especial al sector empresarial al que el Estado debe enviar señales claras asegurándole estabilidad y rentabilidad.

En el Uruguay de las *Bases para un plan...* se destaca un país exportador de servicios financieros; en el del Plan Nacional de Metas... se destaca la expansión y diversificación de las exportaciones de productos industriales. En ambos planes, no obstante, se tiene muy presente al Uruguay rural y el estancamiento del sector agropecuario, sector considerado clave. Sin embargo, mientras que en el Plan Nacional de Metas... liderado por Faroppa la solución al estancamiento pasaba por una reforma estructural –en materia de tributación, de política crediticia, del derecho de propiedad– y por la creación de nuevas instituciones destinadas exclusivamente a fomentar la investigación y extensión agropecuaria, en el documento elaborado por Díaz la clave estaba en brindar señales claras al sector privado –otorgar incentivos a los empresarios rurales, gravar menos, liberalizar los precios– y en asistir técnicamente al sector. Ausente estaba en este último la reforma agraria.

#### **4.1.4. Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977**

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

Con una estructura similar a la del plan de la CIDE, el PND contiene dos capítulos iniciales, uno destinado a los fundamentos del plan y otro a la programación general, donde se define el diagnóstico, las metas y los objetivos globales a promover. El plan contiene capítulos que refieren a los planes sectoriales y a las políticas transversales.<sup>51</sup>

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

---

<sup>51</sup> Hay capítulos específicos sobre inversiones, desarrollo agropecuario, industria, construcción, energía, turismo, comercio exterior, telecomunicaciones, salud, agua y servicios sanitarios, y sector público. Se menciona explícitamente lo pendiente: transporte, educación y seguridad social.

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

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

El Estado, en el PND, era visto como un agente no solo rector de la política económica, sino también productor. Tendría por lo tanto una fuerte presencia en sectores estratégicos, regulando, reglamentando e implementando programas específicos en áreas clave. No se priorizaba, sin embargo, la expansión de las empresas públicas, sino el incremento de su productividad. Asimismo, el Estado tendría un papel central en el manejo de las variables macroeconómicas relevantes, estableciendo un nivel razonable de déficit fiscal, un tipo de cambio realista, un monto de crédito ajustado a las necesidades de los agentes, una tasa de interés

positiva en términos reales, una política salarial que se correspondiera con niveles de productividad, un nivel de inversión adecuado y la promoción de objetivos en el campo social. La política exterior a impulsar por el Estado no se opondría a medidas proteccionistas, pero sí a un nivel de protección que encubriera ineficiencias internas. El régimen de importación, a su vez, no debía cerrar el acceso al mercado externo. El énfasis estaría puesto en el sector exportador, tanto agropecuario como industrial, así como en las ramas fuertemente dinamizadoras de la actividad interna.

La política de comercio exterior a impulsar, entonces, promovería una progresiva apertura de la economía. Se partía de que era necesario adaptar la evolución económica interna a la marcha del mercado mundial y paralelamente diversificar sectores y productos estratégicos de forma de atenuar las repercusiones que esas adaptaciones pudieran provocar internamente. Según el plan, las exportaciones de los productos tradicionales presentaban perspectivas buenas, por lo que la apertura hacia el exterior se podría encarar con una base relativamente segura. Para ello se requerían eficientes protagonistas del cambio, en continuo perfeccionamiento, cualquiera fuera el origen de su capital. De allí, la conveniencia de adoptar una actitud dinámica en la búsqueda de formas de radicación del capital extranjero en áreas en cuyo desarrollo la inversión externa se consideraba imprescindible. Entre ellas, la industria de hierro, hidrocarburos, pesca, electrónica y turismo.

Más allá de la apuesta a la inyección productiva como mecanismo indirecto de mejora de la distribución del ingreso —a través del uso de los mecanismos redistributivos ya vigentes—, en el plan se definían políticas específicas para atender el logro de una mayor equidad. Por un lado, se proponía un nivel de inversión en áreas sociales, como educación, salud y vivienda, que permitiría reponer el desgaste de capital no atendido durante los años de estancamiento, así como incrementar la cobertura de servicios y aumentar su productividad. Por otro lado, se proponían medidas directamente redistributivas. En este sentido, se estipulaba como prioritaria la mejora de la distribución de la propiedad en el sector agropecuario. Se contemplaba la conformación de sociedades mixtas, público-privadas, en particular en aquellas áreas en las que se requería la presencia de grandes empresas. Se enfatizaba la mejora del instrumento fiscal. Un ejemplo que se destacaba en el plan era el impuesto a la producción mínima exigible de las explotaciones agropecuarias (IMPROME),

que había entrado en vigencia plena en 1971. Se afirmaba que este impuesto había constituido un instrumento de estímulo económico y había conllevado una mejora en la distribución del ingreso. Por último, se proponía revisar la participación en el producto global de los ingresos salariales y no salariales (entre ellos los beneficios). La participación salarial debería fundamentarse en un mayor nivel de producción, de ocupación y de productividad, así como en la creciente cualificación y capacitación para hacer frente a las exigencias tecnológicas que una sociedad dinámica requería.

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

Al igual que se hacía en *Bases para un plan...* de Díaz, la interpretación que se hace en el PND sobre el estancamiento de la economía uruguaya pone el acento en la estrechez del mercado interno como principal limitante del modelo de industrialización impulsado anteriormente. Sin embargo, en el PND el diagnóstico realizado es más complejo con respecto a la identificación de los factores causantes del estancamiento. En este sentido el PND mantiene mayores puntos de contacto con el PNDES.

Mientras que en *Bases para un plan...* la estrategia pasaba por promover aquellas actividades en las que se tenía alguna ventaja comparativa,<sup>52</sup> la estrategia de desarrollo a promover tanto por el PNDES como por el PND no descartaba el fomento explícito y planificado a la industrialización, sino que suponía una revisión del tipo de fomento y del tipo de industria a impulsar, además de destacar la necesidad de volver a dar oxígeno al sector agroexportador.

Alberto Bensión, quien participó de la elaboración de ambos planes, sostiene que el PND presentó continuidades respecto al PNDES y una muestra de ello fue la Ley de Promoción Industrial aprobada en 1974.

---

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

Es una idea que estaba en nuestro plan [segundo Plan Nacional de Desarrollo elaborado en la OPP en 1972] y que ya venía de la CIDE, o sea que ahí hubo una especie de continuidad en la ideología de la CIDE reforzada por nuestro plan y después instrumentada principalmente en el ministerio de Balparda. Ahí se armó la Ley de Promoción Industrial que rigió prácticamente hasta ahora (entrevista a Bensión, citado en Garcé, 2002, p. 99).

Para Bensión, la mecánica de ideas y procedimientos plasmados en el PND venía del PNDES. Es decir, el ejercicio de planificación y hasta el método utilizado en cuanto a la programación y presentación del plan tenía mucha similitud con el plan de la CIDE. No obstante, había matices respecto a los contenidos del plan. En este sentido, explica:

Pasaron cosas afuera y cosas adentro que nos hicieron revisar el plan del 65. Afuera, en primer lugar, el éxito del programa económico de Roberto Campos en Brasil. En segundo lugar, el desencanto con el modelo cubano. Adentro, la experiencia de la congelación de precios y salarios de COPRIN: contra las previsiones del modelo desarrollista, y de un modo un tanto policial, Pacheco logró parar la inflación. Esto fue un choque para todos nosotros. Además estábamos leyendo muchas cosas: recuerdo un trabajo de Felipe Pazos sobre la inflación. Finalmente, incidió mucho en este grupo de los revisionistas el pasaje, aun siendo muy efímero, de Ramón Díaz y de Alejandro Végh Villegas (ibid., p. 133).

Melgar (1979) reconoce la significancia del PND en materia de continuidad en el uso de la planificación como herramienta para el desarrollo. Para la autora, si bien hay coincidencias interpretativas entre el PND y el PNDES, hay diferencias considerables en cuanto a las políticas promovidas por ambos. Ambos planes, sostiene Melgar, parten de una visión no tan distinta de la realidad del país, guardan similitudes en cuanto a cuáles son los principales obstáculos a sortear en materia de desarrollo y hasta de sus causas, pero se alejan en cuanto a la batería de políticas recomendadas. Un ejemplo es que si bien ambos planes reconocen en el estancamiento agropecuario una de las principales trabas a la continuación del proceso de industrialización, mientras el PNDES propone modificar sustancialmente estructuras agrarias ineficientes, el PND enfatiza más en el cambio de modelo. De la misma forma, mientras ambos trabajos argumentan que la génesis del proceso inflacionario estuvo en el estancamiento productivo y en la acción de los grupos sociales en pugna, para el PNDES los factores de corto plazo eran solo mecanismos de propagación, mientras que para el PND el combate a la inflación pasaba por atacar esos factores sin importar si los elementos causales subsistieran.

Para Melgar, la gran diferencia entre las propuestas del PNDES y del PND radicaba en que mientras el PND se guiaba en sus argumentaciones por elementos estrictamente económicos, la CIDE entendía el proceso como social en un sentido amplio. Vale notar, en línea con lo planteado por la autora, que no es casual la desaparición de la palabra «social» del título del PND. Como ya hemos señalado, esto presenta cierta semejanza con la relación entre el terrismo en los años 30, y el estatismo con fuerte contenido social de Batlle y Ordóñez.

Diversos autores han argumentado que el retorno al mercado, tanto en el discurso como en los hechos, no comenzó sino que se retomó durante el golpe de Estado. La política económica hacia fines del cincuenta ya había comenzado a apartarse del desarrollismo estatista de los años previos y el modelo de industrialización para el mercado interno había sido cuestionado.

En este sentido, parecería acertada la afirmación que hacen Filgueira et al. (2002, p. 173) acerca de que «el Estado en Uruguay no fue un mero espejo de su política doméstica ni de su entorno internacional. Inició antes su estatismo y antes su liberalismo». Respecto al liberalismo, se podría agregar que Uruguay no solo fue un precursor en cuanto a los cambios en la orientación de su política económica, teniendo en cuenta las modas imperantes en la región, sino que también fue más gradualista en su implementación. Es decir, el viraje hacia el mercado en nuestro país se dio de forma temprana pero fue paulatino. Las políticas de desarrollo promovidas desde la OPP durante la crisis democrática, plasmadas en el PND, constituyen una buena muestra del compuesto liberalizador-intervencionista de la política económica promovida y aplicada durante gran parte de la década de 1970. Paulatinamente, y de forma incremental, hacia fines de los setenta se acentuaría el cambio ideológico, pero recién en la década del noventa podría decirse que el giro de ciento ochenta grados se completa.

Es posible vincular esta afirmación de Filgueira et al. con el propio desarrollo uruguayo. Uruguay es de los países que más tempranamente experimentó la crisis del modelo primario-exportador, con signos claros en su comercio exterior a partir de la Primera Guerra Mundial, como así también la crisis de su modelo de industrialización. Puede que ello explique estas transiciones ideológicas precoces, aunque paulatinas, moderadas y siempre mediadas y condicionadas por diversos grupos de actores con intereses diversos y aun contrapuestos.

#### 4.2. Presupuestos por Programas (PPP) y la creación de la OPP

La introducción formal de los PPP en Uruguay se concreta junto con la creación de la OPP. El art. 214 de la Constitución de 1967 (que crea la oficina en el art. 230) también detalla cómo se deberán presentar los presupuestos nacionales de gastos corrientes, inversiones, sueldos funcionales, y escalafones, que quedan obligados a desagregar sus montos en «inciso por programa». Luego de intentos anteriores de integrar las funciones de planificación y evaluación con las de presupuesto en los planos nacionales y subnacionales, fue la Constitución de 1967 la que concretó una institucionalidad específica orientada a procurar su logro.

El rol de la OPP y el resto de los actores institucionales en el proceso presupuestal se especifica en gran parte en los artículos 214 a 219. Los cometidos y funciones que se asignan a la OPP son herederos de las ideas más aceptadas sobre planificación y presupuestación en la época; y en particular materializaban la esperanza de introducir mayor racionalidad al proceso presupuestal y su producto (véase 2.4.). Como otras reformas importantes pergeñadas y formalizadas en los sesenta, estas resultan de cambios en las instituciones, los intereses y las ideas, tanto como de un ejercicio más o menos *ad hoc* de imaginar las necesidades nacionales para seleccionar las herramientas más adecuadas.

Desde la técnica legislativa, históricamente se han cuestionado tres soluciones adoptadas por los constituyentes de 1967 respecto a la OPP. En primer lugar se cuestiona que, distanciándose de lo resuelto por casi todos los países de la región, se insertara la legislación hacendaria y presupuestal en la Constitución política de la república.<sup>53</sup> Esta solución no es intrínsecamente errónea pero rigidiza el desarrollo del presupuesto (impone una acción legislativa de jerarquía innecesariamente alta para alterar normas vigentes, puede requerir mayorías especiales), su capacidad de responder razonablemente a imprevistos, y ata demasiado la

53 «En general, en América Latina, se ha preferido la elaboración de leyes orgánicas presupuestales, lo que ha permitido un fluido manejo en el área. En el Uruguay ese ordenamiento lo han cumplido las normas establecidas sobre administración financiera, la primera de las cuales fue el Decreto 104/68, del año 1968, que luego fue recogido en la ley presupuestal 15.903, del año 1986, y que tuvo variadas modificaciones posteriores.

Con ese instrumento, que tiene un señalado enfoque formalista, se orientó a la administración pública uruguaya hasta la aprobación del TOCAF (Texto Ordenado de Control y Administración Financiera) en 1991 por la Ley 16.170.

Las normas de administración financiera han permitido brindar un marco racional y ordenado de actuación al administrador a través de una legislación que ha procurado establecer los mayores niveles de transparencia» (Umansky, 2006, pág. 24).

planificación al ciclo electoral. A esto suele responderse que los presupuestos plurianuales promueven la planificación de mediano plazo, ligando el corto (anual) con el largo (decenal), pero si bien está insinuado, este rol de articulación intertemporal ha sido, básicamente, una expresión de deseos.

Específicamente en la cuestión de la periodicidad quinquenal se ha puesto en duda que el Estado tenga la capacidad de elaborar los planes de desarrollo con esa frecuencia, y se anota que planes de desarrollo quinquenales implican un encuadre en proyecciones económicas, sociales y políticas de plazo aún mayor. Vale decir que con las Rendiciones de Cuentas operando como oportunidades de reajustes en proyectos-programas y políticas, incluso algunas de gran significación, la rigidez del PPP pierde algo de su fuerza. En ese sentido sería más limitante la constitucionalización de la materia hacendaria.

Estas controversias ilustran con claridad las tensiones que surgen al intentar concebir arreglos institucionales que proporcionen reglas ordenadoras e incentivos para que los presupuestos sean la materialización del plan político-económico, y estos planes se hagan cargo de los plazos y ritmos de procesamiento requeridos por la dinámica presupuestal. El modelo de planificación que inspiró a la OPP en sus inicios fue la planificación indicativa pero compulsiva de la República Francesa. La obligatoriedad de la planificación implica que no quedarían créditos fiscales sin utilizar por falta de planes que los contengan, y el plan indicativo transparentaría las intenciones del gobierno entrante y daría un marco para un desarrollo ordenado. Este requisito formal de planificación inspiró el presupuesto quinquenal con revisiones anuales que se dio el Uruguay a partir de 1967.

Es interesante que la opción adoptada puede ser leída contradictoriamente desde los dilemas «reglas versus discreción» que han sido analizados en el campo de la política económica. Si bien la solución que el país se dio parece favorecer la perspectiva de las reglas (con el presupuesto quinquenal la dinámica decisoria sería menos volátil en los años interelectorales y los actores sociales podrían estabilizar y coordinar sus expectativas), no es difícil imaginar una erosión parcial o general del imperativo quinquenal en la medida en que sucesivos gobiernos sintieran o declararan sentir una rigidez inmovilizadora debido a errores u omisiones de la proyección sistemática, y la rigidez los volcara a centrar su atención en el presupuesto de las instancias anuales. Esta ambigüedad

no hace otra cosa que reforzar que la ocurrencia, calidad y eficacia de la planificación no pueden en el mediano plazo ser impuestas por normas formales; sin voluntad política de una coalición social y política amplia, la planificación se puede tornar una ceremonia vacía, sin significados sustanciales.

Las autoridades políticas de la época intentaron alinearse con la tendencia a superar los presupuestos tradicionales, pero en el proceso introdujeron algunas soluciones de orientaciones diversas. Respecto al alineamiento con los PPP, el éxito (si lo hubo) fue más bien diagnóstico, pero se plantearon en la implementación las mismas dificultades conceptuales y prácticas que se han manifestado en todos los países que han procurado seguir sus lineamientos.

Sobre la situación a mediados de los sesenta, algunos autores argumentan que las técnicas de planificación habían avanzado bastante para fines de esa década, y que la planificación estratégica había desplazado a las técnicas lineales y deterministas. En ese marco, se esperaba que el PPP fuera la concreción anual de los planes de mediano y corto plazo, y reflejara el análisis costo-beneficio. Sin embargo, la planificación ingresó en una etapa de pérdida de interés de los gobiernos, vinculada a la prioridad puesta en los equilibrios macroeconómicos y el ahorro de recursos. Cuando se formularon, los presupuestos tendieron a replicar la estructura y *modus operandi* de la presupuestación tradicional: inercia, politización, descoordinación, etcétera.

Si el balance de esta etapa fundacional es que establece la necesidad de articulación entre planeamiento y presupuesto, puede decirse que la etapa es dominada desde el nivel de las ideas. La panorámica de estos procesos sugiere que no había actores dispuestos a apostar todo su peso sociopolítico en facilitar o cuestionar la estrategia gubernativa, la cual era de impulso contenido más que de celo reformista. Y, por otra parte, desde el polo de las instituciones quizás valga la pena solamente destacar las configuraciones de hábitos de razonamiento y normas escritas que hacen a una burocracia estatal probablemente escéptica de la transparencia a la que los PPP podrían conducir.

### 4.3. La OPP y las empresas públicas

El primer terreno en que la OPP debió intervenir respecto a las empresas públicas fue el presupuesto. Su propia creación se asociaba a la idea de que, como oficina especializada, impartiera los criterios comunes, capaces de

establecer cierto orden y visión de conjunto del presupuesto nacional. En este sentido debía asesorar sobre los presupuestos de las empresas públicas y contribuir con ello al alineamiento de objetivos y asignación de recursos en función de una mirada global. No obstante, su accionar encontraba obstáculos en las prácticas y, eventualmente, en los ministerios de enlace, que eran los que finalmente tomaban posición y formaban opinión en el Consejo de Ministros.

A estas dificultades estructurales se sumaron otros fenómenos coyunturales entre 1967 y 1972, que condicionaron la relación entre la OPP y las empresas públicas. No fue posible establecer una clara estrategia de vinculación por la inestabilidad institucional de la oficina –reflejo de la inestabilidad política– que impedía el diseño e implementación de cualquier estrategia de largo aliento (Álvarez Brero, 2008).

El Plan Nacional de Desarrollo –aprobado en 1972– no tuvo margen político para su implementación y la ruptura institucional de 1973 gestó un nuevo contexto para el funcionamiento de la oficina que finalmente la dictadura sustituyó por el Servicio de Planificación, Coordinación y Difusión (SEPLACODI).<sup>54</sup>

No obstante, es importante señalar la valoración y evaluación que se hacía de las empresas públicas en aquel documento. Según el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, la problemática de las EEP se podía resumir de la siguiente manera:

- a) Los entes industriales y comerciales del Estado no habían definido objetivos operacionales claramente enunciados que resultaran compatibles con las políticas gubernamentales.
- b) Los instrumentos regulatorios de las diversas actividades no resultaban adecuados.
- c) No existía una adecuada coordinación de la acción de los distintos organismos del Gobierno Central que actuaban en relación con las empresas públicas, resultando insuficiente –además– la capacidad de los organismos asesores del Gobierno Central para realizar efectivamente la coordinación de las empresas.
- d) La dirección y administración de las empresas estaban excesivamente politizadas.

<sup>54</sup> Por el Acto Institucional N.º 3 del 1.º de setiembre de 1976 del gobierno de facto, se creó la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI), en sustitución de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

- e) La distribución de los recursos entre las empresas no se realizaba en función de criterios generales.
- f) No existían ajustados controles de eficiencia que reemplazaran paulatinamente los controles de legalidad.
- g) La estructura administrativa y financiera de las empresas no era la más adecuada para una eficiente gestión.

Finalmente se reclamaba a la OPP un rol más protagónico en el asesoramiento a las empresas públicas en lo referente a la aplicación de técnicas modernas asociadas a la reforma administrativa (OPP, 1977).

#### **4.4. Las comisiones sectoriales (cs)**

En el gobierno de Bordaberry comienza a implementarse la creación de comisiones sectoriales. Estas primeras comisiones tuvieron por objetivo dinamizar sectores económicos específicos: el arrocero, el avícola y el de la salud.

##### **4.4.1. Comisión Sectorial Avícola (1972)**

Las muy escasas referencias a esta comisión se encuentran en las Memorias de 1972 (Presidencia, 1972) y en el Decreto 107/972, donde se consigna que esta cs buscó atender el problema de la enfermedad de Newcastle, que afectó seriamente la producción avícola en 1971. Más allá de esta situación, el principal cometido de la Comisión Sectorial Avícola fue atender la necesidad de estimular la producción de aves en el país, en el marco de una política de sustitución de carnes rojas para aumentar el saldo exportador de estas últimas y lograr una eficaz regulación de la producción y del consumo de huevos, con el fin de atender la demanda en permanente expansión. No hay registros del período de funcionamiento de esta comisión, aunque suponemos tuvo muy corta vida.

##### **4.4.2. Comisión Sectorial del Arroz (1973)**

La Comisión Sectorial del Arroz (CSA) fue creada en 1973 como resultado de un proceso iniciado en 1968. El Decreto 573/968 declara de interés nacional la política de promoción de cultivo e industrialización del arroz para consumo interno y exportación, y crea la Comisión Honoraria de Promoción Arrocería (CHPA), principal antecedente de la CSA. Esta es creada finalmente bajo la órbita de OPP mediante el Decreto 1094/73.

La CSA queda integrada por representantes del sector público (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, BROU y OPP), representantes de las gremiales empresariales (Asociación de Cultivadores de Arroz y Gremial de Molinos Arroceros), y dos representantes del sector obrero, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El principal cometido de la CSA es asesorar al PE en lo relativo a la producción, abastecimiento, industrialización, comercialización, exportación, tenencia de la tierra, riego, represas y demás aspectos vinculados con la cadena de producción y comercialización del arroz. También establecer lineamientos que tiendan a la promoción del mejoramiento tecnológico del sector, así como a la expansión de la producción y mejora de la productividad. Como objetivos adicionales se propone formular recomendaciones sobre política de tierras y aguas, vinculadas a la expansión y cultivo de arroz, y formular recomendaciones relativas a las competencias de la propia comisión.

#### **4.4.3. Comisión Sectorial de la Salud (1972)**

La Comisión Sectorial de la Salud fue creada para atender los problemas exhibidos en esos años por las organizaciones mutuales y de asistencia médica colectivizada. Los principales problemas identificados estuvieron asociados al deterioro de los aspectos técnicos de la prestación del servicio de salud, a los desajustes de orden laboral que afectaban el normal funcionamiento de los servicios asistenciales y la gestión económico-financiera de las instituciones, cuyos altos costos perjudicaban a los usuarios, especialmente a los de más bajos recursos (Presidencia, 1972).

**La Secretaría de Planificación, Coordinación  
y Difusión (SEPLACODI)**



Durante la dictadura cívico-militar, la OPP pasó a denominarse Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SEPLACODI). En efecto, mediante el Acto Institucional N.º 3 del 1.º de setiembre de 1976 se sustituye a la oficina por la secretaría. El proyecto de constitución plebiscitado por la dictadura en 1980 –que fuera rechazado por la ciudadanía– pretendió constitucionalizar la SEPLACODI. A pesar de la derrota de la propuesta constitucional, la secretaría permaneció operativa hasta el retorno a la democracia.

La etapa de la dictadura cívico-militar, durante la cual se creó la SEPLACODI sustituyendo a la OPP, no es digna de ser conmemorada. Sin embargo, debemos conocer lo sucedido en esa etapa para tener cabal comprensión del desarrollo histórico en su conjunto.

Una de las principales áreas del accionar económico de la dictadura fue la rigurosa regulación del mercado de trabajo mediante la represión a la actividad sindical y a la oposición política, y mediante la sistemática violación de los derechos civiles y humanos.

El abaratamiento del costo de la mano de obra, forzado de esa manera, se complementó con otro conjunto de medidas, con el objetivo de redireccionar y diversificar la canasta exportadora y enfrentar el cierre de los mercados europeos a la carne. La Ley de Promoción de Inversiones, la apertura parcial a las importaciones, el desarrollo de acuerdos comerciales bilaterales con Argentina y Brasil, el apoyo a las llamadas «exportaciones no tradicionales» mediante estímulos tributarios diversos, fueron elementos que contribuyeron a mejorar los precios relativos y la competitividad de los sectores exportadores. Las exportaciones mostraron cierto dinamismo y se diversificaron en productos y destinos, aunque la reorientación fue hacia países de menores ingresos.

A pesar de la redinamización del comercio exterior, no se logró estabilizar los precios, y los niveles de inflación se mantuvieron muy altos. Influida por movimientos ideológicos a nivel internacional, la política económica de la dictadura giró hacia el monetarismo, abandonándose las políticas dirigidas a la reestructuración productiva y poniéndose todo el esfuerzo en el alineamiento de los precios internos con los internacionales, mediante preanuncio del tipo de cambio: «la tablita».

Estas políticas condujeron a una apreciación de la moneda nacional, a una masiva entrada de capitales —con fines tanto de inversión como de consumo de bienes durables— y a un progresivo deterioro de las exportaciones y aumento de las importaciones, lo que, a su vez, generó una creciente tendencia al déficit de balanza comercial y una presión sobre el tipo de cambio, sostenido por la entrada de capitales. La concepción de Uruguay como plaza financiera regional se había ido instalando, y las medidas políticas implementadas, en particular durante los últimos años de la dictadura cívico-militar, habían conllevado una profundización del proceso de liberalización financiera iniciada a finales del cincuenta.

Cuando a inicios de los años ochenta las condiciones internacionales cambiaron por la suba de la tasa de interés en Estados Unidos, se desencadenó una serie de crisis financieras en la región, con fuga de capitales, fuertes devaluaciones y profundas depresiones. En Uruguay, ello llevó al quiebre de la tablita y a una fuerte devaluación, y siendo un mercado fuertemente endeudado en dólares, tuvo un impacto fulminante, con una profunda crisis económica que dejaría sus huellas a lo largo de toda la década de 1980. Esta crisis contribuyó a acelerar el proceso de restauración democrática.

### 5.1. La planificación y los planes de desarrollo: II Plan Nacional de Desarrollo (1977-1982)<sup>55</sup>

Entre 1973 y 1977 se llevaron a cabo cuatro cónclaves gubernamentales en los que se analizó y ajustó el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, definiendo «los lineamientos generales de la política económica» (OPP, 1977).

Con el mismo criterio de los dos primeros cónclaves, en 1976 se realizó el Cónclave del Parque Hotel, en el que se revisaron las pautas cumplidas a esa fecha, se ratificaron las funciones del Estado y la vigencia de las pautas delineadas en el PND. En 1977, se realizó el cuarto cónclave, en Solís, con el fin de analizar lo ejecutado en el período correspondiente a la vigencia del I Plan Nacional de Desarrollo y los cónclaves gubernamentales anteriores. Asimismo, en el Cónclave de Solís fue donde se establecieron los lineamientos estratégicos de las decisiones a adoptar para el período 1977-1982.

---

<sup>55</sup> Esta síntesis se basa en el II Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la SEPLACODI (SEPLACODI, 1981).

Durante un extenso período, la política de gobierno respondió a una concepción dirigista en el campo económico. El Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 modificó este criterio, introduciendo cambios en la conducción económica del país y estableciendo objetivos rígidos y metas cuantificadas. [...] En virtud del vuelco total de la coyuntura internacional y de su incidencia en el país en el período 1973-1974, se estimó conveniente, aun respetando la política propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977, establecer lineamientos de política que tuvieran suficiente flexibilidad para ajustar lo necesario a los cambios de coyuntura. [...] se establecieron objetivos y políticas como lineamientos estratégicos orientadores de las decisiones a adoptar en el período 1977-1982 (SEPLACODI, 1977, pp. 3-4).

Como la cita indica, el llamado II Plan se definió sobre las siguientes bases: i) la continuación de la política económica y social iniciada en el plan 1973-1977; ii) la reafirmación de sus principios básicos; iii) la confirmación de pautas aprobadas en los cónclaves gubernamentales y el mantenimiento de su vigencia.

De manera similar al documento *Una estrategia para el desarrollo. Bases para un plan de 5 años*, de Ramón Díaz (1970), el II PND se plasma en un documento de no más de sesenta páginas. Pero a diferencia de aquel —que comenzaba con un diagnóstico de la situación del país y que explicitaba los supuestos o premisas teóricas de los que se partía, para luego exponer las metas y los instrumentos para alcanzarlas—, el formato del II PND estuvo más en línea con el seguido en el PNDES y el PND. Se partía de una breve introducción en donde se revisaba la situación actual y los antecedentes inmediatos, se exponían los principios de política económica que guiaban el plan, para luego esbozar las políticas generales, así como las medidas de política sectoriales y transversales en materia de desarrollo económico. Las últimas quince páginas se destinaban a políticas de desarrollo social, de ciencia y tecnología y de desarrollo territorial. En cada área se definían antecedentes, objetivos y políticas específicas a implementar.

Ante la argumentación de que «los indicadores sociales generales muestran desde hace décadas una situación nacional relativamente buena», en el plan se explicitaba la prioridad asignada a solucionar los problemas económicos.

Tomando en cuenta la situación general en materia social como la mayor urgencia de las soluciones a los problemas económicos, tanto el I Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977 como las resoluciones de las reuniones gubernamentales se refieren con mayor amplitud al área económica e incluyen principios generales de acción en el campo social (ibid., pp. 43-44).

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

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

Se partía de que era la política de sustitución de importaciones la causante mayor del estancamiento de la actividad agropecuaria. El argumento era que el sector agropecuario se había perjudicado por la transferencia de recursos de este hacia otras actividades que se quería promover, pero en las cuales no se tenía ventajas comparativas. Se proponía entonces mejorar la rentabilidad del sector agropecuario a través de la liberalización de precios, que se encontraban deprimidos por los gravámenes de exportación. Asimismo, se proponía disminuir los precios de insumos corrientes y de bienes de capital y racionalizar el sistema impositivo de forma de favorecer la reinversión productiva.

En lo que refiere a la actividad industrial, se afirmaba que había sido exitosa la política de apertura hacia el exterior y el fomento de industrias

de exportación no tradicionales. Entre 1975 y 1978 estas habían pasado a representar más del 50% de las exportaciones totales (ibid., p. 23). Pero se advertía que la etapa de liberalización hacia el exterior, y no desde el exterior, se encontraba próxima a su agotamiento. Se sostenía así que la expansión de exportaciones industriales solo podría mantenerse con una apertura de las importaciones que permitiera la competitividad de la producción nacional a través de la obtención de insumos baratos. Ello suponía una reconversión de las actividades con desventajas comparativas dirigidas al sector interno.

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

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

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

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

Es interesante notar la correspondencia entre las políticas económicas aplicadas en estos períodos, como Notaro las caracteriza, con los lineamientos presentados en el PND (1973-1977) y en el II PND (1977-1982). En el primero, si bien un objetivo prioritario fue reducir la inflación a través de una política monetaria restrictiva, una política salarial de contención, una política fiscal orientada a la reducción del déficit de cuentas públicas y una política cambiaria «realista», otras prioridades, además del combate a la inflación, fueron establecidas. Al igual que en el II PND, se puso mucho énfasis en el sector exportador. No obstante, re dinamizarlo no pasaba solo por fomentar las actividades tradicionales en las que se tenía ventajas comparativas, sino también por la búsqueda de una diversificación de la canasta exportadora. Se buscaba impulsar tanto el sector exportador agropecuario como el industrial, además de las ramas dinamizadoras de la actividad interna.

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

En definitiva, los objetivos delineados en el II PND, a diferencia de los estipulados en el PND, se restringieron a establecer las condiciones para «dejar hacer» al mercado y devolver al sistema de precios su función de asignar recursos y como orientador del consumo. En este sentido, en el PND la mejora de la distribución del ingreso no se planteaba como corolario del crecimiento económico, sino que, junto con el mayor nivel de ocupación, el aumento de reservas internacionales y el crecimiento del ingreso per cápita, constituía uno de los objetivos principales del plan.

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

No puede dejar de mencionarse la gran diferencia entre el PND y el II PND, y muy especialmente en relación a cómo la CIDE concebía el diseño de las políticas de desarrollo en términos de legitimación democrática y participación ciudadana.

## 5.2. Empresas públicas bajo la dictadura

La violación de los principios constitucionales hace difícil evaluar la relación entre la OPP (y posteriormente SEPLACODI) y las empresas públicas,

dado el grado de discrecionalidad que manejó el régimen. No obstante, es interesante referir el papel que se asignó a aquellas y, en tal sentido, inferir el tipo de lineamientos o asesoría que se podría haber brindado a los directorios respectivos.<sup>56</sup>

Las empresas públicas fueron objeto de análisis específicos y las principales caracterizaciones fueron las siguientes:

- i) Ausencia de una política definida —que compatibilizara su accionar con la política nacional y las sectoriales— así como de objetivos cuantificables y controlables.
- ii) Estructuras inadecuadas, producto de una acumulación de creaciones y reformas parciales.
- iii) Deficiencias de los sistemas de información de las empresas, que no satisfacían los requisitos mínimos de oportunidad, relevancia y economía.
- iv) Los presupuestos no constituyen un instrumento de planificación.
- v) Estructuras de personal inadecuadas; a pesar de la implementación del Decreto 1/76 (que estableció que cada empresa pudiera disponer libremente del monto global asignado para retribuciones personales para aumentar la eficiencia del factor humano) y la Ley 14.416 de 28-08-1976 (que permitía y alentaba la redistribución de funcionarios).

En función de ello, el II PND se propuso:

- i) Propender a que las EEPP alcancen un aumento razonable y creciente de eficiencia en el cumplimiento de su gestión empresarial.
- ii) Logrado el objetivo anterior, tender a concretar la privatización de actividades industriales y comerciales del Estado en la medida en que razones de conveniencia lo aconsejen y la seguridad nacional lo permita.
- iii) Elaborar un marco normativo que tienda a procurar equilibrio entre los incrementos de las atribuciones de las EEPP y la autonomía de estas con los controles de gestión del PE. A este nuevo marco normativo se deberían ajustar las cartas orgánicas respectivas.

---

<sup>56</sup> Cabe señalar que por Decreto Ley 14.235 del 25 de julio de 1974, bajo la forma jurídica de servicio público descentralizado, se creó la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

Hugo Davrieux (1986) señala:

En materia de EEPP la dictadura vivió una fuerte tensión entre las recomendaciones «neoliberales» y las concepciones dominantes a nivel militar. Quizá el avance mayor de la ideología liberal en el país esté contenida en lo expresado en el Cónclave de Solís (1977), en el que las EEPP no eran visualizadas como un apoyo o instrumento para el logro de objetivos nacionales y solo se justificaban «por razones de soberanía, seguridad o dinamización inicial de actividades que serán de interés nacional». Los planteos estuvieron más centrados en cuestionar la existencia de algunas EEPP que en modificar sus relaciones con el Gobierno Central.

Complementariamente a estos lineamientos generales, durante el período dictatorial hubo algunos intentos específicos de coordinar la acción de las EEPP a través de instrumentos para orientar la gestión. A saber:

- Adopción de una política tarifaria de ajustes periódicos para recoger los efectos de la inflación.
- Realización de estudios sobre estructura tarifarias de varias empresas.
- Contención en materia de contratación de personal y recortes de beneficios de los que disfrutaban funcionarios de EEPP.
- Obligación que las EEPP suministrasen al Gobierno Central indicadores de resultados de gestión y estados contables.
- Preocupación por la aprobación de presupuestos de inversión en una visión conjunta de la inversión pública y control de endeudamiento externo.
- A partir de 1982: rigurosa programación financiera de corto plazo y topes financieros para la ejecución de inversiones.

### **5.3. Período 1973-1985: ausencia de un proceso de reforma del Estado en términos administrativos**

Durante los doce años del gobierno de facto (1973-1985), no se estuvo ante la presencia de un proceso de reforma del Estado de la magnitud y legitimidad que irá adquiriendo este a partir de la reapertura democrática. Al producirse el golpe cívico-militar de 1973 comenzó la destitución de cerca de once mil funcionarios públicos y una concomitantemente ampliada utilización de la figura del funcionario contratado «permanente», que adquiriría una inamovilidad de hecho, al renovarse automática y anualmente su contrato, dada la necesidad de sustituir a aquellos funcionarios

de carrera destituidos por el régimen. Así y todo, en algunos sectores de la administración pública, jefes del gobierno de facto imbuidos de un «espíritu burocrático-militar» intentaron promover una racionalidad técnica de corte weberiano en los criterios de selección y ascenso del personal, con la realización de concursos de méritos y sorteos, y avanzando también en cierta modernización técnico-informática de la administración.

#### 5.4. Propuestas de desarrollo regional

Siguiendo los lineamientos propuestos en el PNDES 1973-1977 en lo que tiene que ver con políticas de regionalización y la importancia de consolidar proyectos regionales y sectoriales, a mitad de la década de los setenta se concreta una misión de la OEA para que formule una propuesta de desarrollo regional.

Esta misión se desarrolló durante la segunda mitad de la década de los setenta, cuando ya funcionaba la SEPLACODI.

Los diagnósticos reflejan características bien conocidas de la estructura económica y social del Uruguay: concentración de población y servicios en zonas costeras; fuerte concentración en el área metropolitana; importancia comercial, financiera, administrativa y política de la capital; inexistencia de centros urbanos de segunda jerarquía; producción agropecuaria difundida en todo el territorio nacional pero con marcadas diferencias en la productividad media por hectárea y de la mano de obra empleada en el sector.

En tanto la participación relativa en la generación del producto global y por grandes sectores de los departamentos era bastante pareja, eran muy notorias las diferencias en la calidad de los servicios esenciales accesibles y en la disponibilidad de aquellos servicios que suplieran las necesidades mínimas de la población.

Con base en diversos indicadores se identificaron áreas de diferente grado de desarrollo económico-social: i) un área costera (sur) de mayor desarrollo relativo; ii) un área litoral (este) con un buen grado de desarrollo relativo y aptitudes potenciales especialmente en el sector agrícola; iii) un área central, con comportamiento intermedio en algunos aspectos; iv) un área norte más deprimida. A esto puede superponerse la otra distinción espacial más globalizante: i) el interior y ii) Montevideo, que podría ensancharse considerándola como área metropolitana –agregando el espacio que la ciudad capital ha incorporado en términos funcionales–.

#### **5.4.1. Grupo de Trabajo Tacuarembó-Rivera**

A pesar de lo que surge del estudio señalado, es posible afirmar que las políticas de desarrollo territorial puestas en práctica en el período dictatorial tuvieron una motivación de tipo militar y vinculado a la defensa del territorio.

La iniciativa más importante fue la puesta en marcha del Grupo de Trabajo Tacuarembó-Rivera. Se entendía que el vacío socioeconómico de esos departamentos era susceptible de ser llenado por la acción natural de los procesos de desarrollo que se sucedían en el exterior inmediato a la frontera nacional.

Para evitar este hecho, que no favorece la unidad económica del país, el Gobierno consideró necesario definir un programa de desarrollo integral de los recursos físicos y humanos disponibles.

Los diagnósticos realizados con anterioridad a la instalación del grupo de trabajo eran coincidentes en calificar a estos departamentos como un área problema, ya que además de presentar un cuadro socioeconómico depresivo, tenían ubicación fronteriza, lo que implicaba la necesidad de una toma de conciencia más rápida y una acción más decisiva en cuanto a la superación de su estancamiento.

Por el Decreto 330/78 del 13 de junio de 1978, se declara de interés nacional el desarrollo de los recursos naturales renovables del área Tacuarembó-Rivera, otorgándose carácter prioritario a las inversiones que, en infraestructura básica, física y social, requiera dicho desarrollo.

A tales efectos se crea una Comisión Especial con el cometido de inventariar y ordenar la información existente y proponer al PE la integración de un grupo de trabajo permanente.

La Comisión Especial mencionada elevó, con fecha 26 de setiembre, una propuesta de las acciones a seguir.

El 4 de julio de 1979 el PE, por el Decreto 387/979 y atendiendo a las recomendaciones señaladas, crea un grupo de trabajo permanente integrado con representantes de los ministerios, dependiente del secretario de SEPLACODI.

En el artículo 4 del Decreto 387/979 se le asignan los cometidos de:

- Proponer al PE estrategia, planes y programas a ejecutar en el área.
- Definir organismos sectoriales que participarán en las acciones previstas.

- Encargar a organismos competentes proyectos y estudios pertinentes para alcanzar los objetivos perseguidos.
- Gestionar y canalizar financiamiento interno y externo.
- Promover la legislación que considere necesaria para implementar las medidas conducentes al desarrollo del área.
- Entender en la ejecución y seguimiento de los programas aprobados y evaluar los resultados obtenidos.

La preparación del informe preliminar permitió atender los siguientes propósitos:

- Obtener la coordinación interdisciplinaria necesaria para crear una visión integrada de la situación vigente en la zona Tacuarembó-Rivera.
- Fijar objetivos globales y sectoriales e identificar posibles acciones estratégicas para lograrlos.
- Evaluar las carencias en materia de información básica para cubrirlas, en lo posible, en las fases de elaboración del plan.
- Identificar programas e ideas proyecto.

El informe preliminar contenía una serie de acciones sectoriales y subsectoriales que –dada la urgencia– podían comenzar a ejecutarse mientras se continuaba con las tareas de elaboración del plan de desarrollo integral para el área.

#### **5.4.2. Plan de desarrollo integral para el área programa Tacuarembó-Rivera**

El plan se compone de objetivos y estrategias globales para el desarrollo de los recursos del área, en particular la zona declarada de primera prioridad y de programas sectoriales y subsectoriales: agropecuario y forestal, agroindustrial, infraestructura básica, educación, salud, vivienda y promoción social.

Para la ejecución del plan se consideró necesario definir como núcleo para la acción planificadora una zona adecuada. Esto obedece a las exigencias a las inversiones que se realizarían, planteadas por la limitación de recursos disponibles y a la necesidad de lograr un impacto socioeconómico significativo sobre el entorno seleccionado.

La búsqueda se orientó hacia una zona que permitiera avances notorios en el menor plazo posible, con una extensión suficiente como para

que los cambios tuvieran trascendencia y pudieran ser objeto de una promoción adecuada, sin que los costos resultantes fueran excesivos. Tal zona debería tener el mayor potencial de desarrollo, es decir que el uso actual de los factores de producción fuera el más ineficiente respecto del potencial, y que los factores sociales presentaran un cuadro de estancamiento similar. Otro elemento que se tuvo en cuenta fue la necesidad de coordinar la inversión del sector público en la zona complementando la acción de la actividad privada.

Teniendo en cuenta lo anterior se recomendó como área de primera prioridad la zona identificada como Caraguatá-Las Toscas-Vichadero de los departamentos de Tacuarembó y Rivera. Esta zona se sitúa en la porción este de dichos departamentos, comprendida entre el río Negro al sur y este, el río Tacuarembó y arroyo Corrales al oeste y el límite fronterizo con Brasil al norte. La superficie aproximada del área era de 920.000 has.

Los centros urbanos incipientes en la zona los constituían los mencionados: Caraguatá-Las Toscas en Tacuarembó y Vichadero en Rivera, a los que se agregaban Minas de Corrales y Ansina, ubicados en el límite occidental de la zona.

El área de segunda prioridad estaría constituida por el resto de los dos departamentos. El carácter de segunda prioridad asignado a la zona no implica que se encuentre en un grado relativo superior de desarrollo, sino que, se trata de realizar un ordenamiento en las inversiones que les otorgue una mayor efectividad.

Los objetivos generales fijados para el área Tacuarembó-Rivera, y particularmente la zona de primera prioridad, son los siguientes:

- Obtener el desarrollo económico y social de la región en función del potencial existente y teniendo en cuenta la protección del medio ambiente natural.
- Asegurar una presencia nacional efectiva en la zona, creando condiciones socioeconómicas favorables a la permanencia de la población del área.

Las acciones previstas se dirigían hacia la esfera de la producción y la satisfacción de un grupo de necesidades que, en general, se lograrían a través de determinados servicios (educación, salud, comunicaciones, saneamiento, provisión de agua potable, etcétera).

En el ámbito de la producción, el sector agropecuario era el soporte básico del esquema dinamizador previsto.

El aumento de la producción agropecuaria permitiría el desenvolvimiento de actividades manufactureras, transformadoras de una creciente porción de esas materias primas y contribuiría, directa e indirectamente, a un aumento del empleo. Además generaría como contrapartida un mayor nivel de ingreso que, al menos parcialmente, podría revertir en una demanda de otros bienes y servicios locales, todo lo cual tendería a neutralizar el acentuado proceso migratorio.

El sector privado desenvolvería la producción de bienes y servicios mediante la realización de inversiones e incorporación de las tecnologías requeridas para alcanzar las metas previstas.

El sector público debería encarar la prestación de servicios que le son propios, pero atendiendo a las peculiaridades del área enfatizaría las funciones de promoción económica y social. Los planes operativos de los organismos públicos deberían incorporar criterios adecuados a las exigencias planteadas por los objetivos globales y sectoriales fijados, estableciendo cronogramas consistentes con la secuencia de las etapas de los distintos programas.

El conjunto de acciones definidas se agrupó en cuatro programas: Agropecuario y Forestal; Agroindustrial y Otras Manufacturas; Infraestructura y Social Básica: Educación, Salud, Promoción Social y Vivienda.

### **5.4.3. Vértice Noroeste**

El programa se desarrolla en los departamentos de Salto y Artigas. El Plan VER.NO nace en 1984, cuando las iniciativas locales, conjuntándose con el apoyo público, abren su perspectiva de concreción. No obstante, el surgimiento es muy anterior en el tiempo y madura para desembocar en el desarrollo del proyecto. El elemento original es el afianzamiento, expansión y desarrollo del rubro azucarero, con el nacimiento posterior de CALNU.

Este acontecimiento a fines de los años cincuenta genera un proceso de activación en la economía regional, e incluye a productores de otros rubros. De este modo surgen proyectos como CALAGUA, CALPICA y CALVINOR, que posteriormente se plasmarían en el plan.

Unos de los objetivos del programa fue que el desarrollo económico y social de la región del Vértice Noroeste se sustentara en la explotación del potencial agroindustrial a través del aprovechamiento de los recursos naturales y humanos.

Otro objetivo íntimamente relacionado con aquel fue la reafirmación de la presencia nacional, que crearía las condiciones necesarias para la radicación y permanencia de la población del área.

Dentro de la propia estrategia de desarrollo se enfatizó el objetivo de recurrir al sistema cooperativo, entendiendo que sería el que sustentaría más eficientemente el éxito deseado.

### **5.5. Comisiones sectoriales durante la dictadura**

Como fue señalado en la introducción, con respecto a las comisiones sectoriales se produjo un quiebre importante durante los años de la dictadura. Esto parece obvio, ya que las cs eran ámbitos de participación de la sociedad civil, tanto del ámbito público como privado. Las gremiales empresariales, y en especial las de los trabajadores, no constituían actores a los que el régimen quisiera convocar, por lo que aquellas cs dejaron de convocarse tras el golpe de Estado. Con el restablecimiento de la democracia en 1985 las cs volverían a jugar un rol importante.



6

---

## La restauración democrática



En virtud del acuerdo entre los partidos políticos y las Fuerzas Armadas, plasmado en el Acto Institucional N.º 12, la normalidad institucional comienza a retomarse. A partir del 1.º de marzo de 1985, recobra vigencia la Constitución de 1967, aunque con algunas restricciones, pues se mantiene el COSENA por seis meses.

El primer gobierno democrático posterior a la dictadura –la primera administración de Julio María Sanguinetti– enfrentó una amplia agenda de transición, que incluía temáticas en materia de derechos humanos (la amnistía para los presos políticos, la investigación sobre las responsabilidades de las violaciones a los derechos humanos, la restitución o compensación a los funcionarios públicos destituidos y la regularización del funcionamiento de instituciones estatales), asuntos concernientes al necesario reordenamiento institucional, y medidas relacionadas a la administración de la crisis económica y social de inicios de la década de 1980.

En muchos de estos aspectos, la OPP, restablecido su funcionamiento a partir de la disolución de la SEPLACODI, volvería a jugar un rol central en el gobierno. Ariel Davrieux<sup>57</sup> fue designado para ocupar la dirección de la oficina, mientras un exdirector de la OPP, Ricardo Zerbino, ocupó la titularidad del MEF. Según Garcé (2014), estos actores, junto a Ricardo Pascale al frente del BCU, formaron un equipo económico potente, sin fisuras, y la OPP continuó teniendo un rol destacado en la política económica, tanto en el control del gasto público como en la elaboración e implementación de programas de desarrollo.

El rol de Ariel Davrieux es digno de destacar, y para ello es necesario trascender el período específico que estamos tratando en este capítulo. La tabla 3 nos muestra el fuerte contraste entre los cuatro directores que tuvo la OPP durante el único período de gobierno del Partido Nacional (1990-1995) y el único director, el propio Davrieux, que tuvo la OPP en los tres gobiernos del Partido Colorado (1985-1990 y 1995-2005). Sin pretender analizar las razones de la rotación de cargos en el gobierno blanco, sí es llamativo el gran peso que tuvo Ariel Davrieux en la historia de la OPP tras la dictadura.

---

57 Davrieux fue uno de los economistas que participó en la elaboración del PNDES; integraba el Secretariado Técnico de la CIDE.

**Tabla 3: Directores de la OPP 1985-2005**

<b>Director</b>	<b>Período en el cargo</b>
Cr. Ariel Davrieux	01/03/1985 - 28/02/1990
Cr. Conrado Hughes	01/03/1990 - 26/08/1991
Cra. Ana María Acosta y Lara	26/08/1991 - 27/08/1991
Ing. Carlos A. Cat	27/08/1991 - 18/10/1993
Ec. Javier de Haedo	18/10/1993 - 28/02/1995
Cr. Ariel Davrieux	01/03/1995 - 28/02/1999
Cr. Ariel Davrieux	01/03/2000 - 01/03/2005

### 6.1. La planificación y los planes de desarrollo

A la salida del régimen dictatorial no parecía descabellado pensar que la planificación ganara algunos espacios en el esquema de gobierno. Las trayectorias intelectuales de las elites políticas más cercanas a los respectivos gobiernos sugerían que una predisposición favorable era posible en algunos círculos de los partidos tradicionales. Pero otras fracciones gobernantes, en proporciones aproximadamente similares, podían estar más cerca de la desconfianza o el rechazo hacia un concepto «cargado» de connotaciones teóricas y políticas.

Con la restauración democrática, el ordenamiento interno de la oficina pasó a estar comprendido por cuatro divisiones –Planeamiento del Sector Público, Planeamiento General, Cooperación Internacional, División de Preinversión–; dos equipos consultores –el económico y el jurídico–; y dos unidades dependientes –la Dirección General de Estadísticas y la Unidad Ejecutora Vértice Noreste–. El área de Planeamiento General representaba lo que anteriormente se denominaba Programación General. Si bien el organigrama de la OPP a partir de 1985 no presentaba, como antes, subdivisiones en concordancia con los capítulos del PNDES, la división de Planeamiento General llevaba a cabo estudios sectoriales bastante en línea con el funcionamiento previo a 1976, año en que la OPP se había transformado en secretaría.

En efecto, según la memoria anual de 1985, en ese año desde la División de Planeamiento General de la OPP se elaboró el diagnóstico sobre la situación económico-social del país para el período precedente (1981-1984). Posteriormente se llevó a cabo el Plan Gubernamental a nivel de cada sector, estableciendo objetivos, estrategias y proponiendo

instrumentos para alcanzar las metas definidas. Las áreas diagnosticadas fueron: agropecuaria, pesca, industria, transporte, energía, construcción y vivienda, turismo, comercio y finanzas internacionales, planeamiento regional, y sectores sociales (con énfasis en el ámbito de la salud).

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

En 1987, con los insumos que en materia de planificación se habían preparado en los años previos, se formuló el Programa de Mediano Plazo para el Período 1987-1989 (Presidencia, 1987). En este año, además, se creó la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE), dependiente de la dirección de la OPP, pero autónoma funcional y financieramente. Según la memoria anual de 1987, la DIPRODE se vinculaba a la ejecución de proyectos de desarrollo que constituían los instrumentos por los cuales se canalizaría la actividad promocional del gobierno para alcanzar los objetivos documentados en el Programa de Mediano Plazo... (las actividades de DIPRODE se desarrollarán más adelante). La DIPRODE adquiere gran relevancia durante estos años en el conjunto de funciones cumplidas por la OPP. Un indicador del peso que adquiere la planificación regional es el espacio que se le otorga a lo realizado por esta unidad ejecutora en las memorias anuales de la oficina.<sup>58</sup>

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

---

58 La memoria anual de 1988 contiene noventa páginas, cincuenta de ellas se dedican a presentar lo realizado por la DIPRODE, y en la memoria anual de 1989, de setenta páginas, treinta y cinco son destinadas a esa unidad.

### 6.1.1. Programa Nacional de Mediano Plazo 1987-89<sup>59</sup>

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

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

En aras de perfeccionar el mercado de capitales y fortalecer el sistema financiero se presentaron varias medidas. Se mantendrían tasas reales de interés que estimularían la captación de ahorro y se continuaría con la apertura financiera para permitir el flujo de recursos externos a efectos de asegurar un flujo de capitales hacia las actividades productivas. Asimismo, para modernizar el marco legal y para disminuir riesgos, se promovería la ley de *leasing*, la ley de banca de inversión, la ley de sociedades anónimas y la ley de quiebras y procedimientos judiciales. Por otra parte, para incrementar el acceso de las actividades productivas al crédito bancario, se proponía fortalecer el plan de acción sobre los procedimientos de inspección bancaria. Sería el mercado el que determinaría la tasa de interés, sin intervenciones oficiales que distorsionaran el costo real del dinero.

El programa presentaba un marco de políticas e incentivos en materia de promoción de exportaciones, que implicaba un tipo de cambio

---

<sup>59</sup> El Programa de Mediano Plazo, elaborado bajo la primera conducción de Ariel Davrieux en el período 1985-1989, tiene una extensión de treinta páginas y se presenta como anexo en la memoria anual de 1987. Adicionalmente, en esa memoria, se anexa el Programa de Inversiones Públicas 1987-89.

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

Para reducir el déficit del sector público y las necesidades de financiamiento interno se proponía racionalizar la carga fiscal, movilizar recursos adicionales y mejorar el sistema impositivo.<sup>60</sup> En cuanto a la política del gasto, se sostenía la necesidad de implementar reformas administrativas y de reducir el tamaño del sector público para aumentar su eficiencia, en especial en el ámbito educativo y en la salud. En particular, y respecto a las empresas públicas, se continuaría con el proceso de ajustes periódicos de precios y tarifas comenzado en 1985. Se reestructurarían algunas empresas públicas a efectos de incrementar su eficiencia operativa, y en cuanto al programa de inversiones se seleccionarían proyectos de inversión pública con base en su rentabilidad, buscando compatibilizarlos con las disponibilidades financieras y controlando posteriormente su ejecución.

En cuanto a las políticas sectoriales, para el sector agropecuario se priorizaba el impulso de las exportaciones en actividades ya consolidadas y la promoción de actividades incipientes pero potenciales. Se enfatizaba la necesidad de mejorar las condiciones de producción a través de una mayor tecnificación, una mejor utilización y conservación del suelo, un fortalecimiento de los servicios de investigación de las estaciones experimentales y una expansión de campañas del control de aftosa y otras enfermedades. Asimismo, se establecían medidas para lograr una expansión de la capacidad de silos y una mejora de la comercialización. Por otro lado, se proponía modificar la política impositiva a fin de reducir el gravamen a la exportación y a los insumos agropecuarios. Se

---

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

estipulaban medidas específicas para la lechería y la actividad forestal. Además de las medidas de política globales para el sector agropecuario, se afirmaba la necesidad de adoptar también una perspectiva territorial en el fomento de las distintas actividades agropecuarias, complementando los desarrollos regionales ya en curso.

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

El programa comprendía políticas sociales. En materia de seguridad social se proponía una revisión del sistema de jubilaciones y pensiones basada en los principios de universalidad. Ante la necesidad de nuevos recursos congruentes con las prestaciones otorgadas, se facilitaría el establecimiento de fondos complementarios de carácter convencional. Se aplicarían, asimismo, nuevos controles a fin de reducir la evasión y se revisaría el sistema de contribuciones con el objetivo de mejorar la recaudación. En lo que refiere al área de salud, el MSP pasaría a ser el organismo de control y supervisión, con la posibilidad de intervenir eventualmente en la actividad privada. En materia de ciencia y tecnología se efectuó un inventario de la realidad nacional en materia de recursos, logros y carencias, y se señalaron las grandes líneas orientadoras. Se aprobó el PEDECIBA para el desarrollo de las ciencias básicas; en el programa se estipulaba que se priorizaría el componente de ciencia y tecnología en los programas de cooperación técnica. Se preparó la solicitud de préstamo para la creación del INIA (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias), finalmente creado por ley en 1989. Uno de los objetivos centrales sería la adopción de medidas para el desarrollo de la biotecnología. Finalmente, en cuanto a políticas de vivienda se había elaborado el plan quinquenal para 1985-1989, y se había estimado el número de viviendas a ser financiadas por el BHU para el período 1987-1989, además de explicitarse que se daría prioridad a los sectores de menores recursos.

Pese a la continuidad en relación a actores, importantes brechas ideológicas se abrieron entre el PNDES del 65 y el Programa de Mediano Plazo... del 87. Más de dos décadas los separan, con un gobierno de facto entre medio, y con cambios significativos en el ámbito internacional, y drásticos en el regional. Los países latinoamericanos, en menor o mayor grado, habían pasado de adoptar el desarrollismo cepalino y promover cambios estructurales en su matriz productiva para construir ventajas competitivas dinámicas, a estar condicionados por préstamos internacionales, que al tiempo que facilitaban fondos para hacer frente a sus deudas externas, imponían recetas de política económica que volvían a poner el foco en las ventajas comparativas estáticas.

Entre 1985 y 1989, al tiempo que se consolidaba el proceso de reordenamiento y normalización general de instituciones y actores, se ponía el foco sobre las medidas políticas requeridas para superar la crisis. Algunos equilibrios macroeconómicos se restablecieron, aunque acompañados de un elevado déficit fiscal. En el marco de un repunte de la economía regional, Uruguay logró crecer, aunque sin recuperar hasta fines de la década de 1980 los niveles de precrisis. El contexto democrático, la reactivación de las negociaciones salariales tripartitas y el crecimiento económico ambientaron una mejora de los salarios reales. También se registraron mejoras en diversos indicadores sociales gracias a los esfuerzos hechos mediante políticas sociales. De todas formas, muchos desequilibrios se mantuvieron presentes: el crecimiento económico se desaceleró al final de la década, el gasto público se mantuvo en expansión, el déficit fiscal aumentó, especialmente en el año electoral, al igual que las presiones inflacionarias.

## 6.2. El presupuesto tras la reapertura democrática (1985-1989)

El tipo de presupuesto que emerge a mediados de los ochenta no contiene innovaciones de significación salvo que por primera vez se aplica la normativa desarrollada en la etapa fundacional (1967-73). En rasgos generales, predominó la lógica del presupuesto tradicional con todas sus restricciones, que apela al discurso del presupuesto por programa (PPP), de acuerdo a lo requerido por las normas constitucionales, pero que no intenta implementarlo efectivamente por razones que han sido expuestas antes.

Tras la restauración democrática en 1985 el Poder Legislativo, como correspondía, comenzó a exigir el cumplimiento de las normas constitucionales. Durante el primer lustro democrático –entre 1985 y 1990– el Gobierno y la administración en su conjunto procuraron fortalecer los instrumentos constitucionales y legales de la administración presupuestaria y afianzar el relacionamiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el ámbito de sus competencias. De las iniciativas legislativas que se fueron generando y de su trámite legislativo, el primer gobierno democrático después de la dictadura fue descubriendo sobre la marcha las normas en acción y generando los bocetos o instrumentos más acabados, que serían fundamentos de reformas al proceso presupuestal en períodos subsiguientes (por ejemplo, el que tiene que ver con toda la legislación y normativa sobre las finanzas de las intendencias departamentales).

Como resultado de estas acciones es posible reconocer una adecuada fortaleza institucional edificada a partir de la reconstrucción del escenario regulador de la hacienda pública, lo cual permitió restablecer las bases para la negociación política en el marco del proceso presupuestario, que se ha venido consolidando hasta nuestros días. El período es uno en que la dinámica de cambio o estabilidad es determinada por las *instituciones* entendidas ampliamente (tomando aspectos del institucionalismo americano original) como hábitos de razonamiento y patrones regulares de comportamiento. La recuperación de los reflejos democráticos, tal como ha sido elogiada por sus elevados niveles de cooperación (o postergación transitoria de *intereses* sectoriales o individuales), es parte de un proceso de construcción que va mucho más lejos y profundo que el cambio exclusivamente legislativo u operativo de la estructura institucional que formula, monitorea y evalúa los procesos presupuestales. En el período hubo una presión relativamente menor desde el ámbito de las *ideas*, las elites intelectuales estaban abocadas a ayudar a responder a las preguntas más urgentes de la supervivencia, profundización, y consolidación de una democracia que se sentía, con razón, todavía tutelada.

### 6.3. Empresas públicas

El proceso de reinstitucionalización que dejó atrás el período dictatorial hizo que tuvieran oportunidad de implementarse algunos de los planteos del programa de principios del Partido Colorado: Por un Uruguay para Todos, que incluía referencias a las EEP. En aquel documento se partía

de un concepto de «Estado promotor del desarrollo económico y social, de acuerdo a los planes y objetivos que persigue la estrategia política y económica del Gobierno, debiendo trazarse metas sociales, sin perjuicio de la eficiencia y la rentabilidad». En tal contexto, las EEPP debían cumplir con la responsabilidad de

ofrecer servicios de calidad, velar por un equilibrio contributivo no beneficiando a las actuales generaciones en perjuicio de las futuras ni viceversa [...] ser un ejemplo de eficiencia y eficacia [...] que les permita ser competitivas en lo interno y en lo internacional [...] su rentabilidad será aplicada a los fines de desarrollo socioeconómico de la comunidad (*El Día*, 1984, p. 43 y pp. 101-102).

Para cumplir esos fines, las medidas propuestas eran:

- Establecimiento de un nuevo marco normativo especial que les permitiera actuar con eficiencia y flexibilidad empresarial.
- Centralización en la fijación de las políticas y descentralización operativa a través de un sistema normativo propio de la esfera empresarial.
- Reorganización del sistema de coordinación de las relaciones institucionales del Gobierno Central con las empresas públicas.

El ya mencionado Decreto 96/85 reorganizó y restableció los comités, objetivos y estructura orgánica de la OPP y por consiguiente allí se definió la relación con las EEPP.

Entre 1985 y 1990 la acción de la OPP se focalizó en el asesoramiento y contralor del presupuesto de las EEPP, con el objetivo de contribuir al cumplimiento de las metas fijadas a nivel de gasto público, mantener la rentabilidad de dichas empresas, lograr equilibrios financieros y asegurar la disponibilidad de fondos de contrapartida para ejecutar sus programas de inversión. Particularmente se bregó por el alineamiento de los presupuestos de los entes industriales y comerciales a las metas macroeconómicas de déficit global del sector público, contribuyendo con ello a las negociaciones en curso con el FMI. Esto implicó la valoración de los planes de inversión y los niveles de endeudamiento, así como la coordinación en la presentación de iniciativas de inversión a financiar con bancos internacionales por parte de las empresas públicas. Asimismo, se confeccionó y se remitió anualmente un instructivo para la elaboración de los presupuestos respectivos.

Complementariamente la oficina analizó y asesoró con respecto a los programas financieros y los resultados contables, a partir del análisis de los balances y memorias.

En otra esfera, durante el período se llevaron a cabo estudios de la evolución del salario real de los funcionarios de las EEPP –particularmente en relación a otras dependencias del sector público– y su relación con indicadores físicos, en un esfuerzo por aproximarse a una medición de la eficiencia. Esto implicó la revisión de indicadores físicos de gestión de las EEPP en términos de capacidad, de actividad, de insumos y de calidad del servicio o bien producido.

Periódicamente se asesoró sobre modificaciones de tarifas, así como respecto a las estructuras tarifarias de los distintos entes. Esto implicó el análisis de paramétricas globales y por productos, confeccionándose los parámetros de costos y un programa para su actualización, el estudio de las variaciones de niveles tarifarios y elaboración de informes respecto de la racionalización de las respectivas estructuras tarifarias.

Cabe destacar los estudios realizados para encarar la reestructuración de algunas empresas, para redimensionar sus actividades, y acciones de capacitación a funcionarios en materia de privatización y «valuación de empresas en proceso de privatización». En este contexto, se elaboraron documentos con respecto a la actividad comercial e industrial pesquera por parte del Estado y también en las esferas de acción de OSE y AFE.

#### **6.4. Esbozos de RDE en la reinstauración democrática**

En los albores de la década de los ochenta América Latina inicia la fase de reformas de «primera generación», orientadas a implementar las medidas aprobadas en el Consenso de Washington, que básicamente son de ajuste fiscal (reducción del Estado), para luego implementar reformas de «segunda generación», que apuntan a una adecuación del aparato estatal (redefinición y construcción institucional). Para el caso uruguayo, a mediados de los años ochenta el discurso de la reforma cambia en el sentido de que se pasa del tópico más constreñido de la «reforma administrativa» al de mayor alcance de la «reforma del Estado», cuestionando los fines y formas de intervención del aparato estatal en su conjunto. El sector público transita un proceso de reducción de su alcance a través de la contención del gasto y del número de funcionarios. También se

busca la descentralización de su estructura mediante la reducción del núcleo central, el traspaso de funciones a organismos con mayor autonomía, o hacia organizaciones públicas no estatales o hacia otras del mercado y de la sociedad civil. Igualmente se incorporan lógicas y mecanismos de mercado a la actuación del Estado. Vale destacar también el notorio papel de los organismos multilaterales de asistencia financiera en estas graduales transformaciones, como impulsores de un nuevo paradigma de gestión pública a través de la financiación de programas de reforma en los que es visible esta nueva orientación. Será, por lo tanto, con la restauración de la democracia que quedará instalada una dinámica gradual de reforma, pautada por las características del sistema político-administrativo y la constelación de fuerzas imperante para impulsar o frenar las propuestas.

Durante la primera presidencia de Julio María Sanguinetti (1985-1989), las principales medidas adoptadas en materia de reforma administrativa estuvieron orientadas a la recomposición del cuerpo de funcionarios estatales mediante el intento de restitución de los once mil cesados en la dictadura, la prohibición de nuevos ingresos, políticas de capacitación apoyadas por la Escuela Nacional de Administración Pública de Francia (ENA), la creación de un sistema más meritocrático de calificaciones y ascensos, así como ciertas transformaciones a nivel de algunas empresas públicas (Nuesch, 2014, p. 5).

No obstante, no se encaró en profundidad una RDE durante este período. Más allá de que desde el discurso oficial se predicara con vehemencia en contra del tamaño del Estado, se adoptaron medidas puntuales que no lo recortaron ni reformaron institucionalmente, en una tónica gradualista y sin «paquetes unitarios». Las propuestas de modernización efectivamente planteadas tomaron tres vertientes sobre las que avanzaron incrementalmente: la racionalización de la administración pública, los programas de desburocratización y la mejora de gestión de las empresas públicas.

### **6.5. Las comisiones sectoriales**

La vuelta al régimen democrático supuso el retorno de las convocatorias al funcionamiento de las comisiones sectoriales, siguiendo su espíritu fundacional.

### 6.5.1. Comisión Sectorial del Azúcar (1985)

La Comisión Sectorial del Azúcar se crea el 15 de mayo de 1985 por resolución del director de OPP en el marco de lo establecido en el artículo 9 del Decreto 96/85,<sup>61</sup> que ratifica la creación de comisiones asesoras al PE en la órbita de la OPP. El principal objetivo de la Comisión Sectorial del Azúcar fue realizar un diagnóstico actualizado del funcionamiento del sector azucarero en sus fases agrícola, industrial y comercial, y sus posibilidades de desarrollo futuro, como respuesta a la situación crítica experimentada por el sector hacia mediados de la década de 1980 (Presidencia, 1985).

Uno de los principales cometidos de la comisión fue asesorar al PE en la identificación de recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles, así como analizar las posibilidades del desarrollo del propio sector. En este sentido, se solicitó a la comisión el estudio de la factibilidad y viabilidad de la planta industrial de ARINSA,<sup>62</sup> en el contexto de las condiciones de producción, comercialización y consumo existente en 1985. Al mismo tiempo, se encomendó el análisis de las condiciones para la transformación o reconversión de las distintas plantas destinadas a la producción de alcohol u oleaginosas. Un capítulo destacado lo constituyó el análisis de la evolución histórica del mercado del azúcar, con el objetivo de determinar la participación de los distintos ingenios en la compra de insumos y comercialización del producto. La comisión estudió el marco institucional y los factores determinantes de la oferta y demanda para desarrollar políticas para el crecimiento del consumo, dada la oferta excedente en el sector y la variabilidad de los precios internacionales del producto. Por último, se solicitó el estudio de la normativa en que se basaba ANCAP para la producción, industrialización y venta del azúcar (Presidencia, 1985).

La CSA desarrolló sus labores en cuatro sesiones plenarios en 1985 (ibid., p. 6). Más allá de la elaboración de documentos y recomendaciones, una de las principales actividades de la comisión fue la conformación de un grupo de trabajo con el cometido de realizar un estudio de los costos de la reactivación de la planta de ARINSA. El grupo, conformado por los sectores representados en la comisión, elaboró dos informes con posiciones en mayoría y minoría. En la última sesión plenaria de la comisión se decidió el envío del informe, incluyendo el informe de la minoría,

61 Decreto 96/85: <http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/96-1985>.

62 Azucarera de Río Negro Sociedad Anónima

a la comisión parlamentaria encargada de analizar la reactivación de ARINSA y del Frigorífico Anglo.<sup>63</sup> En 1986 la CSA tuvo ocho sesiones de trabajo prestando asesoría a la referida comisión parlamentaria.

### **6.5.2. Comisión Sectorial del Arroz**

Con el restablecimiento de la democracia se vuelve a convocar a la Comisión Sectorial del Arroz. En 1986, cumpliendo con lo dispuesto por la legislación vigente, se restableció esta comisión tomando como base la Comisión de Arroz que funcionaba desde 1973 y adecuándola a lo dispuesto por el Decreto 96/985 en lo relativo a su organización y funcionamiento. Se integra con representantes del Ministerio de Agricultura y Pesca, Ministerio de Transporte y Obras Públicas, BROU y OPP por el sector público; un representante por la Asociación de Cultivadores de Arroz, otro por la Gremial de Molinos Arroceros; y dos representantes por el sector obrero designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

### **6.5.3. Comisión Sectorial de la Construcción y Vivienda (1987)**

Esta comisión se crea el 23 de setiembre de 1987 (Presidencia, 1987), aunque no se registra en las memorias de ese año la integración de la comisión y sus principales cometidos. En 1988, a los efectos de contar con un diagnóstico actualizado de este sector de actividad, se decidió implementar un sistema de información, y luego, con esa base, elaborar las propuestas sobre planes y programas. También se decidió dar impulso a iniciativas de investigación tecnológica referidas a la construcción y la vivienda, a cuyos efectos se crearon dentro de la comisión grupos de trabajo encargados de la planificación, organización y coordinación de estas tareas (Presidencia, 1988). La comisión continuó funcionando hasta 1990, lo que es consignado en las memorias de ese año.

---

63 Comisión Especial para la Reactivación de ARINSA y Frigorífico Anglo. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, n.º 103, tomo 297, 6 de mayo 1986, 12.<sup>a</sup> sesión ordinaria: [https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/19860506S00-12\\_SSN4189692.html](https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/19860506S00-12_SSN4189692.html).



---

**La OPP 1990-2005: control presupuestal  
y reforma del Estado sin planificación  
del desarrollo**



La nueva agenda reformista, de corte netamente liberal, vino de la mano de un programa político inspirado desde lo externo, llamado «las reformas de primera generación del Consenso de Washington», y justificado, desde lo interno, en la necesidad de cambios drásticos ante la persistencia de la crisis. Sus titulares, entre otros, incluían la reducción del déficit fiscal, el abatimiento de la inflación, la apertura económica, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, y el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada.

Estos titulares dieron marco a la política económica implementada por la administración de Lacalle, plasmado en el mensaje del PE a la Asamblea General del 15 de marzo de 1994, en el que se realizaba un diagnóstico sobre la situación económica del país a comienzos de los noventa:

Una historia de estancamiento económico, bajos niveles de inversión e inflación crónica próxima al descontrol, dentro de una economía aún muy cerrada, soportando el peso a la vez de una abultada deuda externa y un costoso y poco eficiente aparato estatal cuyo financiamiento había generado un fuerte déficit fiscal y contribuido a afectar negativamente la salud del sistema financiero público [...] (Presidencia, 1994, p. 4).

De allí que, de acuerdo al mensaje del PE, el gobierno había priorizado: i) reducir el déficit fiscal y por ello la Ley de Ajuste Fiscal; ii) abatir la inflación mediante el equilibrio de las finanzas públicas y de una política monetaria y cambiaria confiable; iii) profundizar la apertura económica mediante la integración regional en el marco del Tratado del Mercosur y la apertura unilateral al mundo a través de la reducción gradual de los gravámenes arancelarios y de las trabas pararancelarias, y mediante la desgravación de las importaciones de bienes de capital, la promoción del ingreso de capitales y el incentivo de la actividad turística; iv) reducir la deuda externa cumpliendo los compromisos asumidos e incrementando las reservas internacionales; v) reformar al Estado, que desde principios de siglo había tomado para sí una participación muy activa en actividades industriales y comerciales

Con el fin de cambiar ese patrón, se había elaborado un proyecto de ley que, si bien fue derogado parcialmente a fines de 1992, había posibilitado, entre otros logros, la liquidación de Industrias Pesqueras y Lobe-

ras del Estado (ILPE), la asociación de capitales privados a Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), y la reforma de la actividad portuaria. Por otro lado, se había creado el Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE), en aras de facilitar y agilizar trámites, y la Comisión para el Desarrollo de la Inversión (PLADES), con el fin de simplificar y reducir regulaciones y reglamentaciones.

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

La OPP, como organismo estatal perteneciente a la cúpula de conducción política, tuvo participación y gravitación en la implementación de la batería de políticas que se propuso la administración de la primera mitad de los noventa. En 1990 la oficina, que pasó a estar a cargo de Conrado Hughes,<sup>64</sup> modificó su ordenamiento interno y pasó a estructurarse en ocho reparticiones técnicas: la Secretaría Ejecutiva y las divisiones Política de Integración, Presupuesto Nacional, Empresas Públicas, Política de Inversión, Cooperación Internacional, Preinversión y Administrativa. Además, pasó a tener cuatro asesorías: Letrada, Económica, Informática y el Grupo Asesor sobre Reforma del Estado (GARE), que se encargaría de elaborar la reglamentación de la Ley de Empresas Públicas; y tres dependencias: la Dirección General de Estadística y Censos, la DIPRODE y la Comisión para el Desarrollo de la Inversión (PLADES) (Presidencia, 1990).

Posteriormente, en 1991, se crearían nuevas entidades en la órbita de la OPP. Para la coordinación de la inversión pública con la privada se creó la Unidad de Seguimiento de Proyectos (USPI). Para la coordinación del proceso de privatizaciones se creó la Comisión Coordinadora de Privatizaciones. Para promover la integración regional en el marco del Tratado del Mercosur se formó la Comisión Sectorial del Mercosur (COMISEC). Asimismo, se encomendó a la OPP la instrumentación y ejecución del

<sup>64</sup> Conrado Hughes, economista, miembro del Partido Nacional, actuó como director de la OPP durante los primeros dos años de la administración de Lacalle. Le sucedieron el ingeniero Carlos A. Cat y el economista Javier de Haedo. Todos pertenecientes al herrerismo.

Plan de Desregulación del Comercio Exterior y las Inversiones (PLADES). Por tal motivo se instaló una oficina técnica que promovió medidas de política en el área de comercio exterior. Finalmente, se creó la unidad ejecutora Proyecto de Infraestructura Social (PRIS) para ejecutar y coordinar la inversión social en áreas carenciadas.

Más allá de las nuevas reparticiones, una división que adquirió peso en la OPP del noventa fue la de presupuesto.<sup>65</sup> Contrariamente, la planificación se desdibujó tras la desaparición de la División de Planeamiento General. Parecería ser que la oficina, gran protagonista en la implementación de la estrategia de desarrollo delineada, no tuvo mayor gravitación en su elaboración y actuó como organismo ejecutor más que como asesor en materia de planes y programas de desarrollo.

En 1995 Sanguinetti resultó electo por segunda vez. Al ser electo por un pequeño margen y con una bancada parlamentaria relativamente pequeña, debió construirse un gobierno de coalición, que comprendía a todos los sectores del Partido Colorado y a casi todos los del Partido Nacional. De allí que este período de gobierno diera continuidad en cierta medida a la orientación política de su predecesor. Esto se ve claramente reflejado en la RDE.

Junto al segundo mandato de Sanguinetti como presidente de la república, vuelve Ariel Davrieux a la conducción de la OPP. Si bien no se dio una reorientación significativa de las funciones y del ordenamiento interno de la oficina, algunos nuevos programas se incorporaron a su organigrama y lo hicieron bajo la misma lógica que en el período anterior. En este sentido, y de forma esquemática, se destacan ciertas permanencias, así como algunas innovaciones. Continuó siendo la División de Presupuesto la que encabezaba las memorias anuales y a la que se le destinaba gran parte de ellas; retornó con más ímpetu la promoción del desarrollo regional bajo el nuevo Programa de Desarrollo Municipal; se mantuvo el rol central de la oficina en la implementación de la reforma del Estado a través de la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE); se formaron dos programas nuevos, el Programa de la Reforma de la Seguridad Social (PRSS) y el Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS), que estuvo centrado en medidas de política en el ámbito de la educación, la justicia, el Poder Legislativo, el mercado laboral, la salud, la infraestructura, la focalización de servicios sociales,

<sup>65</sup> Una muestra de ello es que durante el período 1990-1994 fue esta división la que pasó a encabezar las memorias anuales de la oficina y a la que se dedicó gran parte de estas.

y el fortalecimiento de la sociedad civil. Junto a estos programas se crea también el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Se mantuvo, por otro lado, la DIPRODE (Presidencia, 1996).

Haciendo explícita la pérdida de peso del componente planificador que se produjo desde 1990, en el capítulo introductorio de la memoria anual de 1999 se dice:

La estrategia de desarrollo definida por el gobierno nacional [...], de enfoque gradualista, suponía la aplicación de una política económica que lograra, en el período, la sostenibilidad y la consolidación de la estabilidad apuntalando la ejecución de políticas y programas que, en el ámbito social, mantuvieron los indicadores de excepción que el país ha alcanzado, a nivel regional, en términos de equidad e igualdad social [...] (Presidencia, 1999, p. 2).

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

La conducción política del período de reformas liberales fue inaugurada en 1990 por un referente del paradigma neoliberal, Luis Alberto Lacalle, y cerrada por otro de sus más adeptos, Jorge Batlle. No obstante, el último subperíodo (2000-2004) encuentra un Batlle más matizado, tal vez debido a los equilibrios políticos que debía encontrar en medio de la crisis económica, y también, probablemente, debido a que la crisis había comenzado a generar cierta desconfianza en el plano internacional hacia los extremos de las visiones mercadocéntricas.

Bajo la nueva administración que asumió en el 2000 no hubo demasiados cambios con respecto al funcionamiento de la OPP. Siguió estando liderada por Ariel Davrieux quien, de acuerdo a Lanzaro (2013), mantuvo un papel preponderante como director de la oficina, en especial en cuestiones presupuestales y en ciertas cuestiones estratégicas, posibilitando una participación permanente y sistemática en los acuerdos ministeriales. Este autor es enfático en cuanto al rol que le correspondió jugar a la OPP durante el primer quinquenio del presente siglo,

más que una entidad de planificación propiamente dicha, que correspondiera a las expectativas con las que se creó y con las funciones que le asigna la Constitución, en ese período obró como centro de elaboración presupuestal y de supervisión general de las finanzas públicas, constituyéndose a partir de ello en un factor decisivo en el análisis y la toma de decisiones políticas [...] (Lanzaro, 2013, p. 10).

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

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

Pasando raya, se podría afirmar que la OPP durante el período 2000-2004 no innovó demasiado con respecto a las dos administraciones anteriores. No obstante, y ampliando el foco, la oficina se diferenciaba bastante de aquella que había emergido tras la reapertura democrática. Como se mencionó en capítulos previos, en 1985 la oficina volvió a su normalidad institucional con un formato organizacional similar al de 1973, y con funciones no tan distantes de las asignadas en su creación y mantenidas bajo el gobierno de facto. Durante la segunda mitad de los ochenta la OPP siguió manteniendo un ordenamiento interno que guardaba mucho del original: cuatro divisiones centrales que cumplían con las dos funciones principales asignadas a la OPP –planificación y presupuesto–, un departamento administrativo, dos asesorías y tres unidades ejecutoras. Una de esas unidades, la DIPRODE, constituyó el cambio más importante introducido en ese quinquenio. Al 2004, bien distinto era el formato de la OPP, mucho más complejo y desconcentrado, que daba cuenta, además, de un cambio significativo en sus funciones.

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

### 7.1. Empresas públicas

La década de los años noventa del siglo pasado puede caracterizarse a escala nacional como un período de intentos y ensayos para implementar o profundizar políticas de liberalización, desregulación y privatización en el contexto regional de aplicación de medidas de ajuste estructural.

En materia de relacionamiento de OPP con las EEP, tal cual se ha señalado anteriormente, el Decreto 573/90 de 12/12/1990 –que apunta a la reformulación de la estructura y ajuste de cometidos de la oficina– creó la Comisión Coordinadora de Privatizaciones (Presidencia, 1990). Se trata de una manifestación concreta, en el plano organizacional, de una de las líneas de acción priorizadas en el período en materia de reconfiguración del sector público, la reforma del Estado.

Es posible identificar que buena parte de las acciones se encuadraban en la perspectiva de contar con mayor información para racionalizar la gestión y, eventualmente –de haber obtenido la sanción del marco legal correspondiente–, preparar y ejecutar la privatización. Tal es el caso de análisis de los programas financieros y seguimiento de resultados de las EEPP en el marco de la coordinación de las metas macroeconómicas de déficit global del sector público con el MEF, BCU y DGI; o el análisis de evolución del salario real del sector EEPP por empresa y categoría funcional; o la actualización de indicadores físicos de actividad, capacidad instalada e insumo; o la informatización de la totalidad de los presupuestos operativos y de inversión a efectos de posibilitar su ajuste automático; o el procesamiento de «cumplidos mensuales reales» para compararlos con las proyecciones realizadas.

Durante la década se trabajó periódicamente en la actualización del documento *Ahorro, inversión y financiamiento del sector público* en lo que respecta a las EEPP y del informe sobre *Empresas públicas 1980-88*, a requerimiento de los equipos económicos de los respectivos gobiernos.

Además de asesoramiento, control y recomendaciones específicas para mejorar la eficiencia en la gestión y la racionalización de la estructura de cargos y funciones en las EEPP, se participó en reuniones de trabajo para la adecuación a la nueva normativa emanada de cambios en los marcos regulatorios.

Las leyes que autorizaban las privatizaciones fracasaron por la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa, promovidos desde organizaciones de la sociedad civil y algunos partidos políticos (o fracciones de estos), que defendieron la idea de que las EEPP formaban parte del patrimonio nacional y constituían una base fundamental para el desarrollo del país. A pesar de la derrota electoral de las iniciativas privatizadoras, se implementaron otros mecanismos que debilitaron el papel de las empresas públicas y, asimismo, se incidió –con injerencia de OPP– en la toma de decisiones, postergando u obstaculizando la inversión en estas empresas y por esta vía reduciendo su incidencia en los sectores de actividad específicos. Algunos de los casos más ilustrativos de esta política fueron el de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) y el del Correo, que dejaron el espacio económico libre para el capital en el transporte automotriz de carga y pasajeros, así como para los correos privados (Notaro, 2015).

Puede evaluarse que la imposibilidad política de privatizar las principales EEPP enfrentada por el gobierno de Lacalle tuvo como consecuencia que abocara sus recursos a promover privatizaciones periféricas (y también en el Gobierno Central), y principalmente a su modernización en varias dimensiones, las cuales incluyeron: los sistemas de personal (modificando regímenes estatutarios de los funcionarios para lograr un adecuado mecanismo de incentivos y castigos); los sistemas de compras (dotando de mayor autonomía a las gerencias); y los sistemas de control (sustituyendo controles de legalidad por los de gestión). También se habilitaron a las empresas públicas figuras asociativas y se les permitió emitir obligaciones negociables para financiar sus proyectos de inversión. Como lo describe Ramos (1993), en torno a estas propuestas de mejora de la gestión de las EEPP impulsadas desde el centro del Gobierno, se buscaría incorporar reglas de mercado en estrecha vinculación con el proceso de desburocratización y la capacitación del servicio civil para modificar los principios de la actividad administrativa. Se propuso a su vez que el cumplimiento del presupuesto de estas empresas fuera analizado trimestralmente con las gerencias involucradas, bajo el control del Tribunal de Cuentas y sobre los indicadores confeccionados por la OPP, para evaluar de ese modo su gestión administrativa, financiera y gerencial. Una vez aprobados los contratos-programa, los indicadores y el control de gestión, los directorios de las empresas quedaron habilitados a suscribir contratos de gerenciamiento con los gerentes, a quienes se les exigiría dedicación *full time* y se les compensaría especialmente por el cumplimiento de objetivos previstos. La fuga de personal de cargos técnicos capacitado en la empresa pública hacia el sector privado llevó a la promoción de una alta burocracia con fuerte capacidad de planificación, con orientaciones selectivas y fuerte necesidad de que sus actuaciones se reconozcan no solo en el terreno de la legalidad, sino en el terreno real de la economía, diluyendo en alguna medida las tradicionales fronteras entre política y administración.

## 7.2. Pasos sucesivos hacia la reforma del Estado

No sería exagerado decir que, a partir de los años de 1990, la OPP podría haberse llamado Oficina de Presupuesto y Reforma del Estado. Con idas y venidas, la reforma del Estado ocupó muy buena parte de las energías de la oficina.

### **7.2.1. Propuestas radicales de reforma del Estado en el gobierno de Lacalle**

El gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1994) propuso una tónica de RDE de mayor radicalidad, centrada en la reducción del gasto público, del número de funcionarios y en el retiro del Estado de ciertas actividades económicas a partir de los procesos de privatización de EEPP, que fueron parcialmente rechazadas por la ciudadanía por referéndum en el año 1992.

Este cambio de paradigma en la administración pública era impulsado desde una fuerte crítica a la racionalidad burocrático-weberiana en el campo de la modernización administrativa (Ramos, 1993 y 2003). Los procesos fundamentales de modernización de la administración serían canalizados por el PRONADE, creado en el año de asunción del Gobierno, cuya coordinación y ejecución correspondió a la Secretaría de Presidencia. La creación de la PRONADE mediante el Decreto 257/990, con la dirección del contador Alberto Sayagués, pretendió simplificar trámites, facilitar la atención de los usuarios y reducir la interferencia gubernamental en la actividad privada, proponiendo que al abandonar tareas inútiles se incrementaría la productividad, en una noción de desburocratización próxima a la desregulación y que diagnostica al burocratismo como enfermedad. Dicha enfermedad se manifestaría a través de una serie de síntomas, entre los que se incluyen: que las jerarquías no toman decisiones según criterios de eficiencia; que las estructuras pierden sus objetivos y son incapaces de trazarse metas; que los objetivos de la administración prevalecen por sobre los de los administrados; que no hay adecuados niveles de supervisión para las tareas ni planificación; que se sustituye información por papeleo confuso; que se estira la pirámide de jerarquías evitando la decisión; que los controles ahogan la iniciativa; que las regulaciones actúan como mecanismos de coerción suprainministrativos; que la legitimación se obtiene de la propia burocracia y no del sector real de la economía.

La desburocratización se entendió no solo como simple racionalización y simplificación administrativa, sino también como una modificación de la cultura organizacional de la burocracia, desde una crítica al ritualismo y el centralismo de la administración pública tradicional, entendidas como «patologías burocráticas». Se hace foco en el cliente del servicio y en la responsabilidad del administrador frente al administrado y a sus superiores. El programa de desburocratización, si bien se asemeja a los tradicionales proyectos de simplificación administrativa, significa ante

todo reducir la interferencia del Estado y el exceso de reglamentación en la actividad económica, orientándose directamente al interés del usuario o consumidor del servicio público, con el objetivo de aliviarlo de exigencias excesivas y asegurarle un buen servicio. Es un cambio cultural más que técnico, destinado a modificar la cultura organizacional de la burocracia, por lo cual el apoyo político es fundamental para que cristalicen los intentos de cambio.

Por lo tanto, en el marco del PRONADE, se incorporan una serie de mejoras en los procesos y procedimientos administrativos, la simplificación del régimen de compras y de contrataciones recopilando las normas referidas a este (con innumerables enmiendas en textos legales), para conformar el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera del Estado (TOCAF), y el avance en la delegación de funciones y búsqueda de enfatizar en cometidos sustantivos por encima de lo formal que supuso el dictado del Decreto 500/91 sobre el nuevo procedimiento administrativo, para incorporar legalmente principios de eficiencia a la actividad administrativa. Mediante este decreto, que modificó al anterior Decreto 640/973, la administración revisaría sus propios *inputs*, modificándolos en favor de los intereses del administrado, promoviendo un formalismo moderado que autorice al funcionario a la inobservancia de exigencias formales no esenciales que pueden ser cumplidas *a posteriori*; para que actúe discrecionalmente dentro de un margen de apreciación de los textos legales.

En materia de racionalización de funcionarios públicos, durante este período se crearía un régimen de arrendamiento de obras, se promovería un régimen de retiros incentivados (Ley 16.127 de 1990), y se redefinirían las normas de ingreso, consagrando como principio general la prohibición de ingreso de nuevos funcionarios al Estado. Por medio de estas reformas parciales se produjo una importante reducción del personal del Estado, aproximadamente diez mil funcionarios.

En esta etapa también se intentó modificar sustantivamente la coordinación del conjunto del sistema de políticas públicas sociales. El Programa de Inversión Social (PRIS) inserto en OPP planteó superar la sectorialidad del área pública social a través de la creación de una Unidad Coordinadora con fuerte autonomía, contando para ello con financiamiento del BID y una amplia libertad de acción de sus expertos contratados. Por lo tanto, este programa operaría centralizadamente, elaborando diagnósticos especializados en diversas áreas y ofreciendo cooperación

técnica a los distintos proveedores de servicios sociales. Al mismo tiempo, promovería la descentralización del formato de intervención estatal, incorporando actores privados o comunitarios en el diseño e implementación de los nuevos servicios sociales; privatizando los programas que no atendían a los grupos carenciados y derivando el resto a organizaciones de la sociedad civil. En una siguiente fase, el programa pasaría a funcionar como Programa de Fortalecimiento del Área Social (FAS), con un papel disminuido de sus técnicos, mayoritariamente constreñidos a roles de asesoramiento.

Alejando el foco de las iniciativas en concreto, es plausible afirmar que la reforma administrativa intentada desde el gobierno del presidente Lacalle logró recoger en buena medida las propuestas de racionalización y modernización de la administración pública uruguaya previas a la reforma del Estado, rastreadas en los ya citados informes Hall (1954), de la CIDE (1966) y Oszlak (1972). A partir de la recodificación operada en los fines del Estado, desde un paradigma ideológico más próximo al neoliberalismo, se asume como una necesidad impostergable alcanzar cierta flexibilidad organizacional, para lo cual la reforma administrativa aparece priorizando procesos de desburocratización y de gerencia del Estado, preparando a la administración para que su actividad sea funcionalmente más racional a la RDE, a través de cambios en las formas fundamentales de dirección de la acción administrativa, de sus esquemas normativos, y de una mayor autonomía para responsabilizarse de sus propias actuaciones. Por lo tanto, puede afirmarse que el nuevo esquema normativo de la administración pública incorpora una racionalidad político-sistémica orientada funcionalmente a las necesidades económicas, flexibilizando la clásica orientación legalista, priorizando las líneas de acción relativas a la racionalización, la desburocratización, la mejora de la gestión del sector de empresas públicas y el propósito de dotar a la administración de recursos humanos y normativos para realizar con mayor autonomía tareas de programación y de selección de alternativas.

### **7.2.2. La ambiciosa reforma administrativa del CEPRE: impulsos, continuidades y límites durante las presidencias del Dr. Sanguinetti (1995-1999) y del Dr. Batlle (2000-2004)**

Durante la segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995-1999) se propulsó un importante programa de reforma administrativa como parte de un conjunto integral de propuestas de reforma en las áreas de

seguridad social, empresas públicas, sistema político, seguridad ciudadana, y educación, que promovían la eficiencia, equidad y mejora en el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos (Nuesch, 2014, p. 6).

Esta reforma administrativa procuraba contribuir a mejorar la competitividad económica del país, en un escenario de apertura e integración comercial, mejorando la productividad y calidad del gasto y los recursos públicos, a través de la profesionalización de los recursos humanos de una administración pública modernizada en términos de una gestión por resultados, y de transformaciones institucionales que redundaran en una mayor eficiencia de las prestaciones públicas (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2002).

La Ley de Presupuesto 16.736 de 1996 encomendaría a un Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) la conducción de las políticas dirigidas a la modernización de la administración pública. El CEPRE estaba integrado por el MEF, la OPP y la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC). Su objetivo era brindar mayor eficiencia, eficacia y calidad a la administración pública, implantando y dando continuidad al programa de RDE, y verificando el cumplimiento de las metas fijadas. Mediante esta ley se aprobaron los decretos reglamentarios y las definiciones técnicas para realizar las acciones de reforma previstas en la gestión de las instituciones comprendidas en el Presupuesto Nacional (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2002). A su vez, el gobierno uruguayo solicitó apoyo al BID para la implantación efectiva de la Ley 16.736 y el fortalecimiento de la institucionalidad que la llevaría adelante.

El CEPRE se constituyó por lo tanto en una superoficina cercana al presidente, con alto respaldo político, y que fue estableciendo en sus sucesivos instructivos las características técnico-administrativas que debían guiar las reestructuras y demás líneas del Estado. Al CEPRE se le asignó por un lado el cometido de dictaminar los proyectos de estructuras organizativas de las Unidades Ejecutoras UE y promover su reordenamiento tendiendo al fortalecimiento de los cometidos sustantivos de cada inciso, y por otro el de elaborar y realizar el seguimiento de las medidas de racionalización y modernización administrativa, así como el seguimiento de las medidas de reinserción laboral y de mejora de los sistemas de personal. La gerencia operativa de la reforma estuvo a cargo de una secretaría ejecutiva que gestionaría el proceso, atendiendo a su compatibilidad con el plan de estabilización macroeconómica en curso, pautando el ritmo y velocidad a los jefes de las diferentes UE, que debían ser consultados e involucrados. Debía contemplar el principio de

inamovilidad de los funcionarios públicos (apostando a la racionalización de cargos y funciones contratadas) y atender al concepto de reasignación presupuestaria del 70 % de los recursos economizados, a ser utilizados en capacitación, racionalización de la estructura salarial, premios al desempeño y creación de cargos de alta especialización.

Las principales áreas impulsadas por este proceso serían la reformulación de las estructuras organizativas de la administración central; la creación de sistemas de calificación del personal y el establecimiento de un sistema de alta gerencia; la revisión de regulaciones legales y administrativas; el ordenamiento y modernización financiera; y, finalmente, la creación de un sistema de evaluación de la gestión pública en base a indicadores de resultados con enfoque al cliente, transformando los sistemas de remuneraciones, calificación, supervisión y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo.

La reforma de la administración central aparece como una trascendental reestructura institucional con propuestas no típicamente liberales de mercado, y como un proceso de cambio gradual y persistente con etapas previstas y plazos determinados. En su implementación fue un claro producto de la cultura de compromiso y negociación entre los actores burocráticos y políticos, que no dio espacio a grandes debates, en concordancia con un objetivo explícito de baja politización. Atendiendo a dicha lógica es que se presentaría para su aprobación parlamentaria de manera dispersa en diversos artículos de la Ley de Presupuesto Nacional de 1996, diluyéndose en una multiplicidad de iniciativas. Su implementación, a través de un equipo de alrededor de quince técnicos contratados con fondos del BID, significó, por lo tanto, una delegación al PE de la definición del contenido concreto de las transformaciones.

En cuanto a los contenidos de la reforma, afectarían intensamente las estructuras burocráticas tradicionales, proponiendo por primera vez el retiro involuntario de funcionarios presupuestados de la administración central y la reducción de las estructuras ministeriales a sus actividades sustantivas. El Instructivo N.º 3 del CEPRE, de acuerdo con el Decreto 186/996, definió que las UE de los ministerios debieran distinguir entre sus actividades sustantivas (por relativas a la formulación de políticas, control y reglamentación) y no sustantivas (vinculadas a la prestación directa de servicios). Estas últimas serían tercerizadas siempre que no lo impidiese un mandato constitucional. También se suprimieron o fusionaron aquellas unidades organizativas que no cumplían con los requisitos técnicos exigidos por el CEPRE (un mínimo de personal, entre otros) o

realizaban tareas duplicadas. Por otra parte, se impulsó un sistema de evaluación de la gestión, donde las UE definirían sus objetivos e indicadores cuantitativos de desempeño para evaluar el resultado de su gestión. Dicho sistema demostró escasa utilidad como instrumento de control y base para el cálculo de asignaciones presupuestarias. A su vez, este conjunto de iniciativas, teóricamente alineado con las reformas de segunda generación, no concretó un efectivo y convincente fortalecimiento del núcleo del Estado, a pesar de que se proponían reforzar las capacidades estatales para cumplir sus funciones esenciales y desprenderse de la provisión directa de aquellas que no lo son.

Como se analizara en el *Informe de evaluación de impacto del Programa Sectorial de Reforma del Estado* (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2002), la reforma administrativa tuvo que enfrentar la alta relación del gasto público sobre el producto –sus amplios grados de ineficiencia–; la inadecuación de las organizaciones y estructuras públicas –que restringían la adaptación a nuevos cometidos, a la adecuación de procesos y cambios tecnológicos–; y la escasa información disponible sobre gestión –que imposibilitaba medir impactos y conocer costos de los servicios–. A su vez, se reiteraban los diagnósticos de una cultura burocrática que privilegiaba actividades y procedimientos; de indefiniciones de competencias y responsabilidades, donde coexistían funciones normativas y operativas; de duplicaciones de funciones de apoyo; de una división del trabajo poco funcional a la introducción de cambios tecnológicos; de un imposible manejo de incentivos y exigencia de responsabilidades. Se observaba por otra parte la carencia de sistemas de evaluación rigurosos acerca de la pertinencia, calidad y precio de los cometidos, el debilitamiento del liderazgo de la gerencia pública, la pérdida de un enfoque integral al ciudadano y sus demandas, y la imperiosa necesidad de modernización de los sistemas financieros y presupuestales de la administración.

Para elaborar sus proyectos de reestructura organizativa, cada inciso y UE debió realizar una programación estratégica, definiendo cometidos sustantivos y de apoyo, determinando su nueva estructura, generando un listado con los puestos de trabajo declarados excedentarios, un listado de funcionarios declarados disponibles por reestructura, el conjunto de retiros incentivados y un plan de implantación que contase con la aprobación del PE.

A través del Instructivo N.º 6 del CEPRE se perseguía que las UE quedasen organizadas en base a áreas sustantivas, dotadas de unidad interna, orgánicamente completas y capaces de desempeñarse con autonomía de gestión. Debían establecerse tamaños mínimos de sus partes componentes para evitar una atomización de sus estructuras. En términos de resultados, es verificable que se simplificaron los procesos y estructuras organizativas, se eliminaron casi en su totalidad las duplicaciones de cometidos, se suprimieron alrededor de 37% de UE civiles, 308 cometidos y más de 11.500 cargos y funciones contratadas, reduciendo cerca del 20% de la plantilla sujeta a reestructura (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2002).

Las economías surgidas de las reestructuras superaron ampliamente las metas de ahorro presupuestadas (superaron los US\$ 85 millones anuales, cuando la previsión era de US\$ 30 millones), dejando así disponibles importantes fondos para diversos planes de jerarquización de la función pública (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2002).

En cuanto a los sistemas de remuneraciones, se mejoraron de manera general las remuneraciones de los funcionarios, procurando corregir las desigualdades, compensando la responsabilidad y especialización requeridas para el desempeño de las tareas, a través del pago de premios al desempeño, la financiación de cargos de alta especialización y la contratación con terceros. Más específicamente, se logró que el 35% del total de cargos de dirección de primer nivel definidos en las reestructuras fuera sido definido como «de alta especialización». Su provisión se realizaría mediante concursos abiertos, en un reclutamiento basado en procesos ecuanímes, sostenidos en propuestas de gestión, con formas de reclutamiento, selección y remuneración competitivos con la gestión privada. El Decreto presidencial 303/996 destacaba que el establecimiento del sistema de alta especialización resultaba de fundamental importancia en orden a la mejora de la administración pública en lo que respecta a sus objetivos y prácticas de gestión orientada a resultados, cuya creación estaba pautada por el procedimiento establecido en el Instructivo N.º 15 preparado por el CEPRE en 1998. Esta posibilidad se constituyó en una de las escasas excepciones a la posibilidad de ingreso a la función pública. La reforma aprobó la creación de 213 funciones de alta especialización en los diferentes incisos. Desde el momento de su creación hasta mayo de 2004 se proveyeron 59 de los 213 cargos.

Mientras tanto, en términos de calificación de los recursos humanos, se promovió la adecuación a los cambios tecnológicos, fomentando la profesionalización, el desarrollo personal, la carrera administrativa y la satisfacción con el trabajo, apuntalando la actualización de conocimientos, a través del Programa de Capacitación (ProCap), diseñado e implementado por el CEPRE. En el contexto de la reforma, el principal desafío era recalificar a los funcionarios que tendrían a su cargo el cumplimiento de los cometidos que se originaron a partir de la reestructura de las UE. El plan de capacitación desarrollado entre los años 1998 y 1999 partió de un relevamiento realizado en 1997, en el que se determinaron las necesidades de capacitación de los incisos y UE, y continuó con planificación de la capacitación de sus funcionarios, elaborando proyectos específicos y evaluando el impacto en la organización para apoyar la modernización de la gerencia pública y fortalecer el cumplimiento de sus cometidos sustantivos y de apoyo, implementar cambios tecnológicos y satisfacer las necesidades de los usuarios. El ProCap implicaría la profesionalización de los niveles directivos y el apoyo a la implantación de modernos sistemas de gestión. La estrategia de capacitación diseñada sobre estas pautas fue aprobada por el Decreto 19/999. Durante 1998 y 1999 se dictaron un total de 68 que implicaron la aplicación de 2858 horas docentes sobre un total de 2125 funcionarios públicos. Del conjunto de propuestas, el Programa de Mejora de Atención a Usuarios implicó a más de la cuarta parte del total de funcionarios capacitados en el marco de la reforma, y la capacitación gerencial contó con la mitad de los participantes y la mayor inversión, superándose las metas planteadas (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2002).

En el área de supervisión externa y racionalización de las condiciones objetivas de trabajo, se partió de comprender que diferentes procesos fueron erosionando ambas cosas, cristalizando situaciones de desigualdad y desmotivación de los funcionarios, que redundaban en ausentismo, baja productividad y bajo rendimiento. La reforma promovió ajustes, correctivos y políticas, procurando mejorar los resultados de las relaciones entre carga horaria, remuneración, asistencia y productividad.

Dentro de la modernización de los procesos y sistemas de la gestión pública, la jerarquización de la función pública implicaría, para los encargados de la reforma, una mejora de las remuneraciones del funcionariado y estimular el buen desempeño en la gestión, a fin de corregir desigualdades, compensar la responsabilidad y especialización requeridas

para el desempeño de las tareas, financiar los cargos de alta especialización y asignar un 5 % como mínimo de las economías generadas para el pago de premios por desempeño excelente o muy bueno.

El sistema poseía una serie de características distintivas: era obligatorio y universal, por comprender a todos los escalafones de la administración; era individual, por referirse únicamente al desempeño personal; promovía la subjetividad y legitimidad, por laudarse a través de los Tribunales de Evaluación integrados con representación diversa; era uniforme, por utilizar una misma técnica para todos los funcionarios; era de base anual; planteaba un régimen de distribución forzada, ya que solo permitía un 10 % de evaluaciones «excelente» y 20 % de «muy bueno»; e implicaba una doble trascendencia al incidir en el acceso a premios tanto como en los méritos para futuros ascensos. El artículo 23 de la Ley de Presupuesto fijaba, como factores de evaluación de desempeño, rendimiento y calidad, condiciones personales, comportamiento del funcionario y aptitudes en cargos de supervisión y responsabilidad; todo a partir de limitadas fuentes de información y verificación, así como la valoración subjetiva del evaluador. El artículo 27 creaba un premio de una única cantidad anual equivalente al 10 % de la suma de la retribución anual nominal de los funcionarios que recibieran una calificación excelente y del 3 % para quienes recibieran una calificación muy buena. Este sistema de remuneración al desempeño se cumplió efectivamente, ya que tomando cuatro años (de 1998 a 2001) hubo 57 UE con crédito presupuestal disponible para los premios.

A modo de síntesis, se considera que en torno al objetivo de reemplazar progresivamente las estructuras jerárquicas burocráticas por organizaciones más gerenciales, centradas en los resultados de su gestión, la reasignación de economías contribuyó a atacar los problemas identificados, puesto que su distribución aumentaba la profesionalización y la productividad de la función pública, resolviendo fallas en las estructuras de las remuneraciones y mejorando la pirámide salarial en el sentido buscado, con un mejoramiento de los niveles salariales de la administración central en guarismos significativos.

Complementariamente, puede afirmarse que las UE realizaron durante los primeros tiempos de este periodo de reforma un intenso trabajo de definición de indicadores de eficiencia, eficacia y calidad, a los que se asociaron en algunos casos metas, objetivos e indicadores. En términos de resultados de esta línea de transformación, de 13 UE participantes de

la reforma fueron planteados 67 indicadores de eficiencia con resultados positivos en más del 75 %; 28 indicadores de eficiencia que evidenciaron importantes esfuerzos de mejora de performance; y 14 indicadores de calidad con guarismos similares. Más aún, la productividad de los incisos y UE que realizaron reformas aumentó casi un 9 % (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, 2002).

Entre los aspectos deficitarios se encuentran: lo desigual de los resultados entre los incisos y dentro de estos, con casos de alcance muy limitado; lo considerable de la inversión realizada para reducir la cantidad de cargos y funciones contratadas; y la limitada política comunicacional de la reforma, que obstó sus efectos sinérgicos hacia el conjunto de la administración, el resto del Estado y de la sociedad civil, concentrándose enfáticamente en algunos estratos, pero sin avanzar sustantivamente en la consolidación de una moderna política de recursos humanos para el conjunto del Estado.

Durante el gobierno del Dr. Jorge Batlle (2000-2004) se continuaría con estas líneas de reforma administrativa, consolidando procesos de racionalización y reestructuras organizativas, manteniendo la institucionalidad del CEPRE e incorporando acciones orientadas a la racionalización de la flota automotriz del Estado, así como de los inmuebles y otros gastos relevantes, motivados por la búsqueda de ahorros y de mejora de la eficiencia en el uso de los recursos y bienes públicos (Nuesch, 2014, p. 6).

### 7.3. Desarrollo territorial

Con la revisión constitucional de 1996, se introducen modificaciones referidas a la OPP destinadas a fortalecer y adecuar su papel en la descentralización territorial, una de las claves de legitimación de la reforma.

En su formulación original, el apartado 5.º del art. 230 establecía que «la Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo» a lo cual se agregó, luego de una coma:

así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:

- A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.
- B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por

delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda. Sin perjuicio de ello, la ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión, así como reglamentar su funcionamiento.

La Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) es una unidad ejecutora de Presidencia de la República y depende del director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Fue creada por la Ley 15.903 del 10 de noviembre de 1987.

Su cometido específico, según lo allí establecido, es la ejecución de programas de infraestructura con énfasis en la coordinación de la actividad de organismos pertenecientes a la administración central, descentralizada y gobiernos departamentales; «adquiere también la responsabilidad de los proyectos de apoyo y los recursos operados por OPP a través del GTR Tacuarembó-Rivera y Vértice Noroeste».

Mediante un decreto del 12 de agosto de 1997 se amplían sus cometidos originales; DIPRODE pasa a ser responsable de elaborar, gestionar e implantar proyectos de desarrollo de carácter sectorial o regional que por su ubicación y características constituyan polos de desarrollo y permitan la coordinación de acciones con otras instituciones participantes.

Este decreto posibilitó la implantación de proyectos con un contenido integral, que no solo contemplaban aspectos productivos y de infraestructura sino además aspectos que hacen al desarrollo social y que en el mediano plazo se traducirían en mejoras de los indicadores del nivel de vida de la población.

De ese total, el 75 % corresponde a proyectos a ser ejecutados por el Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados, y el 25 % corresponde a proyectos a ser ejecutados por los gobiernos departamentales. El 3 % de ese 25 % se le asigna a DIPRODE para gastos de supervisión.

Los proyectos a ser financiados por el Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) son presentados por las intendencias respectivas a la OPP-DIPRODE, la que, una vez aprobados técnicamente y comprobada la disponibilidad de crédito del gobierno departamental, los presenta a la Comisión Sectorial de Descentralización. En esa gestión DIPRODE aconseja o no su aprobación para lo cual tiene total autonomía técnica.

La Comisión Sectorial de Descentralización es la que tiene competencia final de aprobación en su carácter de asesora del Poder Ejecutivo.

Desde el año 2001 DIPRODE realiza la evaluación y supervisión de los proyectos financiados mediante el FDI y efectúa la administración global del fondo.

La Unidad de Desarrollo Regional (UDR), ubicada en la sede central de DIPRODE (Montevideo), tiene los siguientes cometidos principales:

- seguimiento de todos los proyectos ejecutados por la unidad;
- realización de tareas técnicas y administrativas relativas a la gestión de seguimiento de proyectos;
- producción de informes de evaluación para la toma de decisiones frente a cambios no previstos o coyunturas desfavorables que afecten las metas del proyecto y el cumplimiento de los compromisos contraídos;
- coordinación con otras unidades y asesoramiento para la toma de decisiones de situaciones de riesgo en los proyectos implementados;
- coordinación con Asesoría Jurídica el cumplimiento de lo dispuesto en los convenios firmados;
- control, coordinación de actividades e informes de seguimiento con las sedes del interior de los proyectos a su cargo.
- Apoyo técnico y logístico a la Unidad de Proyectos en las etapas de identificación y formulación de proyectos.

A partir de la vigencia del art. 298 de la Constitución, el director de la Unidad y los técnicos responsables de las sedes de Rivera y Tacuarembó integran el equipo asesor creado a nivel de DIPRODE para la evaluación, supervisión y seguimiento de los proyectos productivos que se financian a través del FDI.

La DIPRODE desarrolló también un conjunto de proyectos en colaboración con otras instituciones. En resumen, en el período 1997-2004 se ejecutaron un total de 180 convenios, asistiendo a 60 instituciones con 1500 beneficiarios, por un monto total de US\$ 6.450.000.

### ***Fondo de Desarrollo del Interior***

El Fondo de Desarrollo del Interior (FDI) es un programa que tiene como objetivo principal promover el desarrollo regional o local en los departamentos del interior y favorecer la descentralización de actividades. Este

programa tiene su origen en la reforma constitucional de 1996 y su cometido es impulsar una gestión municipal más descentralizada y autónoma, que permita ejercer criterios propios en las decisiones e inversiones de su interés (Presidencia, 2001). En el marco del proceso de RDE se busca procurar una mayor eficiencia, especialmente de los gobiernos departamentales para que puedan desempeñarse como instituciones de gestión pública y descentralizada y promotoras del desarrollo local. Al mismo tiempo, esto requiere incrementar los recursos locales y establecer reglas de coparticipación de los gobiernos departamentales en los ingresos públicos a nivel nacional. La estrategia desarrollada para su funcionamiento se basa en la articulación de los gobiernos departamentales y el gobierno nacional a través de la Comisión Sectorial de Descentralización.

Los artículos 297 y 298 de la Constitución de la República prevén la creación del FDI. El primero refiere a las fuentes de los recursos de los gobiernos departamentales, estableciéndose en el numeral 13 que una de las fuentes de financiamiento será la cuota parte del porcentaje que fijará la ley presupuestal sobre el monto total de recursos del presupuesto nacional. El artículo 298, en su numeral 2, destina al desarrollo del interior del país, y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo. Con su producido se prevé la conformación de un fondo presupuestal afectado al financiamiento de los programas y planes a que refiere el inciso 5.º del artículo 230 de la Constitución. Es decir, se devuelve a los territorios para ser invertidos en proyectos.

El 75 % del monto total del fondo lo ejecutan directamente los ministerios y el 25 % restante forma parte del programa del FDI, cuya ejecución está a cargo de las intendencias departamentales (a partir de 2011 la distribución entre ministerios y gobiernos departamentales pasa a ser de un 66 % y un 33 % respectivamente, ver más abajo). Este monto se distribuye entre los dieciocho departamentos, con base en un conjunto de criterios que contemplan el nivel de desarrollo de cada uno, asignándose una mayor proporción a los departamentos de menor desarrollo relativo. No obstante, el financiamiento se realiza contra presentación de proyectos de inversión. El FDI financia el 85 % del proyecto, aportando la intendencia departamental el 15 % restante como contraparte.

Los criterios de distribución de los recursos del FDI afectados al financiamiento de los proyectos presentados por los gobiernos departamentales

quedan establecidos en el artículo 4 del Decreto 411/01. La disposición establece como principales criterios: la superficie del departamento, la población, la inversa del PBI per cápita del departamento y el porcentaje de hogares con carencias en las condiciones de vivienda, teniéndose en cuenta la distribución que surge de la tabla 4.

Finalmente, el Decreto 411/01 establece que la OPP dispondrá del 3% del monto total anual a fin de atender los gastos de evaluación, control y seguimiento en que incurrirá en cumplimiento de su cometido. Los recursos con los que cuenta el FDI en cada quinquenio se establecerán en las respectivas leyes del presupuesto nacional.

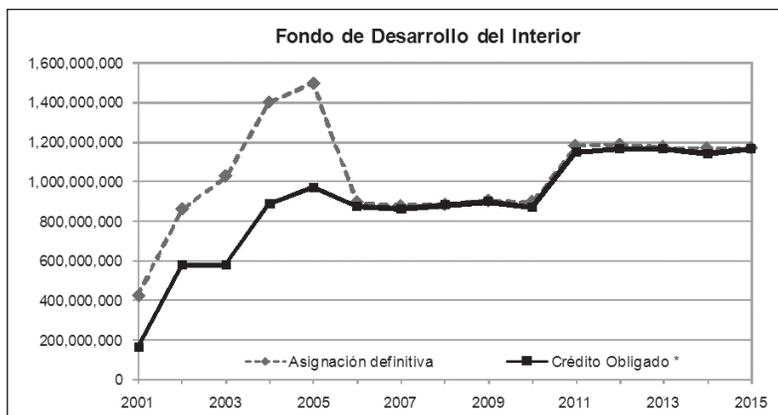
La evolución de los montos asignados al fondo en el período 2001-2015 puede observarse en el gráfico 1. El monto asignado al FDI se multiplicó por cinco en el primer quinquenio (2001-2005) en valores constantes, y se mantuvo estable en el siguiente quinquenio (2006-2010). Entre 2010 y 2011 se registró un incremento próximo al 25 %, manteniéndose en los mismos niveles en el período 2011-2015.

**Tabla 4**  
**Alicuota de distribución del FDI entre los departamentos**

<b>Departamento</b>	<b>%</b>	<b>Departamento</b>	<b>%</b>
Artigas	6,21	Paysandú	6,25
Canelones	14,73	Río Negro	3,61
Cerro Largo	7,29	Rivera	7,38
Colonia	3,36	Rocha	4,34
Durazno	5,11	Salto	7,41
Flores	1,89	San José	4,28
Florida	4,46	Soriano	4,02
Lavalleja	4,67	Tacuarembó	7,66
Maldonado	2,93	Treinta y Tres	4,39

Fuente: Decreto 411/01.

**Gráfico 1**  
**Evolución del monto asignado al FDI (2001-2015)**  
**a precios constantes**



Fuente: CGN-Balance de Ejecución Presupuestal (años 2001-2015) y SIF (año 2016).

Notas:

\* Asignación año 2015 a valores diciembre 2014.

\*\* Obligado: Datos preliminares al 28/10/2015.

Hasta el año 2005 el FDI se registra en Gastos de Funcionamiento del Inciso 24, Unidad Ejecutora 079, con el Objeto del Gasto 534 en el balance de ejecución presupuestal. A partir de 2006 pasó a ser Proyecto de Inversión de la Unidad Ejecutora 002 del inciso 24.

## 7.4. Comisiones sectoriales

### 7.4.1. Comisión Sectorial del Arroz

En el período continúa funcionando la Comisión Sectorial del Arroz. Un hito muy importante del período y de la propia historia de la comisión es la creación del Fondo de Financiamiento y Recomposición de la Actividad Arrocera (en adelante FRAA) el 11 de julio de 2003. El principal cometido del FRAA fue apoyar a los productores arroceros para que pudieran cancelar las deudas originadas en la actividad productiva con el BROU y con las empresas industrializadoras y exportadoras. También, financiar la actividad arrocera y cancelar otras deudas que pudiesen ser contraídas por el FRAA. En sus orígenes se estableció un tope máximo para el fondo de 35 millones de dólares y, como mecanismo de financiamiento, la retención del 5 % del valor FOB del total de las exportaciones

de arroz. La retención fue condición necesaria para dar curso a las exportaciones, debiéndose depositar el monto equivalente en una cuenta del BROU abierta a tales efectos.

Desde el principio los principales beneficiarios del fondo fueron los productores de arroz en actividad, con su producción total o parcial con destino a la exportación. Los titulares del fondo son el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el MEF. También se faculta al Poder Ejecutivo a disponer de adelantos para los productores, a los industriales y a los exportadores. Para controlar el funcionamiento del fondo se crea la Comisión de Contralor del Fondo (CCF), conformada por representantes del MGAP –que la preside–, del MEF, de los productores y de la industria molinera y exportadora.

#### **7.4.2. Comisión Sectorial para el Mercado Común del Sur (1991)**

La Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC) fue creada el 1.º de abril de 1991, a través del Decreto 176/1991, con el objetivo de asesorar al Poder Ejecutivo en lo relativo a la adopción de medidas tendientes a la aplicación, seguimiento y evaluación del proceso de integración regional.

La COMISEC está integrada por cinco miembros: un director y un subdirector designados por el Poder Ejecutivo, un delegado de los trabajadores, un delegado de las empresas privadas y un delegado de las empresas públicas, todos designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los sectores interesados. También se prevé la creación de siete subcomisiones de trabajo: Industria, Comercio, Agropecuaria, Servicios y Energía, Información y Difusión, Financiamiento y Ciencia y Tecnología, cuyos integrantes son nombrados por la propia comisión sectorial.

Entre sus principales cometidos se establece que debe asesorar al Poder Ejecutivo en lo referente a la adopción de medidas internas tendientes a la aplicación, seguimiento y evaluación del proceso de integración regional; coordinar y supervisar la actuación de subcomisiones de trabajo; y obtener y difundir información en materia de integración.

Al mismo tiempo, la COMISEC forma parte de la Comisión Interministerial para el Mercado Común del Sur creada por Decreto 175/191. Esta comisión se crea con el propósito de conducir y coordinar el proceso de integración en sus aspectos internacionales e internos. La comisión interministerial, conformada por ministros y subsecretarios de las carteras de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Ganadería, Agricultura y Pesca e Industria, Energía y Minería, cuenta con el director

de la Comisión Sectorial del Mercosur (COMISEC) como uno de sus miembros, quien debe proyectar y proponer a la comisión interministerial todas las medidas necesarias para la instrumentación del mercado común en sus aspectos internos, atendiendo en especial a la reconversión de las actividades económicas y a su readecuación al proceso de integración regional. También debe realizar los estudios necesarios a tales fines, para lo cual se le confiere la potestad de solicitar los asesoramientos técnicos correspondientes (RAU, 1995).

En su primer año de creación la COMISEC comenzó a reunirse semanalmente (Presidencia, 1991) a partir de la siguiente metodología de trabajo:

- Producción de información sectorial.
- Información de las reuniones sectoriales del Grupo Mercado Común.
- Programación de visitas al interior del país en coordinación con las intendencias municipales que cuentan con comisiones departamentales establecidas.
- Información de carácter regional.
- Proyectos de cooperación técnica internacional, en particular, convenios con el BID y el PNUD.
- Contacto con embajadas y organismos internacionales (OIM, UNESCO, OIT) a los efectos de interiorizarlos sobre el proceso de integración.
- Encuentros regionales y seminarios sobre ciencias, tecnología y productividad para el Mercosur.

En el período 1991-1995, la COMISEC se reunió de forma periódica, participando en proyectos conjuntos con el BID, PNUD y la Unión Europea.<sup>66</sup> Mantuvo reuniones también periódicas con los encargados del Grupo Mercado Común y los coordinadores de los grupos de trabajo. También actuó en materia de acuerdos sectoriales, contribuyendo a aunar opiniones de los sectores privado y oficial. En forma concomitante con la consolidación de un espacio ampliado intersectorial, se dedicó a la conformación de una estructura de apoyo para el cumplimiento de sus funciones. En este sentido conformó subcomisiones de trabajo de carácter nacional y multisectorial y comisiones departamentales con el objetivo de acercar la problemática del Mercosur al interior del país.

<sup>66</sup> El programa de cooperación técnica con la Unión Europea ha apuntado al proceso de reconversión industrial. En los primeros años se realizaron dos programas de cooperación técnica. Se ha trabajado con el Instituto ENEA (Italia), COPCA (España),

Asimismo, en el marco de la Subcomisión de Ciencia y Tecnología se creó el Grupo de Jóvenes de la COMISEC, en el que participan un conjunto de jóvenes interesados por el proceso de integración del Mercosur.

En 1992 la COMISEC creó una Unidad de Consultas con el objetivo de atender las solicitudes de información. La finalidad de esta unidad fue dar respuesta a las consultas referentes al Mercosur, planteadas por personas físicas o jurídicas, tanto locales como del exterior. Para cumplir con las funciones de asesoramiento se recopiló la documentación existente relativa al Tratado de Asunción, al PEC y CAUCE, además de los acuerdos de ALADI vigentes. También se dispuso de las nomenclaturas arancelarias necesarias para la ubicación y tratamiento de los productos y se confeccionó un registro de disposiciones de diversa naturaleza enviadas por las representaciones comerciales en los países miembros del Mercosur (RAU, 1995).

Con relación a la contribución de la COMISEC a la toma de decisiones con vistas al Mercosur, el Programa de Fortalecimiento Institucional de la COMISEC del BID ha operado con base en dos principales componentes: i) competitividad y estrategia; y ii) competitividad e información. Esto supuso la concepción de una visión estratégica para alcanzar una posición competitiva y la necesidad de revalorar el uso de la información para la toma de decisiones.

En materia de competitividad y estrategia se realizaron importantes avances con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones a nivel empresarial para la reconversión.<sup>67</sup>

---

OIKOS (Italia) en tres áreas principales: cooperación empresarial en los sectores madera, textil y vestimentas, mármol y granito, y también se proyecta comenzar a trabajar con el sector de la construcción y sus subcontratos y afines; ordenamiento territorial y localización industrial; mercado laboral y labor sindical.

En estas áreas se contó con el apoyo durante los años 1991-1992 de técnicos europeos y una contraparte local. En el sector madera, a título de ejemplo, se conformó un Grupo de Empresarios de la Madera (GEM) que consiste en once empresas pequeñas que están abocadas a un programa de reconversión con miras al Mercosur (RAU, 1995).

En todos los casos la COMISEC ha procurado en forma abierta y transparente desarrollar sus actividades con organismos públicos y privados y con especial énfasis en el trabajo directo con las empresas privadas de los sectores seleccionados.

<sup>67</sup> En este sentido, se cumplieron diagnósticos y propuestas de estrategias y operativas en la industria, la ganadería, la hortifruticultura, en aspectos críticos del mercado laboral, la facilitación de la innovación tecnológica, el manejo medioambiental y su incidencia en materia de competitividad, etcétera. También hubo instancias de capacitación, asistencia técnica y transferencia a nivel empresarial y de instituciones

En materia de competitividad se prepararon las bases para un Programa Nacional de Competitividad, con el objetivo de avanzar en la mejora de la competitividad global del país con base en un conjunto de catorce programas de actuación, a saber:

- Estrategias sectoriales específicas.
- Creación de una cultura de calidad.
- Refuerzo de la cultura emprendedora.
- Desarrollo de la empresa familiar.
- Potenciar la imagen de país.
- Mejora el sistema educativo y de la capacitación empresarial.
- Potenciar el desarrollo del sistema financiero.
- Desarrollo de estrategias de cooperación.
- Fortalecimiento de las organizaciones intermedias.
- Apoyo a la internacionalización de las empresas uruguayas.
- Mejora de los sistemas de información empresarial.
- Profundización de los programas de capacitación.
- Desarrollo de las infraestructuras.
- Política tecnológica.

Los programas de actuaciones representaron un conjunto de desafíos a nivel de la gestión pública y privada, previéndose la conformación de un Consejo Nacional de la Competitividad para la legitimación y monitoreo de lo que sería el Programa Nacional por la Competitividad. Para ello se previó la creación de un fondo para la actividad de reconversión empresarial presentado al BID.

En este primer quinquenio de funcionamiento se registra la mayor cantidad de publicaciones e informes técnicos producidos por la COMISEC sobre diversos temas: inserción internacional, competitividad, perspectivas sectoriales, comercialización, salario y productividad, políticas ambientales, entre otros.

En el período 1995-2000, entre las principales actividades realizadas por la COMISEC se destaca haber brindado asistencia informativa a pequeños y medianos empresarios por todo el país a través de los diversos centros de información Mercosur. Se brindó apoyo técnico a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur y se inauguró la página web

---

públicas, en temas de planeación y dirección estratégica, en marketing internacional, recursos humanos, logística y transporte, estrategias de imagen de productos, alianzas empresariales, etc. (RAU, 1995).

de la comisión, implementándose tres bases de datos relativas a estudios sectoriales, de servicio de prensa y de seguimiento de la legislación Mercosur.

En el año 2000, con la nueva composición de las intendencias, la COMISEC buscó dinamizar el trabajo con sus oficinas de desarrollo regional y planificación, a los efectos de potenciar el Sistema de Información Mercosur (SIM) (Presidencia, 2000). También ejerce la secretaría general del Grupo Interuniversitario ARCAM.<sup>68</sup>

Más allá del cúmulo de actividades consignadas en las diferentes fuentes institucionales (memorias anuales del Poder Ejecutivo, información producida por la propia COMISEC y difundida a través de su página web, etc.), la comisión fue perdiendo el dinamismo de sus primeros años, al tiempo que los organismos oficiales y los del sector privado no son coincidentes en las opiniones con relación a su funcionamiento. Un estudio publicado por el BID en 2002 establece:

Al parecer la COMISEC tuvo un papel activo durante los primeros años del Mercosur. En la actualidad, sin embargo, habría perdido buena parte de su dinamismo inicial. Fuentes de la COMISEC han señalado que la comisión se reúne «al menos una vez al mes y con frecuencia dos o tres veces en el mismo mes, y con buena concurrencia». Pero fuentes del sector privado, sin embargo, tienen una visión más crítica. En opinión de Daniel Bentacourt, representante de las cooperativas, «la COMISEC ha tenido escasas reuniones en el último año y solo con carácter informativo». Por su parte, Eduardo Gudynas, de la ONGS ambientales señala que «el principal problema es la tendencia a quedar atrapados en un mecanismo informativo.

Lo expuesto sugiere que la COMISEC, a pesar de que fue creada para promover la participación, no parece haber logrado su objetivo o, a lo sumo, lo ha hecho de manera limitada (BID, 2002, pp. 81-82).

En el período 2000-2004 continúan las actividades permanentes de la COMISEC. Las memorias anuales consignan las actividades realizadas en el marco del SIM, Grupo de Jóvenes Mercosur, contactos con las oficinas de desarrollo regional y planificación de las intendencias, participación en diversos foros y encuentros, y diversas actividades en el marco del Proyecto Unión Europea-COMISEC.

68 Grupo Interuniversitario ARCAM, Universidades por y para el Mercosur, fue creado el 10 de agosto de 1995. Cuenta con la participación de treinta y dos universidades públicas y privadas, doce de Argentina, quince de Brasil, una de Paraguay y cuatro de Uruguay. La finalidad del grupo es establecer y promover programas de cooperación interuniversitario para el intercambio de estudiantes, profesores e investigadores. También promover el desarrollo de trabajos temáticos de aporte para el proceso de integración regional (Riveros & Luque, 2009).

El 30 de marzo de 1995 se crea la Comisión Sectorial para la Reforma del Estado (Decreto 140/995). La comisión se integra con representantes de todos los ministerios, de la OPP, y de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dos delegados de los trabajadores, y un delegado de las empresas privadas, siendo designados en todos los casos por el Poder Ejecutivo.

Los principales cometidos de la comisión se establecen en el artículo 6 del decreto, entre los que se destacan: asesorar al Poder Ejecutivo a través de la OPP en todo lo relativo a la adopción de medidas que propicien la reforma administrativa del Estado y la modernización integral de la administración pública. También se establece la realización de propuestas de reformas que procuren modificar la intervención del Estado en la economía y la sociedad, introduciendo elementos que tiendan a optimizar su participación en los mercados en que actúa y en la prestación de servicios.

La actividad de esta comisión ha sido ampliamente tratada en la sección correspondiente a la reforma del Estado.

#### **7.4.3. Comisión Sectorial para la Industrialización, Comercialización y Transporte de Productos Forestales (1995)**

El 30 de marzo de 1995 se crea la Comisión Sectorial para la Industrialización, Comercialización y Transporte de Productos Forestales.<sup>69</sup> La comisión queda integrada por representantes de los ministerios de Ganadería, Agricultura y Pesca; Industria, Energía y Minería; Transporte y Obras Públicas; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Comisión Administradora del Río Uruguay; Comisión Administradora del Río de la Plata; Administración Nacional de Puertos; Administración de Ferrocarriles del Estado; y un representante de la OPP como presidente. También la integran las intendencias municipales designadas por el Congreso de Intendentes; tres representantes por las empresas de plantadores forestales, uno de ellos designado por la Asociación de Plantadores Forestales; un representante de los trabajadores forestales; y un representante de los funcionarios públicos vinculados al sector. Estos últimos son designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Esta comisión debe asesorar al Poder Ejecutivo a través de la OPP en todo lo relativo a la industrialización, comercialización y transporte de productos forestales. También debe identificar los problemas que puedan

69 Decreto 139/995: <http://www.imp.com.uy/bases/decretos-originales/139-1995>.

obstaculizar el desarrollo de esta cadena de producción y proponer soluciones. Un aspecto de principal importancia entre sus cometidos es el diseño de estrategias que tiendan a mejorar la infraestructura requerida para el desarrollo de la producción y comercialización de productos forestales. En las fuentes consultadas no hay más referencias sobre el funcionamiento, las actividades y duración de esta comisión.

#### **7.4.4. Comisión Sectorial de Descentralización (2000)**

La Comisión Sectorial de Descentralización (CSD) es creada en junio del año 2000 por lo dispuesto en los artículos 48 y 50 de la Ley 17.243. Allí se define la integración de la CSD, conformada por los ministerios competentes, según lo establecido oportunamente por el Poder Ejecutivo, e igual número de delegados del Congreso de Intendentes. La representación del Poder Ejecutivo quedó definida finalmente en el artículo 1 del Decreto 199/2000 de la siguiente forma: Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; Ministerio de Industria, Energía y Minería; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; y Ministerio de Turismo. La presidencia de la comisión es de carácter rotativo, correspondiendo alternativamente a un delegado del Poder Ejecutivo y a uno del Congreso de Intendentes.

Entre los cometidos de la CSD se destaca asesorar al Poder Ejecutivo sobre el porcentaje de recursos correspondiente a los gobiernos departamentales (información que la comisión debe proporcionar con treinta días de anticipación al vencimiento del plazo para la presentación del presupuesto nacional), proponer a la OPP planes de descentralización y asesorar en todo lo relativo a la aplicación de los fondos presupuestales destinados a la promoción del desarrollo regional en el país.

Las atribuciones de la CSD quedaron establecidas en el artículo 51 de la Ley 17.243, que establece que la comisión debe solicitar al Poder Ejecutivo y a las intendencias departamentales la información relativa a los recursos disponibles para la ejecución de inversiones y gastos en los departamentos del interior del país. La CSD tiene la potestad de solicitar a la OPP el apoyo humano y logístico necesario para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, queda a cargo de formar subcomisiones de trabajo con el objetivo de preparar planes de descentralización y desarrollo regional. Las decisiones en la CSD son tomadas por mayoría simple

de sus miembros (en caso de empate el artículo 51 de la Ley 17.243 prevé la posibilidad de elevar dos informes). Finalmente, uno de los principales cometidos de la CSD es la aprobación de los proyectos presentados en el FDI (presentado en la sección anterior).



8

---

**La OPP bajo los gobiernos  
del Frente Amplio**



La crisis de 2002 no solo desnudó la fragilidad e inestabilidad del modelo de crecimiento económico, sino que también puso de manifiesto las muy importantes secuelas de dicho modelo en términos de desigualdad, pobreza y marginalidad. También, la crisis mostró a un Estado con débiles capacidades para hacer frente a diversos desafíos del desarrollo, lo que en parte se debió al deterioro de la crisis, pero que en mayor medida se debió a las prioridades establecidas en los períodos anteriores y la dirección de sus políticas.

El triunfo del Frente Amplio (FA) en los comicios del 2004 –el primero de una fuerza política de izquierda en la historia del país– se produjo con un amplio margen que le dio mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas. La izquierda venía aumentando su caudal de votos elección tras elección y su triunfo era esperado, pero es posible que la crisis haya contribuido no solamente al triunfo, sino también a su contundencia.

El FA volvió a ganar las elecciones en 2009 y 2014, y en ambos casos lo hizo conservando la mayoría absoluta en ambas cámaras, aunque por un margen cada vez más estrecho.

El primer gobierno del Frente Amplio partía del siguiente diagnóstico:

... nuestro país atraviesa una profunda crisis económica y social, caracterizada por la fragmentación social, el aumento de la marginalidad y el descenso abrupto de todos los indicadores que componen la calidad de vida; que ha acelerado la destrucción del aparato productivo, la pérdida de capital humano, la centralización del capital y la precarización del trabajo, impactos negativos que condicionan el futuro de nuestro país. Esta situación está asociada a un modelo de exagerada e indiscriminada apertura comercial y financiera, que viene procesándose en nuestro país desde la década de los 70 y que se ha acentuado notablemente en los 90 [...] (IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 2003, s/n).

Las líneas programáticas del gobierno del FA se delinearon a lo largo de cinco ejes centrales: el país productivo, el país democrático, el país social, el país integrado y el país innovador.

El gobierno frenteamplista se abocó a una amplia tarea de reconstrucción de las capacidades estatales, extremadamente debilitadas tras el contexto de la crisis.

Al igual que en períodos anteriores, la OPP se pensó como uno de los organismos estatales encargado de conducir o de participar en el diseño e implementación de políticas que atendían las líneas programáticas delineadas.

De todas formas, a lo largo de los tres gobiernos del FA (dos períodos completos y el actual, que lleva dos años de gestión), ha habido matices y cambios en la orientación de la oficina.

Tras el triunfo del FA la titularidad de la OPP pasó a manos de Carlos Viera mientras que como subdirector se designó a Daniel Mesa.<sup>70</sup> Este último trabajaba en estrecha colaboración con el MEF en los temas presupuestales. Mediando el primer gobierno, Viera fue sustituido por Enrique Rubio, máximo dirigente de Vertiente Artiguista. La subsecretaría quedó en manos de Conrado Ramos,<sup>71</sup> con un perfil más orientado a temas de reforma del Estado. En el segundo gobierno del FA el director fue Gabriel Frugoni y el subdirector fue Jerónimo Rocca.<sup>72</sup> En este período la oficina respondió de manera particularmente estrecha a los lineamientos del presidente y en términos más generales a las prioridades del Movimiento de Participación Popular. Fue notorio el intento de que la OPP funcionara como contrapeso al creciente rol del MEF en la orientación de las políticas, generándose no pocos conflictos entre ambas reparticiones. En el tercer gobierno del FA el director pasa a ser Álvaro García,<sup>73</sup> quien muestra un perfil más desarrollista y empresarial, a la vez que mantiene una relación fluida con las orientaciones del MEF. El subdirector, Martín Dibarboure, tiene una ya larga trayectoria en la OPP y estuvo a cargo de los informes de transición entre la primera y segunda administración del FA en la OPP.

70 El economista Carlos Viera era integrante de Vertiente Artiguista, como subdirector fue nombrado Daniel Mesa, miembro de Asamblea Uruguay. Fue práctica común en el primer gobierno del FA crear duplas en los ministerios que respondieran a distintos sectores de la interna.

71 Enrique Rubio, docente y escritor, deja la banca del Senado por Vertiente Artiguista, para asumir la titularidad al frente de la OPP. Conrado Ramos, politólogo, militante independiente del FA, con un perfil más técnico que Rubio y con una especialización en Reforma del Estado por la Universidad de Frankfurt.

72 Frugoni se había desempeñado en el MGAP junto al entonces ministro, y luego presidente, José Mujica y con militancia en el Movimiento de Participación Popular.

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

### 8.1. La vuelta sinuosa de la planificación

Según la memoria anual del 2005 (Presidencia, 2005), la administración entrante se había visto en la necesidad de revisar y adecuar el funcionamiento de la OPP para hacer frente a su escasa iniciativa en materia de planificación, y para superar debilidades en cuanto a su organización interna y a la insuficiencia de recursos capacitados para esa tarea. Retomar la iniciativa en el diseño de planes globales y en la armonización de los planes ministeriales requería de un fortalecimiento técnico y organizativo de la oficina. Por lo tanto, durante el 2005 se rediseñó su estructura interna, pasando a estar organizada con base en áreas de trabajo. Una de ellas, el Área de Planificación Estratégica,<sup>74</sup> tendría a su cargo la planificación en materia económica y social y la coordinación de la actividad comercial y financiera con el exterior.

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

Si bien varias medidas relacionadas a la elaboración de planes de desarrollo fueron anunciadas durante la primera mitad del primer gobierno frenteamplista, muchas de ellas permanecieron en incubadora o no se hicieron del todo visibles. Al reordenamiento interno de la oficina se le sumó el reposicionamiento de la OPP como integrante de un aparato estatal también en movimiento. De acuerdo a Lanzaro (2013), el desempeño de la OPP durante el período 2005-2007 fue relativamente marginal debido a la mayor jerarquía que se le había otorgado al MEF dentro del alto gobierno.

74 Las demás áreas eran: Presupuesto, Cooperación Internacional, Relación con Gobiernos Departamentales, Relación con Empresas Públicas, Modernización y Transformaciones Estatales.

Entre 2007 y 2009, bajo la conducción de un nuevo director y un nuevo subdirector, la oficina definió que sus principales cometidos serían avanzar en la reforma del Estado y dejar huellas en materia de planificación.

En la memoria anual de 2007 se hace énfasis en el tema de la planificación:

Siendo la planificación estratégica para el desarrollo uno de los roles fundamentales de la OPP, se ha procedido a crear un área que tenga a cargo la formulación de una Estrategia Nacional de Desarrollo con mirada de mediano y largo plazo. [...] Nuestra oficina se encuentra embarcada en la tarea de proponer un modelo de desarrollo con una perspectiva de Uruguay 2030, para ello en 2008 estaremos elaborando un conjunto de escenarios posibles que darán sustento a la estrategia o modelo de desarrollo. Esto permitirá dar mayor racionalidad tanto al presupuesto nacional (que implica objetivos quinquenales o de mediano plazo) como a las inversiones necesarias para que el mismo se concrete [...] (Presidencia, 2007, p. 3)

A tales efectos, la OPP volvió a reorganizarse. Se comenzó a trabajar en áreas las cuales comprendían objetivos estratégicos. Así, la Asesoría Económica-Social pasó a estar formada por tres áreas: el Área de Estrategia de Desarrollo Económico y Planificación, que se abocaría especialmente a retomar la función de asesoramiento en planes de desarrollo;<sup>75</sup> el Área de Coordinación de Políticas Productivas y Comerciales, cuyo objetivo sería el de contribuir con el avance del «país productivo»; y el Área Social, con el fin de aportar en la conformación y redefinición del Estado social del bienestar, mediante la articulación de reformas estructurales que posibilitaran la redistribución de la riqueza y el acceso universal a los servicios sociales, esto «en el entendido de que el diseño y la implementación de las políticas sociales constituyen un pilar central de una genuina estrategia de desarrollo» (ibid., p. 4).

La OPP no solo volvía a tomar las riendas en materia de planificación, sino que también, y de acuerdo a lo documentado en las memorias anuales de 2007, 2008 y 2009, se hacía manifiesta la intención de dar a la oficina una mayor jerarquización en diversos ámbitos. En este sentido, el PE encomendó a la OPP la instrumentación de uno de los grandes ejes

---

<sup>75</sup> Una de las tareas que se le encomendó a la primera de las tres áreas fue la preparación y tramitación de un convenio con Udelar con el objeto de estudiar escenarios para la economía uruguaya hacia el 2030 y producir insumos para el proceso de planificación a ser elaborado durante el primer semestre de 2008 (Presidencia, 2007).

de acción de su programa, la Transformación Democrática del Estado (TDE), a través de dos líneas de acción. La primera, avanzar en el proceso de descentralización y participación ciudadana. La segunda, continuar con la reforma del Estado, la que, a diferencia de períodos anteriores, no sería sinónimo de reducir su acción sino de incrementar y diversificar las formas de participación ciudadana.

En la memoria anual de 2008 se destaca la conformación, en el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación, de un equipo de trabajo integrado por siete profesionales que, trabajando en conjunto con los equipos técnicos de los ministerios, de las EEP, así como de Udelar y otras entidades del Estado, tendría la gran tarea de «recuperar los mecanismos de planificación del desarrollo». En la memoria se explicita:

Como producto del plan de trabajo del Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación, se están planteando dos niveles diferentes para alimentar cambios en el proceso de planificación. Un primer nivel se refiere a los lineamientos generales de la estrategia de desarrollo con una mirada de largo plazo (Estrategia de Desarrollo Uruguay III Siglo), un segundo nivel se vincula con la elaboración de un Plan de Desarrollo 2015 orientado al próximo período de gobierno. El Plan de Desarrollo, que también se pretende elaborar como paso subsiguiente, se pensará en un horizonte quinquenal, con un corte más operativo en la medida en que define prioridades y metas para la asignación de recursos. Será una propuesta desde el gobierno, donde se expresará cuál es la opinión del actual Poder Ejecutivo acerca de las prioridades operativas para el quinquenio siguiente, mucho más orientado a la posterior elaboración presupuestal y al rediseño del sistema de planificación actual (Presidencia, 2008, pp. 12-13).

Es dentro de este marco que en el 2009 se publica el documento *Estrategia Uruguay III siglo: aspectos productivos*, un trabajo realizado por el equipo técnico del Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación, coordinado por Gustavo Bittencourt.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> La memoria anual del 2009 da cuenta del énfasis productivo de la propuesta de *Estrategia Uruguay III siglo...*, de allí el agregado en su título. La idea había sido elaborar estrategias de desarrollo sectoriales, apuntando a la convergencia en una estrategia país. No obstante, estaba previsto, según la memoria, que ese documento se complementara con el análisis de otras áreas de trabajo, como distribución del ingreso, demografía, sociedad de la información, y energía.

### 8.1.1. Estrategia Uruguay III siglo: aspectos productivos<sup>77</sup>

El documento publicado en el 2009 es de carácter prospectivo, y contiene tres escenarios de crecimiento posibles para la economía uruguaya: de mínimo, intermedio y uno normativo estratégico (el de mayor crecimiento), que se plantea como objetivo alcanzable. A partir de allí, se propone un conjunto de condiciones que deberían cumplirse para hacerlo efectivo.

Se partía de la premisa de que Uruguay tenía un mercado interno reducido como para generar una dinámica propia con cierta autonomía de la dinámica económica internacional, y por tanto el potencial de crecimiento económico dependía de su capacidad exportadora. Por lo tanto se determinó un conjunto de sectores productivos con potencial exportador con impacto sobre el empleo, y se los agrupó de acuerdo a los factores clave del sector de actividad. Posteriormente se analizaron los escenarios posibles para todos los sectores, en forma individual y agrupada, obteniéndose los escenarios sectoriales a 2030. La metodología seguida utilizó como herramienta principal las entrevistas.<sup>78</sup> El escenario normativo estratégico, objetivo de la estrategia que proponía el *Documento Uruguay III siglo...*, es el que configuraba la mejor combinación y estado de factores clave para los ocho grupos sectoriales definidos.<sup>79</sup>

A partir de la configuración del escenario deseable, y en torno a la importancia relativa de cada factor clave identificado para cada sector productivo, se propuso una agenda estratégica con políticas que deberían ser promovidas y prioridades que deberían fijarse para promover una adecuada estrategia de desarrollo nacional. Los diez desafíos principales a los que, según el documento, se enfrentaría el país de cara a las dos décadas siguientes serían:

---

77 La síntesis del documento fue realizada de la propia publicación, que consta de aproximadamente ciento treinta páginas y se estructura en diez capítulos: Introducción; Metodología; Factores clave de los sectores de la economía nacional; Escenarios sectoriales y nacionales agregados; Dimensión territorial de la estrategia Uruguay III siglo; La agenda estratégica; Conclusiones; Bibliografía; y Anexos.

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

79 Los grupos sectoriales definidos fueron: Agroindustrias I, Agroindustrias II, Industrias Intensivas en Mano de Obra, Industrias de Insumos Importados, Innovadores *Biotech*, Innovadores TICs, Turismo, Logística y Transporte. Los factores clave fueron: Competitividad Base Primaria, precios, acceso a mercados externos, capital extranjero, innovación, infraestructura, políticas públicas y regulaciones, mercado interno, inversión en capital físico, recursos humanos, propiedad intelectual.

1. Impulsar la formación de capital humano. Se dan ejemplos de necesidades específicas en esta materia y se adelanta que en un próximo documento, *Necesidades de capacitación y empleo en la Estrategia Uruguay III siglo*, se explicitarían con mayor detalle las necesidades específicas de cada sector.
2. Promover decididamente la innovación y la creación de conocimiento. Se presentan algunas necesidades específicas para facilitar el marco de innovación en los sectores productivos, atendiendo a que el fin sea el de direccionarse de acuerdo al actual paradigma tecnológico, de allí que se recomienda fomentar la formación de una masa crítica de investigadores y tecnólogos activos en tecnología de la información, biotecnologías, nanotecnologías y sus interrelaciones, así como vigilar la aplicación de estas tecnologías en la industria a nivel mundial e integrar redes regionales e internacionales en la materia.
3. Aumentar sostenidamente la tasa de inversión. Para superar los problemas de la baja tasa de inversión que ha sido característica de la economía uruguaya se menciona la importancia de mantener una macroeconomía estable, con bajas tasas de inflación, adecuadas tasas de interés y tipo de cambio real, un comportamiento fiscal y monetario serio y sostenible que a la vez que atenúe los ciclos permita reducir la incertidumbre, determinante para la rentabilidad esperada de proyectos productivos a mediano y largo plazo. Una definición clara de las orientaciones de largo plazo en cuanto al modelo de desarrollo productivo a impulsar otorgaría también mayor credibilidad sobre el mantenimiento de las condiciones para la inversión
4. Fomentar las exportaciones de bienes y servicios y marca país. Existen, se afirmaba, espacios de negociación todavía no aprovechados con impacto potencial sobre el desarrollo de varios sectores. El Estado, a su vez, debe proveer bienes públicos que faciliten la inserción comercial. Un instrumento a explotar más es la marca país, apuntando a atraer inversiones en sectores innovadores y en particular en el turismo a efectos de diversificar la oferta.
5. Atraer la inversión extranjera directa y maximizar su aporte al desarrollo. Mantener las condiciones que posibilitaron un salto en la inversión recibida desde el 2004. Es decir, continuar con un clima de negocios atractivo pero teniendo en cuenta, a su vez, el

otorgamiento de incentivos a aquellas inversiones extranjeras en línea con la estrategia de desarrollo delineada.

6. Desarrollar el máximo potencial agroexportador y pisar fuerte en la economía del conocimiento. La mirada de Uruguay 2030 no debe posicionarse en clave de disyuntiva entre un país agroexportador y un país exportador de conocimiento. Si bien la inserción internacional no estará destinada solo a su sector primario y agroindustrial, no es realista pensar la agenda de las dos próximas décadas proponiendo una economía basada en sectores intensivos de conocimiento y tecnología. La estrategia de las próximas dos décadas debe estar asentada en el crecimiento del peso de los sectores intensivos en conocimiento y al mismo tiempo estar inscripta en un proceso que lleve a su máximo potencial a los sectores intensivos en recursos naturales. Maximizar el potencial depende de la aplicación de tecnología, conocimiento y modos de producción innovadores en la agropecuaria. No se deben mirar en clave dicotómica los recursos naturales y la tecnología. Apostar a los sectores innovadores (TICs, *biotech*, *nanotech*, energía) es también un deber, y la apuesta debe estar sustentada tanto en promover su propio desarrollo como el desarrollo inducido por aplicaciones de su producción en sectores tradicionales.
7. Incorporar la cuestión ambiental en la estrategia de crecimiento. El gran reto es promover formas concretas de desarrollo agroindustrial que permitan el mayor crecimiento económico con un manejo responsable y sostenible de los recursos naturales. En este sentido se mencionan algunas líneas de acción: analizar e implementar regulaciones y normativas relativas a la expansión de los cultivos de secano, impulsar prácticas de silvo-pastoreo con políticas de apoyo para pequeños productores, fomentar la producción de agricultura en la actividad lechera así como prácticas ganaderas que incorporen sistemas mixtos de pradera, siembra para forraje y engorde a corral, y promover formas institucionales nuevas –como la asociatividad– en particular para los pequeños productores.
8. Apoyar el desarrollo del mercado interno y las PYMES no exportadoras. Si bien en el documento se enfatiza y se pone en el centro a los sectores con capacidad exportadora, sectores del mercado interno como turismo, construcción, agroindustria a los insumos

nacionales, materias primas para el agro, etc. están asociados a los sectores exportadores. La matriz insumo-producto da cuenta de ello. De allí que es necesario contar con estrategias y mecanismos de apoyo a esos sectores y empresas.

9. Construir un Estado inteligente para la regulación y el desarrollo de infraestructura. Ciertas actividades requieren formas adecuadas de protección de la propiedad intelectual, como los grupos sectoriales innovadores y las agroindustrias catalogadas II, que dependen de la calidad de la regulación pública, el turismo también es dependiente de una adecuada regulación desde el Estado.
10. Diseñar políticas en clave de asociación público-privada. Los lineamientos de acción para los sectores considerados prioritarios según los objetivos establecidos no podrán efectivizarse si no se cuenta con el apoyo de los diversos agentes sociales –empresarios, trabajadores, sociedad civil–. Crear alianzas es clave para generar consensos –tácitos o explícitos– entre el Estado y los grupos involucrados en las políticas públicas pensadas. El desarrollo de transporte y logística es quizás el ejemplo más claro en donde las alianzas público-privadas pueden viabilizar proyectos concretos.

Con la publicación del documento, el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación daba cumplimiento<sup>80</sup> al primer nivel al que se hacía referencia en la memoria anual del 2008 sobre el trazado de lineamientos generales de la estrategia de desarrollo con una mirada de largo plazo. Quedaba pendiente, sin embargo, la realización del segundo nivel, en el que se proponía la elaboración del Plan de Desarrollo 2015, que estaría orientado a la siguiente administración (2010-2014).

En los comicios del 2009, el FA triunfa nuevamente, y lo hace también con mayorías absolutas en ambas cámaras legislativas. La OPP pasa a estar conducida por Gabriel Frugoni y Jerónimo Roca, como director y subdirector respectivamente. A partir del 1.º de marzo del 2010 se reagrupan las áreas de trabajo de la oficina. El Área de Políticas y Planificación del Desarrollo Territorial pasó a denominarse Área de Políticas Territoriales, y abarcaba la coordinación de gobiernos departamentales y la de gobiernos municipales (existente previamente). Asimismo, el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación, el Área de Política

<sup>80</sup> Vale notar que el cumplimiento era parcial, ya que el documento solo refería a una dimensión: la productiva.

Económica y Política de Inversiones, y el Área de Políticas Productivas y Comerciales pasaron a ser parte de una única coordinación denominada Área de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión. Estas dos áreas, junto con la de Presupuestos Públicos y la de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), constituían las cuatro áreas sustantivas presentes en la OPP del 2010-2014.

El Área de Estrategia de Desarrollo y Políticas de Inversión se propuso continuar con las actividades de cada una de las áreas absorbidas. En este sentido, en la memoria anual de 2010, se menciona que se continuará trabajando en materia de elaboración de planes de desarrollo, en particular se explicita que se pasará a la segunda etapa del trabajo de *Estrategia Uruguay III siglo...* La idea sería profundizar en los factores clave identificados en la primera etapa, y de esa forma asesorar en la elaboración de planes en áreas estratégicas para el desarrollo del país. Sin embargo, en las memorias anuales posteriores, correspondientes al período 2011-2013,<sup>81</sup> no hay ninguna mención acerca de que ese trabajo se haya continuado y el elenco que trabajó en los inicios no continuó en el área. Tampoco hay referencia alguna en el documento *Desafíos políticos de la planificación. La OPP en 2010-2014*, que tiene como autores a Gabriel Frugoni y Jerónimo Roca, director y subdirector de la oficina durante ese período. El documento, que tiene una extensión de aproximadamente cien páginas, consta de ocho capítulos, además del prólogo y el resumen ejecutivo. El primer capítulo refiere exclusivamente a la planificación, se destina su sección final a las iniciativas que se propulsaron durante esos años. Allí figuran: el trabajo realizado por la Comisión Sectorial de Población (CSP) cuyo fin fue identificar los principales desafíos demográficos de mediano y largo plazo, aportando recomendaciones para la agenda de gobierno; la planificación del Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales (ICIR) y el eventual destino de su recaudación; la planificación sobre la implementación de la patente única; y la programación realizada sobre la inversión pública, en donde se destaca la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Los autores llamaron a estas iniciativas «ensayos de planificación», reconociendo que, aunque inspirados en una agenda de desarrollo, la creación aislada de instrumentos para solucionar problemas puntuales no configura una planificación integral, y que por tanto sería necesario avanzar en ese sentido.<sup>82</sup>

81 No se hizo memoria para el 2014.

82 [https://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2015/noticias/NO\\_P187/opp\\_documento.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2015/noticias/NO_P187/opp_documento.pdf) (p.10-20)

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

Al asumir por segunda vez Tabaré Vázquez como presidente de la república, Álvaro García pasa a ocupar la titularidad de la OPP. Una nueva reestructura interna es propuesta para la oficina, que mantiene el formato de direcciones pero simplifica su número.<sup>83</sup> La novedad es la creación de una Dirección de Planificación cuyos fines son: «generar una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras del país mediante la interacción organizada con expertos, redes y comunidades, basada en un diálogo fundamentado en hechos y datos» y la «conformación de visiones de futuro y horizontes de largo plazo que sirvan de orientación a los planes nacionales de desarrollo y contribuyan a la coordinación estratégica de las políticas públicas» (Presidencia, 2015, p. 285).

Según la memoria anual de 2015 el acento seguiría estando en las políticas de descentralización territorial y política, en las actividades de presupuesto y en la evaluación y control de la gestión. No obstante, lo más destacable de los titulares que aparecen tras la asunción de la tercera administración del FA en el gobierno nacional es la reaparición del discurso que había resurgido en el 2005, que se había fortalecido y llenado de contenido en el período 2007-2009, y que había bajado de tono en

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

el 2010 para diluirse a partir del 2011. Ese discurso no era tan solo el de la necesidad de reinstaurar la planificación para que sirva de brújula al gobierno, sino también que sea la OPP el laboratorio que provea de insumos en esta materia, es decir, que sea la usina de planes, programas y políticas específicas que atiendan la mirada de largo plazo, como fue pensada.

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

Actualmente se trabaja en la elaboración de una visión integral y consensuada del Uruguay al 2050, que conjugue visiones de diferente alcance temporal (mediano y largo plazo), generadas en torno a una reflexión participativa y estructurada, lograda a partir de la interacción con instituciones estatales, institutos público-privados, el sector productivo, trabajadores/as, la academia, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general [...] (OPP, 2015).

Debe destacarse, además, el rol protagónico que ha asumido la OPP en la promoción de la agenda internacional de desarrollo 2030. La OPP asumió los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como un conjunto de definiciones de carácter estratégico y ha incorporado su impronta en las acciones que desarrolla en los contextos nacional, departamental y local. Incluso se ha orientado a las diferentes reparticiones estatales en la necesidad de referenciar los distintos programas del presupuesto nacional a los ODS en la rendición de cuentas 2016.

Además de la Unidad de Prospectiva Estratégica, se crea la Unidad de Planificación Estratégica, también bajo la órbita de la Dirección de Planificación. Su objetivo es el de «consolidar la planificación estratégica como una herramienta sistemática de la gestión pública que aporte insumos para gobernar en el mediano y largo plazo a través de ciclos

virtuosos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas». Actualmente esta unidad se encuentra trabajando en la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo 2020-2030 (OPP, 2015).

No es posible evaluar todavía los resultados de estas iniciativas. Al igual que en el período 2007-2009, el proceso de planificación comenzado en el 2015 se encuentra en una etapa de elaboración de insumos y de consolidación de nuevas lógicas, instituciones y actores. Como queda demostrado por las experiencias anteriores, estos procesos de planificación son en sí mismos procesos de largo plazo y es necesario, para que prosperen, que estas iniciativas se sostengan en el tiempo.

Los esfuerzos que se han hecho en materia de planificación durante los gobiernos progresistas han oscilado entre cierta reminiscencia del viejo desarrollismo y el legado de la CIDE, y las lógicas de funcionamiento –de corte más operativo y ejecutivo– que se han ido instaurando en la OPP tras la reapertura democrática.

Como muestra la historia de la OPP en materia de planificación, la continuidad de la apuesta a pensar caminos futuros depende de diversos factores. Entre ellos, intencionalidad, recursos y acumulación de experiencia. De allí que se presenten varios desafíos: por un lado, mantener en el imaginario colectivo –y en el del alto gobierno– la idea de la planificación como una herramienta no solo útil, sino necesaria, de cara a generar políticas de desarrollo; por otro, sumar a la intencionalidad los recursos necesarios para afrontar una tarea de esa envergadura; por último, que esos esfuerzos devengan en insumos-productos que trasciendan las sucesivas administraciones y permitan una provisión de aprendizaje acumulado en el transcurso del tiempo.

## 8.2. La presupuestación en los gobiernos frentistas

Una nota saliente de las administraciones frentistas fue la tensión (y ocasionalmente el conflicto abierto) entre dos grupos de técnicos a los que la decisión presidencial colocó respectivamente en el MEF y en la OPP. En particular, el locus de control de los instrumentos presupuestales se consolidó en el MEF durante la década terminada en 2015. En términos prácticos esto implica, entre otras cosas, que es en el MEF donde se determina el mítico espacio fiscal. De hecho, si bien los gobiernos frentistas han realizado esfuerzos por escuchar a los distintos actores involucrados en los presupuestos quinquenales y las rendiciones de cuentas, a través del control de la definición, cálculo y traducción del espacio

fiscal se ha otorgado a un actor especial la potestad de laudar disputas, lidiar con dilemas inevitables, y finalmente introducir (no sin conflictos) una racionalidad global a la propuesta de política fiscal que el gobierno remite al Poder Legislativo.

El rol adquirido por la OPP y el MEF en estos períodos pone de manifiesto la amplitud de las interpretaciones posibles de la normativa que los rige desde 1967. De la contrastación con modelos y procesos similares es posible deducir objetivos implícitos, la lógica de ciertas estrategias, y los desafíos que plantean. Por ejemplo, la separación de ministerios de Hacienda/Finanzas y los de Economía/Planeamiento no hace referencia a una clasificación hermética y excluyente, sino al reconocimiento en ciertas constituciones de la conveniencia de la especialización y la especificidad de la materia fiscal. En otros escenarios, puede ser la forma de fortalecer al «guardián del cofre» por parte de un gobierno que mantiene diferencias internas y reconoce simultáneamente necesidades sectoriales y restricciones presupuestales duras. (En la sección 3.3.3. se resumió la forma en que cierta literatura económica evalúa los riesgos y conveniencia de arreglos institucionales que buscan balancear descentralización/participación con manejo cuidadoso de los recursos públicos. Una lógica de este tipo se puede presumir, pero no se descarta la hipótesis de una distribución de poderes cruda y pura.)

### 8.3. Empresas públicas

La OPP adoptó el 17 de marzo de 2005 una resolución que reflejaba la nueva impronta que se asignaba a la OPP por parte de la fuerza política que asumía el gobierno. Allí se encomienda al director de OPP, entre otras cosas ya discutidas, «la realización de acciones tendientes a mejorar y hacer más fluidos los vínculos entre el PE y los gobiernos departamentales, las empresas públicas y la sociedad civil».

En cualquier plan de desarrollo económico y social resultaba absolutamente imprescindible involucrar a las EEPP. Esto hizo que se concibieran roles y acciones específicas de cada una de ellas en la visión estratégica en construcción y no solo desde la división especializada de OPP.

En la memoria 2005 se mencionan los esfuerzos realizados en materia de

coordinación de actividades entre el MEF y las empresas públicas para elaborar los planes financieros y operativos, así como considerar estrategias para cada empresa en relación a su problemática, sea esta de

dificultad (caso Correo) o de expansión en régimen de competencia (caso Antel-Ancel) [...] (Presidencia, 2005).

No obstante, cuando se analiza en detalle el tipo de actividades realizadas en el ejercicio, estas no difieren –en general– de aquellas que tradicionalmente habían sido objeto de la OPP en administraciones anteriores.

Así, entre las «actividades relevantes» se mencionan: el asesoramiento al PE en materia presupuestal de las EEPP, elaborando nuevos instructivos para la confección de los presupuestos de las empresas industriales, comerciales y bancarias del Estado para el período 2005-2009, análisis de las iniciativas presentadas y ejecuciones presupuestales... así como en las adecuaciones de nivel de precios; la preparación y seguimiento del cumplimiento del Programa Financiero de las Empresas Públicas, entendido como parte constituyente del Programa Global del Sector Público a efectos del cumplimiento de las metas macroeconómicas con el FMI; la actualización de los registros de indicadores de gestión; la actualización del informe sobre EEPP 1980-2005 (que incluye evolución del salario real, evolución nivel tarifario, cumplidos financieros, inversión, balances, ratios, etc.); el seguimiento y análisis del Presupuesto Quinquenal de Inversiones de las Empresas Públicas (por proyecto y fuente de financiamiento); el asesoramiento en la aplicación de regímenes de retiros incentivados para el subsector; el análisis de balances de las empresas privadas propiedad de EEPP; la coordinación con ministerios de enlace, Tribunal de Cuentas y Auditoría Interna de la Nación en todos los temas relativos a EEPP.

El relevamiento de las memorias anuales permite identificar –en los primeros dos años– la relación de actividades transcritas en el párrafo anterior como asociadas a las funciones estándar –en perspectiva histórica– de la oficina.<sup>84</sup>

En 2007, en el relacionamiento con las EEPP se puede observar un conjunto de cambios que se articulan más con los lineamientos programáticos enunciados, lo que implicó el trabajo en áreas que comprenden objetivos estratégicos transversales a los distintos departamentos de la oficina.

---

84 Aunque el anexo a la memoria anual de 2005 ofrece una más detallada presentación de las actividades realizadas por el Departamento de Empresas Públicas, allí tampoco aparecen –de manera explícita– «nuevas» acciones asociadas a la planificación estratégica.

En este contexto, la enunciación del fortalecimiento y la modernización de las empresas públicas se enmarcan en las tareas de elaboración de estrategias de largo plazo desde OPP con la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el MGAP, y las propias EEPP.

Un aspecto en que se manifestó esta nueva impronta fue en el aporte realizado desde la oficina en el asesoramiento y contralor del Presupuesto de las Empresas Públicas, para que estas se adecuaran y contribuyeran al proceso de armado del Presupuesto Nacional, en el sentido de profundizar el proceso de Transformación Democrática del Estado. Asimismo, se intensificaron las acciones tendientes a promover la eficiencia y eficacia de la gestión de las EEPP, para incrustarse en la ejecución de las políticas públicas en todo el país (Presidencia, 2008).

Cabe destacar que el Área de Estrategia de Desarrollo y Planificación de la OPP, cuyo objetivo era recuperar la función de planificación con el cometido de que «el país alcance un desarrollo sostenido en el tiempo, que genere una mejor calidad de vida, ingresos y empleo para la población en un horizonte de mediano y largo plazo», incorporó equipos técnicos de las EEPP, junto a otros actores, para elaborar estrategias de desarrollo sectoriales de modo de lograr la convergencia en una estrategia país (Presidencia, 2008).

En el año 2009 la oficina participó activamente en el asesoramiento, análisis y aprobación de propuestas de reestructura de varios entes autónomos y servicios descentralizados, entre los que se puede identificar varias EEPP (ANP, ANCAP, ANTEL, UTE). Se analizó y evaluó el diseño de sistemas de remuneración variables en ANTEL y otras empresas, junto a la tradicional participación en la concreción de actualizaciones tarifarias (ANP, ANCAP, UTE, OSE) y los proyectos de inversión de las distintas empresas (Presidencia, 2009).

Los decretos 44/09 (19-01-09) y 59/09 (27-04-09) crearon y reglamentaron el funcionamiento de la Comisión Reguladora de los Compromisos de Gestión –integrada por la ONSC, el MEF y la OPP (que la preside)–, cuyo cometido era unificar criterios, creando una política general orientada a promover el rendimiento y la medición de la eficiencia y la eficacia en la gestión pública. Si bien esta normativa no resultaba vinculante para los entes autónomos y servicios descentralizados, la producción de documentos y guías para la implementación de dichos compromisos constituyeron un importante aporte al acercamiento de este instrumento en las EEPP. En los casos en que se avanzó en la implementación

de compromisos de gestión, se requirió el informe previo y favorable de OPP y del MEF, así como su participación en la suscripción y el seguimiento de cumplimiento.

La memoria 2010 parece reflejar, al menos en una lectura literal, un retorno a funciones tradicionales de la oficina, aunque se observa como novedad la elaboración de «lineamientos para la confección de “Acuerdos Programas” entre las Empresas Públicas y el Poder Ejecutivo» y una activa participación en los convenios laborales, a efectos de proporcionar elementos de discusión a los negociadores para la renovación o modificación de los acuerdos. Asimismo, se mantiene la actividad –jerarquizada desde 2005– de análisis de las propuestas de reestructura orgánico-funcionales de ANTEL, OSE y UTE.

Según la fuente consultada (memorias), recién en 2011 se pudo incluir a todas las EEPP industriales y comerciales en la preparación y seguimiento mensual del cumplimiento del Programa Financiero, lo que habría permitido de manera sistémica analizar devoluciones y ajustes, para contribuir al cumplimiento de las metas macroeconómicas del Programa Global del Sector Público.

En los años finales de la administración Mujica, la OPP cumplió un rol importante –en interacción con el MEF– en la culminación de las negociaciones que llevaron a la implementación de sistemas de remuneración variables en las EEPP, por el que un porcentaje del salario varía en «función de la puntuación obtenida en indicadores empresariales, sectoriales e individuales». Esto implicó el asesoramiento y aportes concretos para la aplicación del instrumento en aquellos entes cuyos mecanismos de incentivo presentaban más complejidad a la hora de adaptarlas al nuevo esquema, como por ejemplo OSE y Correos (Presidencia, 2013).

Finalmente, puede considerarse un logro importante de la oficina la articulación de los presupuestos de las EEPP en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), aspecto en línea con el objetivo de mejorar la calidad de la inversión pública, la mejor asignación de recursos públicos, el monitoreo y seguimiento de los proyectos de inversión a lo largo de todo su ciclo de vida, la evaluación *ex post* de los resultados (impactos) y la programación de la inversión. En tal sentido, ya en 2013 se llevó a cabo una experiencia piloto con proyectos de inversión seleccionados.

Un trabajo que ha analizado los cambios en la estructura del sector público durante los gobiernos frenteamplistas sugiere que, desde 2005

—más allá de dinámicas específicas de cada administración—, se construyó nueva institucionalidad en el relacionamiento de la OPP con las EEPP. Esto se manifestó en el fomento de la elaboración de planes estratégicos de las distintas empresas, con arreglo a los lineamientos programáticos de los planes de gobierno y particularmente se promovió que las tres empresas más importantes (UTE, ANCAP y ANTEL) pusieran en marcha estrategias con lógica desmercantilizadora. Por ejemplo, a través de ANTEL, asegurar y consolidar el control de las vías terrestres y aéreas de la banda ancha para garantizar su carácter de servicio público para la expansión de derechos universales de acceso, con independencia del poder de compra. A través de UTE promover la generación eléctrica con fuentes renovables y la interconexión con la región. Y, a través de ANCAP desarrollar la capacidad de producir biocombustibles (Narbondo, 2013).

Al mismo tiempo que se habrían fortalecido las EEPP, se crearon cerca de treinta sociedades anónimas que han operado en el derecho privado y cuyas acciones pertenecen —mayoritariamente— a EEPP. Se fundamentó estas acciones en que la gestión requería más agilidad de lo que la normativa permitía a las EEPP. Sin embargo, como consecuencia, se apartó estas actividades de los controles propios de la gestión pública, con sus potenciales ventajas e inconvenientes (Notaro, 2015).

En este proceso los diferentes intereses involucrados no actuaron siempre de manera convergente: los de la planificación tenían su base de operaciones en OPP; los de los directorios de las empresas, de definir planes estratégicos en un marco de fuerte autonomía; los del MEF, ejerciendo presiones para hacer converger las políticas o estrategias empresariales con los lineamientos de gestión macroeconómica; los lineamientos de los ministerios de enlace o políticas sectoriales definidas en el Consejo de Ministros.

#### **8.4. La reforma del Estado en los gobiernos frentistas y la OPP**

Las iniciativas en materia de modernización del Estado por parte de los gobiernos del FA fueron amplias, de diversa magnitud y alcance, fundamentalmente generadoras de resultados dispares. Es importante señalar que aquí trataremos la RDE poniendo énfasis en el accionar de la OPP, por lo que aspectos importantes de la reforma quedan de lado. Igualmente, algunos aspectos de estas reformas son tratados con más detalle en otras secciones.

Al enfocarnos en las estrategias de reforma administrativa, el primer gobierno del Dr. Tabaré Vázquez la definió como Transformación Democrática del Estado. La TDE constituyó una directiva del presidente, quien encomendó a la OPP su instrumentación, proponiendo una transformación integral del Estado, tendiente a convertirlo «en una estructura participativa, al servicio del ciudadano, palanca del desarrollo productivo y en escudo de los débiles» (Presidencia, 2007, p. 5). Se destaca especialmente la distancia que toma esta iniciativa con respecto a reformas pasadas, tildadas de «neoliberales», «antiestatistas», y «salpicadas de ineficiencias, clientelismo y burocratismo», procurando por el contrario un Estado conductor, regulador, social y emprendedor; funcional a una agenda de crecimiento, distribución de la riqueza, modernización, democratización e inclusión social. Este proceso de transformación abarcaría las amplias dimensiones de descentralización y participación ciudadana y modernización de la gestión del Estado (ibid., p. 5).

Este proceso incluyó acciones profusas y diversas que abarcaron: reformas estructurales; la creación de nuevos organismos; la reubicación de organismos o unidades administrativas y otros procesos de reestructura, la creación de espacios de articulación y coordinación interinstitucional a nivel público y con la sociedad civil; reformas del servicio civil; procesos de mejora de gestión e implantación de sistemas de expediente electrónico e información; profundización e impulso a la descentralización y la participación ciudadana (Sanguinetti, 2013, p. 16).

La búsqueda de una administración pública moderna exigió que el gasto público fuese aprovechado de manera racional, mejorando los procesos administrativos, orientando la gestión al servicio de los ciudadanos, promoviendo la participación activa de los funcionarios en el logro de los objetivos estratégicos, así como la renovación generacional, y la aplicación de nuevas tecnologías. Esta etapa se caracterizó además por el diseño de presupuestos por producto (*output budgeting*) y la propuesta de elaboración de compromisos de gestión para algunas áreas del Estado (Ramos & Milanesi, 2016).

Al abordar de manera más detallada cada una de las dimensiones de la TDE, vale afirmar que los proyectos de acercamiento a la ciudadanía se manifestaron fundamentalmente en la creación de «ventanillas únicas» (en particular, para pequeñas localidades del interior del país), y a través de la simplificación e interconexión de trámites en distintas dependencias de gobierno, acompañados de fortalecimiento institucional,

como la creación de nuevas agencias. Uno de los pilares de la TDE suponía el ingreso a la era digital, con los objetivos de alcanzar mayor transparencia y mejores servicios. Para ello se creó la Agencia de Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) como entidad rectora y coordinadora de las compras y desarrollos del Estado en materia de incorporación de tecnologías de la información a la gestión pública; esto permitió importantes avances en procesos de desburocratización y acercamiento del Estado a la ciudadanía.

La AGESIC también fue clave en su apoyo a programas de inclusión digital como el Plan Ceibal y el Plan Cardales; en la creación de la intranet del Estado; en el desarrollo de infraestructura de gobierno electrónico que permitiera la interoperabilidad e integración de los sistemas de información; en la digitalización de trámites; en concretar la red de alta velocidad que conectase a todas las dependencias estatales; en efectivizar una plataforma de gobierno electrónico; en la concreción de la nueva versión del Portal del Estado Uruguayo; y en la generalización del expediente electrónico para todo el Estado. Con una visión más estructural, aparecen también en torno a esta línea de reforma la actualización del marco normativo legal de leyes de protección de datos personales y de acceso a la información pública, y los planes de desarrollo institucional, entre ellos la propia creación de la AGESIC, de las unidades reguladoras asociadas a las leyes mencionadas y la de un Centro de Respuesta a Incidentes Informáticos.

En lo que concierne específicamente al Programa de Acercamiento a la Ciudadanía (PAC), a partir de lo expresado en la OPP (Presidencia, 2007) se destaca la creación de Centros de Atención al Ciudadano,<sup>85</sup> así como la instalación de premios de calidad en la atención a la ciudadanía, para acercar servicios y trámites a esta, especialmente a aquellas personas radicadas en pequeñas localidades.

Las acciones han sido muy vastas en el campo de las reestructuras organizativas. Desde OPP (Presidencia, 2007, p. 7) se destaca la reubicación de algunos organismos, como el Programa Integral de Asentamientos Irregulares (PIAI), que pasó de la OPP al MVOTMA, o ANTEL, transferida del MDN al MIEM.

---

85 En la actualidad, 126 Puntos de Atención Ciudadana abiertos en todo el país, que facilitan el acceso de los ciudadanos a la información y servicios del Estado. Ver: <http://atencionciudadana.gub.uy/>

En el caso del servicio civil, la TDE promovió como uno de sus pilares la «gestión humana de excelencia», para la cual el gobierno del Dr. Vázquez impulsó una reforma del sistema de carrera en la administración central, cuyo principal impulso vino de parte de la ONSC, actuando principalmente la OPP como organismo de apoyo y consulta. Su objetivo era la revalorización del sistema de carrera bajo premisas de modernización, simplificación, homogeneización y mayor flexibilización (Narbondo, Fuentes, & Rumeau, 2010). Desde un pensamiento neoweberiano, se buscaba reforzar el sistema de carrera, aportando componentes de flexibilidad e incorporando incentivos en el tope del sistema, a través de la creación de cargos de conducción que profesionalizasen a la «alta burocracia». Como se explicita en la OPP (Presidencia, 2007, p. 8), este importante esfuerzo realizado para ordenar y profesionalizar la administración se ha traducido concretamente en disposiciones presupuestales o de rendición de cuentas y en distintos decretos orientados al restablecimiento de la carrera funcional. Así, se posibilitó la habilitación del ingreso democrático, la naturalización y posterior presupuestación de importantes ingresos producidos por otras vías en el pasado, mediante resoluciones de los ministros respectivos (previo debate en las bipartitas) y por el grado más bajo del escalafón correspondiente. Junto a esto, se introdujo la norma que prevé el ingreso no solo por concurso sino también en calidad de ingreso sujeto a evaluación durante un año y en régimen de contrato de función pública. Se suprimieron a su vez contratos a término al 2009, y se incorporaron a la carrera administrativa los funcionarios contratados que desempeñaban funciones permanentes.

Otra dimensión de la TDE que se destaca fuertemente en lo realizado por la OPP es la de evaluación de la gestión pública. Desde su creación en 2007, el AGEV de la OPP ha tenido como misión fundamental proporcionar información pertinente, oportuna y permanente (para la toma de decisiones en materia de políticas públicas del Estado, asignación y calidad de gasto, y evaluación de políticas), a través de informes y publicaciones producidos como apoyo para los diversos organismos, así como para la ciudadanía en general.

Puede afirmarse que los sustanciales procesos y productos desarrollados desde el AGEV —o con su participación directa— en diversos incisos de la Administración Central, entre 2007 y 2009, han girado en torno a dos líneas prioritarias de acción: el fortalecimiento de capacidades de la Administración Central para la planificación estratégica, la mejora de los procesos de asignación del gasto público y la evaluación de resultados;

y la mejora de la calidad de la atención de la administración pública, con un enfoque orientado al ciudadano.

En lo que respecta al gobierno del presidente José Mujica (2010-2014), en términos de modernización administrativa se identifican cambios relevantes orientados a la gestión de los recursos humanos del Estado, destacándose la creación de una ventanilla única de concursos, Uruguay Concurso, como fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y de ingreso meritocrático al Estado. En ese portal se realizan todas las publicaciones e inscripciones a llamados para cargos públicos de diferente forma contractual. De esta forma se unificaron los criterios para elaboración de perfiles y procedimientos y se le dio transparencia a la selección.

Por otra parte, se puso en funcionamiento la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales (ACCE) creada en 2008, y se avanzó en la reducción de los trámites mediante planes de gobierno electrónico. También se adelantaron reestructuraciones organizativas en ministerios y entes públicos, pero bajo una lógica de reformas de baja intensidad y no asociadas a un plan global de reformas.

Como señala Sanguinetti (2013, p. 21), estos procesos de reestructura tuvieron sus propias pautas específicas, a la vez que supusieron continuidad con el proceso iniciado en el período anterior, en la medida que buscaron viabilizar la profundización y desarrollo de políticas definidas por el plan de gobierno. Para ello se creó en el período el Grupo de Fortalecimiento Institucional del Estado como organismo responsable de establecer los lineamientos políticos en materia de mejora de la gestión pública. Este grupo, con una definida conducción política, integrado por Secretaría y Prosecretaría de la Presidencia, la ONSC y la OPP, planteó acciones que contribuyeran a la mejora del diseño institucional, la carrera administrativa y los procesos de todos los organismos.

No obstante, las mayores novedades en términos de reforma pasaron por el plano de los cambios en el servicio civil, a partir de una concepción política de los funcionarios públicos como servidores de la ciudadanía y cercanos a la gente, en particular a los más pobres. Esto se hizo desde una orientación al interés público, la gobernanza democrática y al involucramiento con la ciudadanía, aunque no se implementó de manera coherente o sistemática, sino asociada a impulsos de la impronta personal del presidente. Las reformas de este período estuvieron motivadas por la vocación por reforzar controles jerárquicos a los funcionarios y fortalecer

la carrera administrativa, incrementando incluso el número de designaciones políticas.

El aspecto probablemente más importante de reforma durante este gobierno fue la aprobación del nuevo Estatuto del Funcionario Público, normativa que avanzó en la reclasificación de las relaciones contractuales con el Estado, en la redefinición de los derechos, obligaciones, condiciones laborales, el régimen de horas a trabajar y de sanciones aplicables. No obstante, poca discusión circuló en torno a cuáles debían ser las características del nuevo servidor público, su rol en la modernización de la gestión pública, la autonomía de la burocracia y la libertad de gestión. Por otra parte, el estatuto convalidó la lógica de un sistema de carrera sin posibilidad de ascensos entre distintos organismos del Estado, ni creación de carreras transversales, e incluso desarticuló los cargos de conducción al tope de la carrera, no ofreciendo alternativas para los problemas de conducción en los niveles altos de la burocracia, ni para la generación de prácticas informales de compensación salarial o para las distorsiones provocadas por el ingreso a la función pública al amparo del derecho privado. Asimismo, los compromisos de gestión que se mantuvieron para algunas áreas estuvieron poco ligados a una gestión por desempeño y responsabilidad gerencial.

Para el segundo período de Vázquez (2015-2019), parecería que la RDE se encuentra mucho más alejada del centro de la agenda en comparación con los dos períodos anteriores. Entre algunos aspectos que Ramos y Milanesi (2016) destacan, está la intención de fortalecer la conducción de las EPPP desde el centro de gobierno, cuya planificación e inversión ha sido poco controlada desde el PE. En el mismo sentido, se intenta aumentar las capacidades de planificación y coordinación desde el centro con la creación de la Dirección de Planificación y el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad, ambas en la OPP. Ante una situación fiscal más compleja, la discusión sobre reformas administrativas parece haber pasado a segundo plano. La «madre de todas las reformas» parece haber sido suplantada por intentos parciales en áreas claves del Estado o de las políticas, dejando atrás los macrodiscursos reformistas (Ramos & Milanesi, 2016, p. 259).

Como reflexión final puede sostenerse que la tónica de reforma administrativa de los últimos gobiernos no difiere sustancialmente de la verificada con anterioridad en el tiempo. No ha existido un paradigma claro, alternativo al anterior, por lo que los avances registrados, que fueron muchos, no han sido sistemáticos. Persisten déficits estructurales y

no se ha logrado incorporar de manera sistemática la evaluación de desempeño o la flexibilización del sistema de carrera. Los autores citados señalan que algunas de las razones de estas limitaciones están en las escasas capacidades institucionales dentro de algunos organismos públicos, la carencia de una agenda propia de la burocracia, la falta de consenso político para acordar una agenda de cambios en el partido de gobierno, y la importancia de la cuota política en la asignación de cargos de responsabilidad en el Estado (ibid., p. 260).

Un producto importante a destacar en la gestión de la OPP, que ha contribuido a dar continuidad a las políticas, son los llamados «informes de transición»; elaborados a fines del año 2009 por el equipo de análisis político del AGEV constituyeron un hito. Hicieron más fácil y menos traumática la transición entre una administración y la siguiente al documentar todo lo realizado durante el primer gobierno frenteamplista a nivel de la OPP en la implementación de la etapa de TDE, en coordinación con el conjunto de ministerios.

### 8.5. Políticas territoriales

Las políticas de descentralización en la OPP se ejecutaron a través de una serie de programas coordinados por la DIPRODE, la Unidad de Desarrollo Municipal (UDM) y, a partir de 2007, Uruguay Integra. La UDM pasó, a partir de 2007, a depender de DIPRODE.

A partir de abril 2005 se cambiaron las pautas de trabajo en función de las definiciones que se plantean a continuación.

La misión de la UDM es contribuir al proceso de descentralización, una de cuyas expresiones es el desarrollo local. El sujeto de sus intervenciones es el territorio, por lo que el conocimiento de su complejidad, diversidad y especificidades permitirá avanzar en las definiciones estratégicas que conduzcan a los objetivos territoriales.

El objetivo general del programa es la consolidación de un proceso de descentralización a nivel departamental y al interior de cada departamento, a través de la identificación y ejecución de proyectos de desarrollo local que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida de su población y provean de instrumentos para que todo ese proceso sea sustentable tanto en el espacio como en el tiempo.

Los objetivos específicos son: potenciar el uso de los recursos a partir de lineamientos de programas de desarrollo regional o local; impulsar

la presentación de proyectos que comprendan acciones desde un punto de vista integral, multisectoriales, de alto impacto en la región y áreas de influencia; fomentar la presentación de proyectos cuya ejecución abarque a más de un departamento; complementar actividades con los organismos públicos que desarrollen acciones de impacto en la zona, sean ellas directas o indirectas; incentivar la formulación de proyectos que fomenten la incorporación de tecnología; favorecer la coordinación entre los diferentes actores, tanto públicos como privados, de manera de potenciar las estrategias de desarrollo local; generar mecanismos de evaluación y monitoreo que permitan medir objetivamente el grado de avance en el desarrollo local; fortalecer la Comisión Sectorial de Descentralización; establecer mecanismos para que los recursos lleguen en tiempo y forma de manera de evitar costos extras derivados de la demora en el pago de los compromisos contraídos; contar con mecanismos de evaluación y monitoreo que permitan medir objetivamente el grado de desarrollo local; fomentar proyectos que involucren EEPP, acreedores de las intendencias, UTE u OSE, de manera que ayuden a compensar las deudas respectivas.

Para el cumplimiento de sus objetivos, se fue definiendo y construyendo una serie de instrumentos que resultaron fundamentales.

Ser unidad ejecutora le permite tomar decisiones en tiempo real. Ha desarrollado una política de puertas abiertas hacia las intendencias, lo que ha facilitado el conocimiento de las realidades específicas en un intento por construir capacidades. Esto se produce tanto a nivel de territorio –integrando lo económico con su población y cultura–, a nivel de las instituciones –trabajando con sus técnicos en objetivos comunes–, y mediante el relacionamiento con los ministerios y empresas públicas, lo que es viable por su ubicación institucional. También ha desarrollado la cooperación público-público y público-privada, concretada en varios de sus proyectos en ejecución.

La ejecución de varios programas le permite actuar en el territorio a partir de diferentes abordajes con diversos instrumentos. Se organizó una mesa de coordinación integrada por las unidades que disponen de recursos externos para aplicar en el territorio y se impulsó la creación de un banco de proyectos, iniciativa que tiene su origen en la mesa de coordinación y pretende contar con la información vinculada a los proyectos en ejecución en el territorio.

Hasta el 2010 existían cinco programas: el FDI y el Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP), que se financiaban con recursos de Rentas Generales; el de Microfinanzas para la Articulación Productiva, el de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC) y la Unidad de Desarrollo Municipal, que se financiaban con recursos del BID.

De la variedad de los programas surge la diversidad de instrumentos para aplicar según las especificidades de los proyectos. Se ha puesto énfasis en impulsar mecanismos de coordinación y concertación, la creación de redes de eficiencia y eficacia en la ejecución de los recursos, la búsqueda de la innovación como un desafío para potenciar el desarrollo de los territorios, el abordaje del territorio desde la integralidad y sustentabilidad de los procesos, la mejora de los indicadores sociales, la articulación entre los gobiernos y el gobierno nacional, la canalización de los diversos puntos de vista e intereses de los diferentes grupos a través de las organizaciones sociales, gremiales y políticas y el fomento a la creación de agencias para el desarrollo.

#### **8.5.1. Fondo de Desarrollo del Interior (FDI)**

A partir del quinquenio 2011-2015, el porcentaje correspondiente a la ejecución de los gobiernos departamentales se amplió en un 8,35 %, en función del interés en profundizar el proceso descentralizador, a partir de, entre otros, la inclusión de las propuestas que surgían de los gobiernos locales (tercer nivel de gobierno) en los planes de desarrollo.

En el período se definieron dos objetivos principales para el FDI: por un lado contribuir activamente a que las inversiones logaran una mejor ejecución en calidad y cantidad, y por otro estandarizar los procedimientos internos del FDI y homogeneizar las actividades del equipo técnico entre las distintas intendencias.

Por ley de presupuesto nacional para el período 2010-2014 se elimina la DIPRODE como UE de la OPP, lo que supone que varias de las funciones ejercidas desde esa dirección pasaran a ser ejecutadas desde los departamentos de la OPP.

La misma ley previó la creación en la órbita de la OPP de un Área de Políticas Territoriales (APT) y la conformación de una División de Proyectos de Desarrollo integrada por los recursos materiales y humanos de la hasta entonces UE DIPRODE.

El FDI a partir de esta fecha pasó a ejecutar el Programa de Electrificación Rural, hasta ese momento ejecutado por el PASP. Asimismo, y conjuntamente con el PASP, pasó a ejecutar el programa de agua para la producción.

### **8.5.2. Programa de Apoyo al Sector Productivo (PASP)**

El PASP fue creado por la ley de presupuesto del 15 de diciembre de 2005. Este programa incorporó parte de las actividades realizadas por el Fondo de Desarrollo Regional. Es un programa que prioriza un enfoque de proyectos integrales y multinstitucionales, de base territorial, de alto impacto regional o local, generadores de empleo y económicamente viables, y que fomenten la descentralización de los gobiernos departamentales.

Dichos programas debían estar vinculados al capital económico (infraestructuras básicas del desarrollo, servicios para la producción, fomento territorial de PYMES), al capital natural (valorización del ambiente como activo de desarrollo, diversificación productiva, planificación de desarrollo sostenible) y al capital social, fin de todo crecimiento económico.

Hasta el año 2013 el PASP tenía dos componentes, ambos financiados con fondos presupuestales: PASP y Electrificación Rural. Este último pasó a ser ejecutado por el FDI. El PASP atiende, entre otros, al programa de mejora de la gestión integral en tambos de la cuenca norte. El de infraestructura básica productiva contó, entre otros, con la promoción de la producción ovina en la región al norte del río Negro, el programa de habilitación y fortalecimiento de las queserías artesanales del litoral y el programa de articulación de los procesos productivos de la cadena agroalimentaria de la granja.

### **8.5.3. Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo**

El Programa de Microfinanzas para el Desarrollo Productivo, ejecutado por DIPRODE, visualiza las microfinanzas como parte importante de un conjunto de políticas de inclusión social y reactivación económica y productiva, que reconoce la importancia de las MYPES.

El programa se enmarca en el enfoque de que las microfinanzas constituyen un instrumento esencial para el desarrollo de capacidades y oportunidades en segmentos de la población que no cuentan con posibilidades para hallar una salida productiva a la situación de pobreza y exclusión social en las que se encuentran inmersos. Se focaliza en las MYPES, tanto formales como informales, que por diversos motivos enfrentan dificultades

para generar o mantener las condiciones de desarrollo de sus negocios, y que pueden cumplir un papel preponderante en la reactivación económica y la solución de problemas socioeconómicos de carácter estructural.

El objetivo principal del programa es desarrollar las microfinanzas enfocadas en emprendimientos productivos, teniendo como objetivos específicos: i) el mejoramiento del marco de su funcionamiento, ii) la promoción de un acceso eficaz y eficiente a servicios microfinancieros, iii) la mejora en la provisión de servicios complementarios que faciliten el acceso a servicios financieros, y iv) el fortalecimiento de la infraestructura institucional para procurar la sostenibilidad de las microfinanzas en el país.

El financiamiento del BID a los programas de microfinanzas y conglomerados concluyó en el año 2012, pero estos continúan con financiamiento presupuestal en aquellas líneas de trabajo que aún siguen activas.

Se prevé que los servicios brindados por las intendencias continúen ejecutándose, ligados a la disposición de personal capacitado para realizar tareas específicas. De esto dependerá que los servicios ofrecidos sean activos —es decir, de constante visita a terreno— o, por el contrario, se tornen más pasivos. En este sentido es importante la apropiación que las autoridades hayan hecho de la intervención. Una variable que puede utilizarse como *proxy* de la apropiación es el mantenimiento de los referentes locales, o, en su defecto, de mantener el número de personal trabajando en brindar el servicio.

#### **8.5.4. Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (PACC)**

Este programa tiene como objetivo aumentar la competitividad de empresas, a través de la dinamización del conglomerado en el que se insertan. Un conglomerado es un conjunto de empresas que comparten un territorio y una cadena de valor, o se participan de cadenas conexas.

Su intervención busca generar ventajas competitivas dinámicas promoviendo una mejor articulación y la cooperación estratégica de cara a los mercados internacionales.

Los beneficiarios directos del programa son empresas integrantes de los conglomerados seleccionados y sus trabajadores, así como instituciones vinculadas.

El programa se ejecuta en coordinación con ministerios e intendencias, que lideran el proceso en su sector o territorio de referencia. A su vez se promueve la cooperación entre programas y servicios de apoyo a la competitividad.

Hasta 2010 se aprobó el apoyo a los siguientes conglomerados: apicultura, arándanos, turismo Colonia, turismo Montevideo, tics, diseño, alimentos procesados, vinos finos, piedras preciosas, calzado, confecciones, audiovisuales, música.

El PACC tenía prevista su finalización el 31 de agosto de 2014. Sin embargo, en el mes de julio se solicita al BID considerar una prórroga de cuatro meses en la ejecución del mencionado programa, difiriendo su finalización al 31 de diciembre de 2014. El objetivo de la prórroga solicitada fue poder completar los compromisos asumidos antes del 31 de agosto de 2014.

En ese último período los conglomerados impulsados fueron: agroindustrial olivícola, audiovisual, diseño, forestal madera de Tacuarembó-Rivera, oleaginosos y turismo en Colonia.

#### **8.5.5. Unidad de Desarrollo Municipal**

El objetivo de esta unidad es fortalecer e incrementar las capacidades de los gobiernos departamentales, potenciando su rol como agentes de desarrollo de sus territorios en el marco de políticas de descentralización y desarrollo que promueve el país. Esto implica el apoyo a las políticas de descentralización del país, al desarrollo institucional de los gobiernos departamentales, incrementando su capacidad de gobierno y de gestión, y el apoyo a las inversiones en infraestructura que hacen los gobiernos departamentales para el desarrollo urbano, social y económico. Esto supone el desarrollo de capacidades institucionales de los gobiernos departamentales, incrementando su capacidad de gobierno y de gestión, así como atender las necesidades de inversión para el desarrollo urbano, económico y social de los departamentos en forma eficiente y focalizada. Se ha buscado el acercamiento a la ciudadanía y la participación social, se han instalado centros de atención ciudadana, se han mejorado y automatizado los procesos.

Más recientemente, y por primera vez, este programa destinó fondos al departamento de Montevideo. Asimismo, se incorporaron otros criterios que modifican la asignación porcentual a los departamentos.

### **8.5.6. Uruguay Integra**

Este programa nace en el año 2007 desde el gobierno nacional con el objetivo de promover la cohesión territorial y social en el país, en la salida de la crisis social y económica que había sufrido durante los años 2001 y 2002.

Persigue el objetivo de impulsar el fortalecimiento institucional, especialmente de los gobiernos departamentales, promoviendo un enfoque de políticas públicas de desarrollo territorial del gobierno nacional.

El objetivo general ha sido aumentar el grado de cohesión social y territorial en Uruguay:

Dinamizar el desarrollo duradero, productivo y social, a nivel local y regional, y reforzar el poder de atracción de los territorios, a través de la acción conjunta de los gobiernos departamentales (intendencias) y de los actores locales, en el marco de la política de desarrollo, productivo y social, y de la descentralización determinada por el Gobierno a nivel nacional.

En su fase II, el programa continuó con su trabajo de descentralización y promoción de la cohesión social, financiando y articulando proyectos junto a intendencias, municipios, ministerios y actores de la sociedad civil. Fue cofinanciado en partes iguales por el gobierno nacional y la Unión Europea.

En esta fase se destinan fondos para continuación de Cosas de Pueblo y para profundizar en acciones de cohesión territorial como el fondo +Local, Fondo de Compensación, Fondo a Procesos y Cosas de Pueblo.

### **8.5.7. Dirección de Descentralización 2015-2016**

En marzo de 2015, acorde a las prioridades estratégicas asignadas a la descentralización territorial y política, y a la inversión como motor del crecimiento y el desarrollo, se dispone en la OPP el funcionamiento de una Dirección de Descentralización e Inversión Pública, con los cometidos asignados a la Dirección de Políticas Territoriales y la División de Inversión Pública de la Dirección de Estrategia de Desarrollo y Política de Inversiones.

La Dirección de Descentralización estará así integrada por las siguientes divisiones:

- FDI, que incluye Caminería Rural y Electrificación Rural;
- PDGS, que incluye Infraestructura y Modernización;

- Uruguay +Cerca (antes Desarrollo Local), que incluye el PASP productivo, Microfinanzas y Conglomerados;
- Uruguay Integra.

### 8.6. Comisiones sectoriales

Los distintos gobiernos del FA fueron prolíficos en la creación y dinamización de las comisiones sectoriales, insertas en el desarrollo de las diferentes líneas programáticas. En el período continúan funcionando la Comisión Sectorial para el Mercado Común del Sur, la Comisión Sectorial del Arroz y la Comisión Sectorial de Descentralización. También se crean la Comisión Sectorial de la Seguridad Social en 2005 y la Comisión Sectorial de Población en 2010. Esta última junto con la de arroz y la de descentralización se mantienen en funcionamiento hasta la actualidad.

#### 8.6.1. La COMISEC

A partir de 2005 se buscó recrear y fortalecer a la COMISEC, para lo que se desarrolló un conjunto de actividades en ese sentido. Se convocó a la Mesa Institucional COMISEC y se amplió su integración con nuevos participantes, quedando integrada de la siguiente manera: ANMYPE; Asociación Rural del Uruguay; Cámara de Industrias del Uruguay; Cámara de la Construcción del Uruguay; Cámara de Turismo; Cámara Mercantil de Productos del País; Cooperativas Agrarias Federadas; CUDECOOP; Federación Rural del Uruguay; PIT-CNT; y Unión de Exportadores del Uruguay. Al mismo tiempo se puso en funcionamiento un equipo de trabajo para desarrollar un trabajo de prospectiva sobre el proceso de integración, cuyo primer informe fue presentado en diciembre de 2005.

En 2006 comenzaron a tener lugar los foros de integración, de los que participaron sectores de la sociedad no representados en la Mesa Institucional. La idea ha sido ampliar la participación a sectores interesados en los procesos de negociación del Mercosur. El primer foro de ese año tuvo como eje principal los jóvenes y la integración, y fue convocado bajo la consigna «visión y rol de los jóvenes en el proceso de la integración regional». Para esa ocasión se contrataron tres trabajos que estuvieron a cargo de la Federación Estudiantes Universitarios (FEUU), de los Jóvenes Afrodescendientes y del Grupo de Jóvenes del Mercosur. El segundo foro de 2006 se ocupó de propiedad intelectual y proceso de integración, con participación de autoridades ministeriales (MIEM,

MGAP) y de la OPP. También cabe destacar la puesta en funcionamiento de equipos técnicos convocados para desarrollar un trabajos sobre la inserción internacional de Uruguay (Quijano et al., 2006) y sobre propiedad intelectual en sectores productivos y de innovación (COMISEC, 2006).

En 2007 se pusieron en práctica diversos proyectos, entre ellos: Inserción Internacional: las Relaciones Comerciales con Brasil; El Comercio de Servicios en el Mercosur; Uruguay: Nodo Logístico Regional; Asimetrías en el Mercosur y Políticas de Promoción de Incentivos de los Estados Brasileños; Relaciones Uruguay-EE. UU.; Grupo Interdisciplinario de Propiedad Intelectual; Equipos y Red Informática de COMISEC (Presidencia, 2007).

En 2008 la OPP se propone trabajar a favor de la fusión del Departamento de Política Comercial e Integración y la COMISEC, por considerar que estas dos áreas funcionaban en forma autónoma con solapamiento de funciones (Presidencia, 2008). En 2009 se consignan diversas actividades de la delegación de OPP a la COMISEC, como la preparación del informe básico, la elaboración del boletín de noticias y boletín estadístico, y el seguimiento del comercio exterior del Mercosur (Presidencia, 2009). A partir de las memorias anuales de 2010 en adelante no hay registro de actividades de la COMISEC.

### **8.6.2. Comisión Sectorial de la Seguridad Social (2005)**

La Comisión Sectorial de Seguridad Social fue creada por resolución del director de la OPP el 28 de abril de 2005 con los cometidos de asesorar al PE en lo relativo al sistema de seguridad social y a las reformas requeridas por el sistema, especialmente a los programas de prestaciones a los trabajadores activos y a la gestión, incluyendo la gestión financiera del sistema. También se constituye como un ámbito de coordinación relacionado con estos temas. La comisión queda conformada por un comité ejecutivo y un plenario. El primero se integra con cinco miembros, en representación de: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Banco de Previsión Social y OPP (a cargo de la presidencia). El plenario se integra con los miembros del comité ejecutivo y representantes de los siguientes organismos: Ministerio de Salud Pública, Banco de Seguros del Estado, Banco Central del Uruguay (uno de la División Control de AFAP y otro de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros), Caja de Jubilaciones

y Pensiones Bancarias, Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales Universitarios, Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, Ministerio del Interior (un representante del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales), Ministerio de Defensa (un representante del Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas), un representante de cada una de las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional y también representantes de los trabajadores, jubilados y empresarios en el Banco de Previsión Social.

En 2006 el comité ejecutivo mantuvo reuniones mensuales. En ellas analizó modificaciones en el sistema general, estudió y propuso el proyecto de ley de modificación de la Caja Policial y avanzó en la redacción de los proyectos de ley que modificaban los regímenes del sistema de Pensiones Militares y de la Caja Bancaria. También estudió y acordó una ley modificativa sobre los topes jubilatorios. El plenario de la comisión se reunió dos veces en el año 2006 (Presidencia, 2006).

En 2007 la Comisión Sectorial de la Seguridad Social impulsó el Diálogo Nacional de la Seguridad Social (DNSS), en el marco del cual un equipo de OPP participó en un conjunto de actividades. El DNSS fue organizado con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Departamento de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Este buscó ser un espacio de encuentro entre la sociedad civil y el Estado para formular propuestas, más allá de las estructuras institucionales existentes. El DNSS se implementó en cinco mesas temáticas: demografía, inclusión y trabajo, protección social, cobertura y financiamiento, y fueron invitadas a participar más de cincuenta instituciones además de todos los integrantes de la Comisión Sectorial de la Seguridad Social y otros representantes del sector público (Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes, Comisión de Asuntos Laborales y de Seguridad Social de la Cámara de Senadores, Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Representantes y Suprema Corte de Justicia) (Busquets, 2007).

En 2008 se realizaron las instancias finales del DNSS. Como resultado se redactaron dos proyectos de ley relativos a la reestructuración del régimen de seguro de paro y a la flexibilización del acceso al derecho jubilatorio. Ambas leyes fueron aprobadas por el Parlamento (Presidencia, 2008).

### 8.6.3. Comisión Sectorial de Población (2010)

El 3 de agosto de 2010 la OPP por Resolución de Dirección 180/2010 crea la Comisión Sectorial de Población (CSP). La CSP se integra con un comité ejecutivo y un plenario. El primero es presidido por la OPP contando además con dos representantes de los siguientes ministerios: Desarrollo Social; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Turismo y Deporte; Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.<sup>86</sup> El plenario es integrado por los delegados del comité ejecutivo, un representante de la Junta Nacional de Migración, un representante de la Red de Empresas Públicas, un representante del Instituto Nacional de Estadística, un representante de cada una de las comisiones parlamentarias directamente vinculadas a los temas de población, un representante del sector académico y un representante del Congreso Nacional de Intendentes.

El principal objetivo de la CSP es asesorar al PE en materia de políticas a corto y largo plazo relativas a la situación demográfica de Uruguay y sus principales tendencias. En particular, asesorar sobre aspectos relativos al crecimiento de la población, la estructura por edades, la natalidad, los cambios en las familias, la distribución territorial y la migración interna e internacional. También desarrollar políticas de población relacionadas con los planes de desarrollo del país y promover políticas de equidad intergeneracional, de natalidad y de atención a uruguayos residentes en el exterior y retornados al país. Asimismo, proponer una política de producción de datos, información y análisis sociodemográficos y poblacionales, cuyos productos ofician de insumos para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas. En este sentido, entre los años 2011 y 2014 se produjo un conjunto de documentos, informes y publicaciones en cooperación con instituciones y organismos especializados en temas de población (Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Organización Internacional para las Migraciones, entre otros). La mayoría de estos documentos se encuentran disponibles en la página web de la CSP.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Por decisión del propio Comité Ejecutivo, el Ministerio de Relaciones Exteriores integra este comité en calidad de invitado (Presidencia, 2012, pág. 12).

<sup>87</sup> [http://cspoblacion.opp.gub.uy/inicio\\_csp/publicaciones-csp/](http://cspoblacion.opp.gub.uy/inicio_csp/publicaciones-csp/)

En 2012 la CSP prestó asesoría y asistencia técnica a los diversos ministerios que la integran, colaborando en la elaboración de la nueva metodología de cálculo de las necesidades básicas insatisfechas, y crítica y mejora del sistema de estadísticas vitales, así como en el asesoramiento a los ministerios en planes de análisis de los censos 2011 (Presidencia, 2012). Representantes de la comisión participan del comité nacional para la preparación de la Primera Conferencia Regional de Población y Desarrollo de CEPAL.

En 2016 la OPP convocó y reinstaló la CSP con el objetivo de atender una serie de temas prioritarios como el envejecimiento de la población y los costos de salud relacionados con esta tendencia, el diálogo intergeneracional, el desarrollo de ciudades sustentables, las asimetrías territoriales, las migraciones y el embarazo adolescente, entre otros.



---

**A modo de conclusión**



El 50.º aniversario de la creación de la OPP se nos presentó como excusa y oportunidad para la reflexión y el análisis del funcionamiento de la oficina a lo largo de su medio siglo de existencia.

A tales efectos, en este documento se ha procurado documentar los antecedentes de la creación de esta repartición pública, tanto de tipo nacional como internacional, y se buscó identificar el contexto en el que la oficina fue creada.

Este documento ha hecho énfasis en identificar las características de la organización creada, desde el punto de vista de sus fundamentos jurídicos y desde el punto de vista de su estructura funcional.

Presenta la historia de la OPP a lo largo de diferentes períodos, con énfasis en la planificación, la presupuestación, la relación con las EEPP, las políticas en el territorio, los procesos de reforma del Estado y las formas de relacionamiento con la ciudadanía, en especial en las llamadas comisiones sectoriales. A lo largo de su historia, la OPP avanzó en muchas direcciones y absorbió un conjunto de tareas en diversas áreas de trabajo. No todas pudieron ser adecuadamente reflejadas en este trabajo.

Al volver la vista atrás y reflexionar sobre lo documentado anteriormente, no cabe dudas de que a lo largo de estas cinco décadas la oficina ha acumulado una vasta experiencia y tuvo oportunidad de realizar valiosos aportes en diversas áreas de la política pública.

Debemos dejar a un lado el nefasto período de la dictadura. No porque todo lo que se haya hecho entonces sea negativo, ni porque todos sus funcionarios hayan sido cómplices, sino porque en ese período, como en el conjunto del quehacer nacional, se violaron los principios básicos del funcionamiento democrático, se violaron los derechos humanos y porque, en lo que guarda específica relación con la OPP, se traicionó el principio de una gestión democrática, que asocia el planeamiento y la presupuestación a procesos de participación y control ciudadano. La OPP se vio honrada por el cambio de nombre que se le realizó en ese período.

Dejando a un lado ese lamentable impás, la OPP ha experimentado un proceso de importante acumulación. No obstante, diversas orientaciones

predominantes en los sucesivos directorios de la oficina, y en general en el Gobierno, han conllevado cambios radicales en el accionar de esta, y en algunos períodos las prioridades establecidas han implicado una des- acumulación en ciertas áreas en pro de impulsar y fortalecer otras. Probablemente el ejemplo más importante sea la reducción del énfasis en planificación. Es que la historia de la OPP está inmersa en una historia universal llena de cambiantes y complejos procesos, que han generado cambios en la forma en que los distintos actores perciben cada una de las dimensiones estudiadas y las relaciones entre estas. De allí que, como se expuso en estas páginas, lejos de constituirse en una organización inmóvil, durante sus primeras cinco décadas la oficina ha estado abierta permanentemente a nuevos desafíos.

De cara a desafíos venideros, a través de este documento no solo se conmemora el 50.º aniversario de la OPP, aportando una mirada crítica del accionar pasado, sino que se pretende también sumar insumos que sean útiles en la construcción de su futuro.

## Bibliografía y fuentes

---

- IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio (2003).
- Alianza para el Progreso (1961). *Documentos básicos*. Punta del Este: Alianza para el Progreso.
- Álvarez Brero, T. (2008). *Descripción y análisis sobre la evolución de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto*. Tesis de grado. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Arismendi, R. (1961). El Plan Kennedy y el desarrollo de América Latina. *Revista Estudios* (21/22), 23-61.
- Berreta, T. & Buzzetti, J. L. (1946). *Esquema de un planeamiento económico y social*. Montevideo.
- Berretta, N. (2005). *La asignación del gasto en la ejecución del presupuesto en Uruguay: ¿resultado de las prioridades políticas definidas o de la casualidad?* Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas.
- Bértola, L. & Bittencourt, G. (2005). Veinte años de democracia sin desarrollo económico. En G. Caetano, *Veinte años de democracia: Uruguay 1985-2005, miradas múltiples*. Montevideo: Santillana.
- BID (2002). *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el hemisferio occidental*. Buenos Aires: BID-INTAL-ITD-STA.
- BID-CEPAL-OEA-Presidencia Uruguay (1962). Convenio para la Asistencia Técnica para la CIDE de febrero de 1962. En R. O. *Uruguay, tratados y convenios internacionales suscritos por Uruguay*. Tomo XIX. Montevideo: Secretaría del Senado, Documentación y Antecedentes Legislativos.
- Bittencourt, G., Galván, E., Moreira, C. & Vázquez, D. (2012). La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la CIDE. En C. Alemany & D. Aboal, *Enrique V. Iglesias intuición y ética en la construcción de futuro*, 79-100. Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas.
- Broadberry, S. & Harrison, M. (2009). *The Economics of World War I*. Cambridge Books, Cambridge University Press.

- Broquetas, M. (2008). Liberalización económica, dictadura y resistencia. 1965-1985. En A. Frega, *Historia del Uruguay contemporáneo. 1890-2005*. Montevideo: EBO.
- Bruno, J. L. (1967). Organismos de planificación: Comisión Inversiones Desarrollo Económico (CIDE) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. *Estudios sobre la reforma constitucional* (cuaderno n.º 19).
- (1968). La planificación y el derecho constitucional. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, XIX (1-2), 205-233.
- Busquets, J. (2007). *El Diálogo Nacional sobre la Seguridad Social (DNSS): procesos, contenidos, impactos, externalidades y aprendizajes*. Montevideo: Banco de Previsión Social.
- Cancela, W. & Melgar, A. (1985). *El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985*. Montevideo: CLAEH-EBO.
- Cassinelli Muñoz, H. (1967). Primeras reflexiones sobre la nueva Constitución. Comentarios técnico-jurídicos sobre algunos aspectos de la Constitución reformada. *Cuadernos de Síntesis*, n.º 2, 8-11.
- (1971). La delegación de atribuciones en la Constitución uruguaya. *Cuaderno N.º 19 de la Facultad de Derecho*.
- CEPAL (1953). *Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- CIDE (1963). *Estudio económico del Uruguay: evolución y perspectivas*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración.
- (1964). *Avance de tareas 1963. Secretaría Técnica*. Montevideo.
- (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Compendio*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración.
- Clemente, I. (2016). El contexto político internacional y la política exterior uruguaya durante la dictadura (1973-1985). En J. P. Bohoslavsky et al., *El negocio del terrorismo de Estado. Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya*. Montevideo: Debate.
- COMISEC (2006). *Negociaciones sobre propiedad intelectual: algunos impactos en sectores productivos e innovación*. Montevideo: COMISEC.
- Constenla, J., Fernández, H. & Varoli, R. (1973). *Evolución institucional de la planificación en el Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de la República.

- Davrieux, H. (1986). *Hacia una reforma de las relaciones gobierno central-empresas públicas en el Uruguay*. Montevideo: OPP.
- Diario de sesiones de la Asamblea General 1960-61. Tomo 40.* (1960-1961). Montevideo: CNG.
- Diario Oficial* (1960). *Registro Nacional de Leyes y Decretos. Decreto 27/01/1960; Leyes 12692-12804. 1960 I.* Montevideo: *Diario Oficial*, 19/02/1960.
- Díaz, R. (1970). *Una estrategia para el desarrollo. Bases para un plan de 5 años*. Montevideo: OPP.
- Erlich, A. (1967). Development Strategy and Planning. The Soviet Experience. En F. Millikan, *National Economic Planning*, 233-278. New York: National Bureau of Economic Research.
- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (2002). *Informe de evaluación de impacto del Programa Sectorial de Reforma del Estado*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- (2002). *Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. 70.º aniversario de su creación legal. 1932-2002*. Montevideo: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Finch, H. (2014). *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Montevideo: EBO.
- Garcé, A. (1999). Ideas y competencia política: revisando el «fracaso» de la CIDE. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n.º 11.
- (2000). La partitura, la orquesta, el director y algo más. En Lanzaro, *La «segunda» transición en el Uruguay*, 382. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay*. Montevideo: Trilce.
- (2014). *La era progresista: hacia un nuevo modelo de desarrollo*. Montevideo: Fin de Siglo.
- (2014). La experiencia de la CIDE: historia, legado, lecciones y recomendaciones. En L. Harari, C. Alemany & M. Mazzeo, *Uruguay +25. Documentos de investigación*, 439. Montevideo: Fundación Astur/Red Mercosur.
- Gros Espiell, H. (1964). El Ejecutivo Colegiado en el Uruguay. *Revista de Estudios Jurídicos*, 157-172.
- (2003). *Evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- Hall, J. O. (1954). *La administración pública en el Uruguay: sugerencias para una reforma de la Organización Administrativa*, vol. 1. Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Hobsbawm, E. (1995 [1998]). *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Biblioteca E. Hobsbawm de Historia Contemporánea.
- Iglesias, E. V. (1966). *Uruguay: una propuesta de cambio*. Montevideo: Alfa.
- Kindleberger, C. P. (1967). French Planning. En M. Millikan, *National Economic Planning*, 279-303. New York: National Bureau of Economic Research.
- Kornai, J. (1986). *The soft budget constraint*. *Kyklos*.
- Lanzaro, J. L. (2013). *El funcionamiento de alto gobierno en Uruguay*. Caracas: CLADE.
- Marcel, M., Guzmán, M. & Sanginés, M. (2014). *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martins, D. H. (1977). Replanteo del estudio de los cometidos estatales en el Derecho Administrativo Especial. *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*.
- Martner, G. (1976). *Planificación y Presupuesto por Programas*. CEPAL-ILPES.
- Melgar, A. (1979). El plan de la CIDE quince años después. *Cuadernos del Claeh*, n.º 10, 25-38.
- Méndez, A. (1950). *La jerarquía*. Montevideo: Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- (1971). *La teoría del órgano*, 5.ª edición. Montevideo.
- Millikan, M. F. (1967). Introduction to «National Economic Planning». En M. F. Millikan, *National Economic Planning*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Narbondó, P. (2013). As reformas da matriz de funções socioeconômicas e da estrutura organizativa do Estado e do Setor Público nos governos do Frente Amplio. En F. Gaitan & A. Del Río, *Instituições Políticas e desenvolvimento. America Latina frente ao século XXI*. Curitiba: CRV.
- Narbondó, P., Fuentes, G. & Rumeau, D. (2010). La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo. En P. Narbondó & E. Mancebo, *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez*, 27-53. Montevideo: Fin de Siglo.

- Notaro, J. (1984). *La política económica en el Uruguay: 1968-1984*. Montevideo.
- (2003). La batalla que ganó la economía, 1972-1984. En B. Nahum, *El Uruguay del siglo XX. La economía*. Montevideo: EBO-Instituto de Economía.
- (2015). *Las empresas públicas en el Uruguay 2015. Pasado, presente y futuro*. Montevideo: academia.edu.
- (2016). La estrategia y la política económica de la dictadura. En J. P. Bohoslavsky et al., *El negocio del terrorismo de Estado. Los cómplices económicos de la dictadura uruguaya*. Montevideo: Debate.
- Nuesch, E. (2014). La política institucional de la reforma administrativa del Estado en Uruguay. *Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. ¿Qué ciencia política para qué democracia?* Montevideo: Asociación Uruguaya de Ciencia Política.
- OPP (1970). *Una estrategia para el desarrollo. Bases para un plan de 5 años*. Montevideo: OPP.
- (1977). *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*. Montevideo: OPP.
- (2009). *Estrategia Uruguay III siglo: aspectos productivos*. Montevideo: OPP
- (2015). *Qué es planificación: OPP*. Recuperado el 27/01/2017 de <http://www.opp.gub.uy/que-es-planificacion#planificación-estratégica>
- Ostrom, E. (2008). Tragedy of the Commons. En *The New Palgrave dictionary of economics. Second Edition*, 3573-3576. Palgrave Macmillan.
- Oszlak, O. (1972). *Diagnóstico de la Administración Pública* (vol. III). Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Oxman, R. (1965). *La planificación francesa; aspectos técnicos, metodológicos, y políticos*. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo Cultura Económica.
- Presidencia (1963). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 2.º período de la XXXIX Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1963*. Montevideo: CNG.

- (1966). *Diario de sesiones de la Asamblea General. Tomo 47*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1972). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 1.º período de la XLI Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1972*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1985). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 1.º período de la XLII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1985*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1986). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 2.º período de la XLII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1986*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1987). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 3.º período de la XLII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1987*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1988). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 4.º período de la XLII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1988*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1990). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 2.º período de la XLIII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1990*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1991). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 2.º período de la XLIII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1991*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1994). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, 15 de marzo de 1994*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1996). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 2.º período de la XLIV Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1996*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

- (1999). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 1.º período de la XLV Legislatura. Memoria anual del ejercicio 1999*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2000). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 1.º período de la XLV Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2000*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2001). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 2.º período de la XLV Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2001*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2005). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 3.º período de la XLVI Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2005*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2006). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 2.º período de la XLVI Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2006*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2007). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 3.º período de la XLVI Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2007*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2008). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 4.º período de la XLVI Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2008*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2009). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 5.º período de la XLVI Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2009*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2012). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 3.º período de la XLVII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2012*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

- (2013). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 4.º período de la XLVII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2013*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (2015). *Mensaje del Poder Ejecutivo a la Asamblea General al inaugurarse el 1.º período de la XLVIII Legislatura. Memoria anual del ejercicio 2015*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- Quijano, J. M., Arocena, R., de León, E., Etchevers, J., Paglianno, L., Papa, G. & Valente, G. (2006). *Aspectos de la inserción internacional del Uruguay. Análisis y reflexiones*. Montevideo: COMISEC.
- Ramos, C. (1993). La racionalidad de la Administración Pública en el contexto de la reforma del Estado. En K. Bodemer, *La reforma del Estado. Más allá de la privatización*. Montevideo: FESUR-ICP.
- (2003). La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. En C. Ramos, *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la «nueva gestión pública»*. Montevideo: ICP-EBO.
- (2014). Apuntes acerca de la reforma del Estado. En L. Harari, C. Alemany & M. Mazzeo, *Proyecto Uruguay +25. Documentos de investigación*. Montevideo: Fundación Astur/Red Mercosur.
- Ramos, C. & Milanese, A. (2016). ¿Un neoweberianismo imperfecto? Decifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio. En G. Blutman & H. Cao, *Estado y Administración Pública: paradojas en América Latina*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires.
- Red Académica Uruguay (1995). *Comisión Sectorial del Mercosur*. Recuperado el 14/10/2016 de <http://www.rau.edu.uy/mercosur/comisec.merco.htm>.
- Riveros, L. G. & Luque, G. A. (2009). *Alumnos extranjeros en las universidades argentinas*. Buenos Aires: UNVM.
- Rodríguez, O. (1980). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo Veintiuno.
- (2006). *El estructuralismo latinoamericano*. México: Siglo Veintiuno.
- Ruibal Dibello, M., López Rocca, E. & Bursztyn Was, S. (1972). *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*. Montevideo: Amalio M. Fernández.

- Sanguinetti, J. M. & Pacheco Seré, A. (1967). *La nueva Constitución: ensayo*. Montevideo: Alfa (colección Documentos).
- Sanguinetti, J. M. (2013). La profesionalización de la función pública en Uruguay 2005-2013. Avances en la profesionalización del servicio civil en Uruguay. De la minimización a la resignificación de los servicios públicos, en *XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*. Montevideo.
- Sarant, P. C. (1978). *Zero-Base Budgeting in the Public Sector a pragmatic approach*. Boston: Addison-Wesley Publishing Company.
- Sayagués Laso, E. (1966). Los cometidos estatales. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*.
- (s/f). Órganos consultivos de la Administración. *Revista de Derecho Público*, tomo XVIII.
- (1959). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I*. Montevideo.
- SEPLACODI (1977). *Informe al Cónclave Solís 77*. Montevideo: SEPLACODI.
- (1977). *Lineamientos estratégicos básicos. II Plan Nacional de Desarrollo*. Montevideo: Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- (1981). *Lineamientos estratégicos básicos: II Plan Nacional de Desarrollo*. Montevideo: SEPLACODI.
- Temin, P. (1991). Soviet and Nazi economic planning in the 1930s. *The Economic History Review*, 44, 573-593.
- Trías, V. (1961). *El Plan Kennedy y la revolución latinoamericana*. Montevideo: Ediciones el Sol.
- Umansky, I. (2006). *Planificar y presupuestar en Uruguay: los avatares de un presupuesto quinquenal*. Santiago de Chile: CEPAL, ILPES.
- Wagner, R. (2012). *Deficits, Debt, and Democracy*. Edward Elgar Publishing.
- Yaffé, J. (2009). Proceso económico y política económica durante la dictadura 1973-1984. En C. Demasi et al., *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985*. Montevideo: EBO.
- Yagüe, J. L. & Díaz-Puente, J. M. (2008). Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI. *Estudios geográficos*, 247-280.
- Zurbriggen, C. (2006). *Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones*. Montevideo: Banda Oriental.





