

# IDEAS Y COMPETENCIA POLÍTICA: REVISANDO EL "FRACASO" DE LA CIDE\*

ADOLFO GARCÉ\*\*

## El eslabón perdido

En junio de 1973 terminó de derrumbarse un mito: la democracia uruguaya se desplomó ante los ojos asombrados de propios y extraños. Obviamente, la instauración del autoritarismo no fue un hecho aislado, sino el resultado de un largo proceso de desgaste y de retroceso del gobierno de partidos. Sin embargo, la partidocracia uruguaya no agonizó sin presentar combate, sin intentar desesperadamente corregir el rumbo. La década previa al golpe no es sólo el escenario del ascenso del poder militar; es también una época de búsqueda, de descubrimiento, de aprendizaje, de ensayo y error, de reforma y contrarreforma. Por paradójico que resulte, aquél fue también un tiempo de creación, una época en la que se pusieron los principales cimientos del demorado "despeque".<sup>1</sup>

La máxima expresión de esta tardía vocación reformista lo constituye la creación de la

CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) en enero de 1960, con el cometido de preparar "planes orgánicos de desarrollo". A partir de la constitución de su Secretaría Técnica en 1961, la CIDE se transformó en un calificadísimo *think tank*, que realizó una exhaustiva consultoría de la realidad nacional, de la que emergió un panorama claro de la crisis nacional y un ambicioso programa de reformas estructurales. La mayoría de los estudiosos considera que dicha experiencia fracasó por "falta de voluntad política" de los gobernantes de la época.<sup>2</sup> En este trabajo no

\* Este texto es un breve anticipo de mi Tesis de Maestría en Ciencia Política. Quiero dejar constancia de mi especial reconocimiento a Jorge Papadópulos, quien facilitó mi acercamiento al debate contemporáneo acerca del poder político de las ideas.

\*\* Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

1 He argumentado exhaustivamente esta idea en Garcé (1999).

2 Coincidieron en esta evaluación negativa tirios y troyanos. Veamos algunos ejemplos. Dijo Alicia Melgar: "el Plan se precipitó poco a poco en el olvido, las expectativas decayeron, sólo algunas medidas aisladas se llevaron a la práctica y los problemas radicales del país continuaron su inexorable evolución" (1979, 27); "Cabe recordar, a esta altura, que el Plan CIDE pertenece a la historia... No podemos saber si su utilización hubiera sido o no exitosa... En cambio desde el momento en que su aplicación no llegó a hacerse efectiva, quizá podamos concluir que sus postulados generales no eran políticamente factibles" (Melgar, 1979, 38). Desde la vereda de enfrente, sentenció Ramón Díaz: "Es indiscutible que el Uruguay no ha conseguido lo que se propuso al aprobar el Plan Decenal de Desarrollo (1965-1974). A la mitad del camino de su vida, resalta la escasa gravitación que él ejerce, no sólo sobre las decisiones de gobierno sino sobre los debates que acerca de la política económica se libran en todos los foros de la nación; sus méritos intrínsecos son indiscutibles y

voy a realizar un balance exhaustivo del abundante legado político de la CIDE, soslayado por la sabiduría convencional. Persigo, en cambio, dos objetivos, uno propiamente empírico y otro de carácter teórico. En primer lugar, en el plano empírico, mi trabajo apunta a comenzar a problematizar la visión convencional, mostrando que algunas de las principales recomendaciones de la CIDE fueron efectivamente incorporadas a nuestras políticas públicas. Más específicamente, en las páginas siguientes se detallará el complejo itinerario de las propuestas de *reforma agraria* y de *reforma administrativa*. En segundo lugar, en el plano teórico, este artículo busca jerarquizar el papel de algunas variables políticas generalmente poco subrayadas en la literatura acerca del poder político de las ideas. Concretamente, se argumentará que las estrategias de supervivencia política de los actores juegan un papel central en la dinámica de las ideas.

El trabajo se estructura en 3 grandes apartados. En el primero, se presenta la bibliografía acerca del poder político de las ideas y se formula un marco teórico. En el segundo, se afina la definición de desarrollismo, se presentan las recomendaciones de la CIDE cuya trayectoria se intentará comprender y se realiza el inventario empírico. En el tercero, se brinda una explicación de los hallazgos del apartado anterior enfatizando el papel de la competencia política en la dinámica de los nuevos paradigmas.

## 1.- Ideas y políticas, política e ideas

### 1.1.- El ajuste estructural y el regreso de las ideas

Soslayando una venerable y arraigada tradición que iniciara el propio Platón, la literatura politológica, hasta no hace mucho, no apelaba muy frecuentemente a las ideas para

interpretar el rumbo de las políticas públicas (Camou, 1997).<sup>3</sup> Vale la pena dejar constancia que este *revival* de las ideas no casualmente es contemporáneo de la crisis del Welfare State y del paradigma keynesiano: los procesos de ajuste estructural de los ochenta y noventa han venido acompañados de un intenso debate doctrinario. Las políticas de los noventa se postulan y se defienden a partir de principios, de valores y de saberes técnicos. Paradojalmente, al mismo tiempo que se proclama el "fin de las ideologías", el mundo entero discute apasionadamente paradigmas de política económica.

### 1.2.- Acerca del escaso peso específico de la política en la literatura sobre ideas y políticas

En el marco de este reciente y pronunciado auge de los estudios acerca de la relación entre ideas y política, el texto editado por P. Hall en 1989, *The political power of economic ideas: Keynesianism across Nations*, ha marcado un hito decisivo. De acuerdo a lo que proponía P. Hall en la introducción a dicho libro es posible encontrar, dentro de la literatura del acerca del poder político de las ideas económicas, tres aproximaciones:

---

en su oportunidad concitaron en la opinión pública grandes expectativas, pero mal podría pretenderse que el Plan rompiera el estancamiento económico que desde hace quince años soporta la República mientras se lo relegaba al sueño en la paz de las bibliotecas" (Díaz, 1970, 1). Escribió Germán Rama: "Un inventario de la crisis y las posibles alternativas para salir de ella fue presentado por un conjunto de técnicos que en la emergencia se incorporan al Estado en la CIDE... La propuesta era viable...; sin embargo, no existió ni partido, ni grupo, ni clase social que la hiciera suya..." (Rama, 1987, 81).

- 3 El peso de las ideas, o mejor dicho, de las ideologías, ha tenido otra fortuna en otros campos de la ciencia política. Piénsese, por poner sólo un ejemplo, en la centralidad que el concepto *distancia ideológica* tiene en los estudios de Sartori sobre los sistemas de partidos.

a) enfoque tecnocrático: los economistas, el conocimiento especializado y las redes de expertos (comunidades epistémicas<sup>4</sup>) juegan un rol central en la determinación del curso de las políticas. Probablemente éste sea uno de los modelos de análisis más empleados.<sup>5</sup>

b) enfoque estadocéntrico: para este enfoque, la recepción brindada a las nuevas ideas depende de la configuración institucional ("estructuras") del estado y de la evaluación estatal de las políticas anteriores ("herencia política"). Dicho de otro modo: el estado adopta nuevas ideas si y sólo si: (i) está técnicamente capacitado para llevarlas a cabo, y (ii) su experiencia previa así se lo aconseja.<sup>6</sup>

c) enfoque sociocéntrico: según este enfoque, las nuevas ideas sólo pueden prosperar si logran ser defendidas por una poderosa coalición de grupos sociales. Aunque P. Hall insiste en que esta perspectiva "coloca nuevamente el problema en el ámbito del sistema político", parece más oportuno llamarlo sociocéntrico que políticocéntrico: el cambio en las políticas públicas -orientado en la dirección sugerida por las nuevas ideas- es la resultante de la interacción de los diversos grupos sociales. Las decisiones de los políticos no harían más que reflejar e instrumentar este diagrama de vectores sociales.

A partir, entre otros, de los trabajos del propio Hall, apareció en la literatura otro enfoque: el *neoinstitucionalista*. Para P. Hall (1989), la adopción de políticas keynesianas dependió de factores políticos (orientación ideológica del partido de gobierno), sociales

(vínculos corporativos entre estado y sociedad), estatales (tipo de burocracia) y coyunturales (impacto de la segunda guerra mundial). En realidad, Hall se propone brindar una aproximación multidimensional a la problemática de la adopción de las nuevas ideas en las políticas públicas, combinando los enfoques existentes y agregando dos variables "institucionales": el papel del partido de gobierno y las relaciones estado-sociedad. Pero su inclusión de los partidos políticos resulta insuficiente. Estudiando la adopción de políticas keynesianas en el medio siglo dice: "aunque puede parecer trivial, la orientación del partido de gobierno parece haber sido el factor individual más importante entre los que incidieron en la probabilidad de que un país haya emprendido políticas keynesianas" (1989, 376).<sup>7</sup> Hall se coloca (algo tímidamente) del lado de los que responden afirmativamente a la pregunta *Do parties make a difference?* lanzada provocativamente por R. Rose.<sup>8</sup> Sin embargo, la orientación del partido de gobierno es el único aspecto estrictamente político considerado: no existen referencias ni al régimen, ni a la forma de gobierno, ni al sistema de partidos como todo, ni a las dinámicas de competencia y cooperación entre actores.

En realidad, los cuatro abordajes reseñados subestiman la relevancia de la política en el proceso de incorporación de nuevas ideas: el modelo tecnocéntrico privilegia claramente el papel de los economistas, ese "puñado de héroes" modernizadores glorificado por

4 La noción de comunidad epistémica alude a un conjunto de profesionales que comparte cierta destreza y determinados valores. Ha sido usada con singular fortuna para el estudio de las políticas de protección del Mediterráneo por P. Haas (1989).

5 Este enfoque puede hallarse, por ejemplo, en V. Montecinos y Markoff (1994) y J. Smith (1991).

6 El trabajo pionero en esta línea es, según P. Hall, M. Weir y T. Skocpol (1993).

7 Traducción propia.

8 Esta es seguramente una de las preguntas más inteligentes que se han formulado respecto de las políticas públicas contemporáneas. Los analistas no han podido esquivar tomar posición en este debate. Como es natural, los especialistas en el estudio de las burocracias modernas (como el propio Rose) tienden a ser escépticos, mientras que los expertos en partidos políticos se muestran más optimistas respecto de la capacidad de innovación de los partidos gobernantes. Para este debate ver los textos de B. Rockman y B. Guy Peters en D. Ashford (ed. 1992).

Harberger (1993) en su peculiar visión del proceso de reformas estructurales en América Latina; en el enfoque estadocéntrico, el actor político central en estos procesos es la burocracia de carrera y no el político electo; en el enfoque sociocéntrico, se atribuye a los grupos el rol central en la dinámica política de las nuevas ideas; finalmente, en el enfoque neoinstitucionalista, aunque se argumenta la importancia de las partidos políticos en la difusión de las nuevas ideas, no se toman en cuenta algunas dimensiones básicas de la vida política. Todos estos abordajes, aunque iluminan algunas aspectos del problema, tienden a subestimar el papel de los partidos políticos y de las reglas institucionales que norman su competencia y cooperación.

### 1.3.- Ideas e intereses

Algunos de los más fecundos enfoques acerca del poder político de las ideas en lugar de contraponer ideas e intereses han intentado conectarlos. Esto que es muy visible, por ejemplo, en los enfoques sociocéntricos (las nuevas doctrinas son sustentadas por una coalición de grupos que ven reflejados y defendidos sus propios intereses en dichas ideas) está espléndidamente formulado por Goldstein y Keohane (1993, 6): "Como Weber, nosotros no argumentamos que las ideas mueven el mundo *más que* los intereses. En cambio, sugerimos que *tanto* las ideas *como* los intereses, tienen peso causal en las explicaciones de la acción humana" (1993, 4). Desarrollando su punta de vista, dicen: "En términos generales, vemos a las ideas jugando un rol en la política similar al enunciado por Weber a comienzos de siglo: '*No son las ideas sino los intereses quienes directamente gobiernan la conducta humana. Sin embargo, muy frecuentemente las imágenes del mundo que fueron creadas por las ideas, determinaron los rieles a lo largo de los cuales cada acción fue impulsada por la dinámica del interés*'. Las ideas nos ayudan a ordenar el mundo. Pero orde-

nando el mundo, las ideas influyen profundamente en las agendas y, por ende, en las decisiones de gobierno (1993, 11-12)".

Peter Hall nos condujo directamente hacia la cuestión del lugar de la política en los procesos de cambio de paradigma, aunque - como ya vimos- no logró proponer un marco analítico suficientemente persuasivo. Por su parte, Goldstein y Keohane logran articular mucho mejor que en todos los otros enfoques reseñados la decisiva dupla de ideas e intereses. El paso siguiente es obvio: aplicar el método de Goldstein y Keohane a los problemas estudiados por Hall. Esto implica, obviamente, batirse con el paradigma de la elección racional.

Es obvio que ningún modelo teórico en el área de las políticas públicas está tan lejos de valorar la importancia de las ideas como él. Para este enfoque, la política expresa lisa y llanamente los intereses electorales de los políticos/candidatos. Dice B. Geddes, explicitando los supuestos de este enfoque: "podemos asumir que para la mayoría de los políticos durante la mayor parte del tiempo, el deseo de ser electos predomina sobre las preferencias de políticas. En algunos la inclinación hacia los cargos y sus prerrogativas verdaderamente aplasta sus preferencias en el plano de las políticas. Otros, pueden querer ser electos solamente para realizar sus políticas preferidas; pero si no llegaran a serlo perderían toda chance de influir en las decisiones políticas. Por ende, incluso en los políticos que anteponen el interés general al particular, la preferencia por la elección será muy fuerte, dado que sólo ella garantiza la oportunidad de llevar a cabo otras preferencias".<sup>9</sup> Según este enfoque pues, el contenido de las políticas depende de los cálculos de costo-beneficio de los actores y no de sus valores o ideas económicas. La orientación de las políticas depende *mucho más* de

9 Traducción propia.

la conveniencia *que* de las preferencias sustantivas de los gobernantes.

Descartando la utilidad de este enfoque para la comprensión de las disímiles trayectorias del desarrollismo en el Brasil de Kubitschek y en la Argentina de Frondizi, K. Sikkink (1991) esboza una inteligente vía de conciliación entre preferencias y conveniencias: "Los argumentos centrados en la supervivencia política pueden ayudarnos a comprender cómo la política fue llevada a cabo pero no cómo la elección de la política fue realizada... El argumento centrado en la supervivencia política no puede ofrecernos una explicación satisfactoria de la decisión de adoptar políticas desarrollistas, porque no es apto para enfrentar la cuestión de las preferencias sustantivas. Propone, en realidad, que las preferencias sustantivas no pueden ser conocidas. Yo propongo, en cambio, que las preferencias sustantivas pueden ser conocidas. Argumento que las preferencias sustantivas son cognoscibles y que las estrategias de supervivencia política de la mayoría de los líderes políticos son inseparables de sus preferencias sustantivas y de sus creencias acerca de la política" (Sikkink, 1991, 18).<sup>10</sup> Sikkink, casi sin buscarlo, abre una ventana hacia un modo concreto de imaginar el vínculo entre las ideas y los intereses políticos: las estrategias de supervivencia de los líderes son inseparables de sus preferencias sustantivas. Aunque el hallazgo teórico no era menor, Sikkink abandona muy rápidamente esta pista y se embarca en otro tipo de explicaciones centradas en la destreza de los presidentes y en la capacidad técnica del estado.

Empero, un modelo explicativo del cambio en las políticas públicas que tomara en cuenta -con idéntica seriedad- tanto el rol de los nuevos paradigmas como las estrategias de supervivencia de los actores políticos po-

dría ofrecer una buena sutura del antiguo debate acerca de ideas e intereses. *Preferencias sustantivas y conveniencia política no son excluyentes: deben formar parte de la misma explicación.*<sup>11</sup>

En suma: la literatura especializada en el poder político de las ideas económicas ha logrado argumentar con elocuencia la influencia de las ideas en las políticas, pero todavía no ha terminado de articular un marco teórico suficientemente convincente respecto a cómo ocurre concretamente dicho proceso. Los enfoques existentes describen bien algunos aspectos importantes del asunto: la influencia de economistas, técnicos, burócratas, grupos sociales, instituciones estatales y actores exógenos. Sin embargo, todavía no se le ha asigna-

11 En el fondo, como es sabido, ningún planteo teórico por original que pueda parecer es francamente nuevo. Lo que aquí propongo no es más que recuperar el punto de vista weberiano sobre los fines de la acción social. La *public choice*, en realidad, lleva hasta el extremo la "acción racional con arreglo a fines": la acción política comprendida a partir de su fin principal, que es maximizar el beneficio electoral del actor; el *political power of economic ideas*, por su parte, recuenta sus pretensiones explicativas en la "acción racional con arreglo a valores": los actores políticos actúan en función de su propio concepto de bien común. Una excelente presentación de este último punto de vista aparece en Reich (1988). Optar por una de las dos grandes escuelas referidas implica forzar demasiado la acción social real. Decía sensatamente Weber (1992, 20-21): "*Muy raras veces la acción, especialmente la social, está exclusivamente orientada por uno u otro de estos tipos.* Tampoco estas formas de orientación pueden considerarse en modo alguno como una clasificación exhaustiva, sino como puros tipos conceptuales...respecto a los cuales la acción real se aproxima más o menos, o lo que es más frecuente, *de cuya mezcla se compone.* Dentro de la literatura contemporánea también existen algunos intentos de vincular preferencias y conveniencia política. El más notorio aparece en la llamada "teoría partidista racional" (Alesina, 1989; Alesina y Rosenthal, 1995). En esta teoría se pretende combinar las teorías del ciclo electoral (Nordhaus, 1975) con las explicaciones "partidistas" de las políticas públicas (Hibbs, 1977). Una breve pero útil presentación de estas teorías aparece en Arias (1996).

10 Traducción propia.

do a la política propiamente dicha todo lo que le pertenece. Para ello parece provechoso seguir la pista insinuada (y abandonada) por Sikkink y extrapolar la oportuna combinación de ideas e intereses propuesta por Goldstein y Keohane. Así, al desarrollar la influencia de la política en el proceso de adopción de nuevas ideas habrá necesariamente que tomar en cuenta, entre otras variables, las estrategias de supervivencia de los diferentes actores políticos sobre las que tan persuasivamente han insistido los teóricos de la elección racional.

## 2. Políticas desarrollistas en Uruguay

Para mostrar el impacto del desarrollismo en algunas políticas públicas uruguayas en la década previa al golpe es imprescindible, en primer lugar, ajustar la definición de desarrollismo, remitiéndola a sus raíces cepalinas; en segundo lugar, repasar las propuestas de la CIDE cuya presencia en la trama de las políticas públicas se busca poner de manifiesto; finalmente, cabe presentar la evidencia empírica del proceso de adopción de políticas desarrollistas, en las áreas escogidas, entre 1963 y 1973.

### 2.1.- La propuesta desarrollista, más allá de su leyenda

Para ajustar la definición del paradigma desarrollista es conveniente hacer hincapié en algunos de las confusiones más frecuentes. El punto de partida de estos problemas conceptuales es que se suele confundir el *desarrollismo cepalino* (plano de la teoría) con el *desarrollismo real* (plano de la práctica). De allí derivan otros tres problemas: i) desarrollismo y autarquía; ii) desarrollismo e iniciativa privada; iii) desarrollismo y ultranacionalismo económico.

Analicemos primero la confusión entre ideas y práctica, entre desarrollismo y popu-

lismo.<sup>12</sup> Cuando se habla de desarrollismo en Uruguay existe una tendencia lógica a remitirse al período de preponderancia política de Luis Batlle (1947-1958), que fue el momento del máximo apogeo del proceso de industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), proceso tradicionalmente asociado a la teoría desarrollista y a la CEPAL. Sin embargo corresponde distinguir analíticamente este *desarrollismo empírico*, práctico, intuitivo, desplegado progresivamente desde los años treinta hasta fines de los cincuenta, del *desarrollismo doctrinario*, académico, racionalista, postulado por R. Prebisch desde los documentos de CEPAL.<sup>13</sup> El desarrollismo cepalino procuró, a la vez, *teorizar y corregir* el curso hacia el populismo que tomaban los acontecimientos en la mayoría de los países de América Latina.<sup>14</sup> En Uruguay esta distinción analítica es especialmente importante: si, como ya se dijo, cabe asociar el *desarrollismo empírico* al período de mayor influencia política de Luis Batlle, debe relacionarse el *desarrollismo doctrinario* a la obra de diagnóstico y de programación del desarrollo realizada en la CIDE. Esta comisión se nutre teóricamente de las novedades aportadas por la CEPAL de

12 El enfrentamiento personal entre Perón y Prebisch expresa de un modo ejemplar el abismo entre populismo y desarrollismo.

13 El pensamiento de CEPAL tuvo diversas etapas. A comienzos de los '60 sufre dos transformaciones relevantes: i) estrategia exportadora: se enfatiza en la necesidad de aumentar las exportaciones para superar "el estrangulamiento" externo; ii) reforma agraria: directamente relacionado con lo anterior, se insiste en la idea de remover los "obstáculos estructurales" al desarrollo, particularmente en el campo. Ver: CEPAL (1969); Rodríguez, O. (1983); Prebisch (1987); Bielschowsky (1998).

14 Ver el excelente reportaje que M. Flores Silva realiza a E. Iglesias en la Revista *Posdata* n°193, del 5 de junio de 1998. Allí dice Iglesias enfatizando la distancia entre los populismos y el pensamiento cepalino: "Claro, el modelo fue asumido por el populismo político, que lo hizo un modelo propio, pero llegó a excesos que nunca Prebisch hubiera aceptado". *Ob. cit.*, p. 42.

comienzos de los '60 para, empujada sobre ellas, criticar radicalmente la práctica "desarrollista" desplegada por el luisismo.

En segundo lugar, en cuanto al manido asunto del crecimiento hacia adentro, es verdad que R. Prebisch se opuso a la estrategia de desarrollo hacia afuera tal como era practicada por los países latinoamericanos durante las primeras décadas de este siglo. Ciertamente, él consideraba que los países de la "periferia" sólo podían encontrar un camino al desarrollo por la vía de proteger la industria nacional. *Sin embargo en ningún momento recomendó el proteccionismo indiscriminado sino una "política de protección moderada y selectiva"*: "en términos generales, han sido mal interpretados mi ataque al proteccionismo de los centros y mi defensa del proteccionismo de la periferia. Yo consideraba esta última forma de protección como un requisito necesario en un período de transición relativamente extenso... Por otra parte, yo he considerado siempre que la racionalización del proteccionismo en nuestros países es un requisito necesario para un desarrollo sano" (Prebisch, 1987, 17-18).<sup>15</sup>

En tercer lugar, en el eje Estado-Mercado, aunque el desarrollismo cepalino "sospechaba del mercado" en modo alguno propugnaba el incremento de la intervención estatal ni subestimaba el papel del empresariado. Dejemos otra vez hablar al propio Prebisch (1954, 9):

"Hay quienes creen que un programa significa una mayor interferencia del Estado en la iniciativa privada. Quisiera disipar ese error. Más aún, se concibe un programa que, precisamente para cumplir su objetivo primordial de acelerar el desarrollo, comience por eliminar las medidas intervencionistas que traban innecesariamente la libre iniciativa del empresario". Según E. Iglesias, aunque ciertamente el pensamiento de la CEPAL estaba imbuido del voluntarismo estatista propio de su contexto (la era del auge de la programación racional del desarrollo), hay que tener presente que "Prebisch...decía siempre que no había que "sofocar a las fuerzas del mercado", que el Estado no debía hacer eso. Debía regularlas pero no ignorarlas o aplastarlas".<sup>16</sup> La planificación del desarrollo que proponía la CEPAL, al igual que la planificación indicativa francesa, era compatible con el despliegue de la iniciativa privada (Prebisch, 1987, 19): "La planeación era compatible con el mercado y con la iniciativa privada, pues se necesitaba para establecer ciertas condiciones básicas para el funcionamiento adecuado del mercado en el contexto de una economía dinámica".

En cuarto lugar, en lo que tiene que ver con el papel del crédito y de la inversión directa de capital extranjero, aquí tampoco los documentos y las actitudes de la CEPAL de comienzos de los sesenta permiten añadir connotaciones ultranacionalistas al concepto desarrollismo. Es cierto que la CEPAL enfatiza-

15 Según Bielschowsky (1998, 23), "es totalmente equivocada la idea, muy difundida por economistas liberales, de que lo que proponía la CEPAL era una "autarquía". Al contrario, había una reiteración recurrente de que el proceso substitutivo sólo alteraba la composición de las importaciones. Más aún, el crecimiento económico generaría una presión inevitable para la expansión de las mismas y los países céntricos sólo podían ganar con la industrialización de la periferia y con una mayor apertura a la importación de productos originados en ella. Por lo tanto, se sostenía que había una amplia "solidaridad intrínseca" entre la industrialización y la expansión del comercio internacional".

16 *Ídem*. Por otra parte, en el *Informe* (al Presidente del CIDE del 21-10-65) *sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* dice Iglesias, resumiendo el "cambio propuesto": "(c) restitución de normas de competencia. Uruguay sólo encontrará salida perdurable a su desarrollo ...mediante una agresiva apertura al exterior. Esto tiene sus costos que hay que conocer, así como sus reglas de juego. Si el país ha de abrirse a una mayor producción de exportación tiene que procurar un progresivo ajuste de sus costos a la competencia internacional", p. 24.

ba la importancia del ahorro interno y llamaba a que los países controlaran cuidadosamente la inversión extranjera para evitar que ésta ocasionara más trastornos que beneficios. Sin embargo, la CEPAL de Prebisch creía que la cooperación internacional podía contribuir al desarrollo de los países periféricos. Tan es así, que el propio Prebisch tuvo un rol preponderante en el armado de importantísimas instituciones internacionales para el fomento de la cooperación entre las naciones como la *Alianza para el Progreso* y la UNCTAD.<sup>17</sup>

En suma: al confundir las propuestas desarrollistas con la experiencia concreta del populismo latinoamericano se pierde de vista el mayor aporte del pensamiento cepalino. Éste consistió en brindar una visión equilibrada de los problemas del desarrollo en la periferia. En la estrategia cepalina se conjugan de modo novedoso y creativo algunos polos de generalmente compleja articulación: planeación y mercado, inversión externa y ahorro interno, acumulación de capital y distribución del ingreso, industrialización y fomento de las exportaciones. Como veremos de inmediato, el plan de la CIDE recoge bien esta matriz fundamental.

17 La *Alianza para el Progreso* fue creada en Punta del Este, Uruguay, en 1961. Expresó una curiosa convergencia ideológica entre el Norte y el Sur del continente americano en torno la necesidad de impulsar en América Latina un conjunto significativo de reformas estructurales, tanto en el esquema productivo (reforma agraria), en la administración del Estado (programación del desarrollo y reforma tributaria) y en las políticas sociales (alfabetización, sistemas de salud, planes de vivienda). Aunque se asocia la *Alianza* al Presidente Kennedy y la estrategia anticomunista de la política exterior norteamericana, la creación de la Alianza materializó una vieja aspiración latinoamericana: un "Plan Marshall" para las Américas. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) fue creada en 1963 y presidida por Prebisch y buscó encontrar vías concretas para incrementar la cooperación entre centro y periferia: el comercio internacional debía ser organizado de modo tal que permitiera el progreso de los dos polos.

## 2.2.- El plan de la CIDE

### 2.2.1.- El Plan como agenda de reformas estructurales concurrentes

Para presentar con claridad las propuestas de la CIDE es preciso comenzar por insistir en que para los técnicos desarrollistas elaborar un Plan no era solamente establecer un conjunto detallado de metas productivas: en realidad, un verdadero programa de desarrollo equivalía a una agenda global de reformas estructurales convergentes: "lo esencial en ellas es que deben ser concurrentes" (CIDE, TI, 119).

La CIDE proponía una propuesta de cambio que implicaba una transformación estructural radical, que tenía como postulado central la reivindicación de la programación "científica" del desarrollo. En ese sentido, forma parte de la corriente racionalizadora y planificadora de la época, expresada en América Latina por la propuesta de CEPAL, en Estados Unidos por la Administración Kennedy, y en Europa por el auge -especialmente aunque no únicamente en Francia- de la programación económica.<sup>18</sup>

### 2.2.2.- La nueva estrategia de desarrollo

Estas reformas estructurales "necesariamente concurrentes" procuraban esencialmente mejorar la productividad, cambiar la estrategia económica reorientando el país hacia el mercado externo, y reformar el binomio Estado-Mercado. Veamos estos tres aspectos centrales por separado.

En primer lugar, las reformas estructurales debían permitir un explosivo incremento de la productividad de todos los sectores involucrados en el proceso económico, tanto

18 Una visión panorámica de este viraje del capitalismo de posguerra hacia la programación económica puede leerse en Shonfield (1967).

públicos como privados. Este incremento de la productividad se concibe -bien cepalinamente- a partir de la introducción masiva de insumos racionales en todas las fases del proceso económico (desde la "racional" planeación de la estrategia hasta la introducción de innovaciones tecnológicas en el proceso productivo).

En segundo lugar, las nuevas estructuras crearían las condiciones para un cambio radical en la estrategia económica. Dice Iglesias: " Toda la estrategia económica contenida en el Plan concibe para el país un nuevo modelo del crecimiento económico aplicable al próximo decenio. Ese nuevo modelo tiene una simple y casi obvia filosofía: el crecimiento futuro alrededor de una expansión muy agresiva del País hacia el exterior".<sup>19</sup> La idea del crecimiento hacia afuera, aunque como ya se dijo no es ajena al mundo cepalino, aparece en la CIDE más acentuada que en los textos del propio Prebisch, mucho más impuesta por restricciones reales que derivada de formulaciones teóricas.

En tercer lugar, el paquete de reformas apuntaba a la "reinención" del binomio Estado-Mercado. Ambos polos debían ser reformados: el Estado, para convertirse en el órgano rector del proceso de desarrollo, abandonando su manejo diletante y particularista de las políticas públicas en aras de un nuevo dirigismo, racionalista y programático; el Mercado, para disponerse a ocupar una zona de mayor relevancia económica, una vez definido y

acotado "científicamente" el "indiscriminado" intervencionismo estatal. Vale la pena señalar que la sabiduría convencional no ha registrado del mismo modo el aporte de la CIDE a la reforma de los dos polos del binomio: mientras sí recoge su legado en los procesos de reforma del Estado, no ha sabido visualizar adecuadamente su colaboración en el lentísimo proceso de reconstrucción del papel del Mercado en el Uruguay, que se iniciara hace cuarenta años en la Reforma Cambiaria y Monetaria del ministro Azzini.<sup>20</sup>

### 2.2.3.- Los planes sectoriales analizados

En este trabajo, como ya fue dicho, no se pretende evaluar el grado de adopción de todo el Plan de Desarrollo. Apenas se intenta, indagando en algunas de sus áreas más importantes, comprender el proceso político concreto en el que las propuestas desarrollistas se vieron envueltas. Las políticas escogidas fueron las dos más importantes desde el punto de vista de los propios planificadores: la de reforma agraria y la de reforma administrativa.

#### i) Plan agropecuario

El núcleo principal de la propuesta de la CIDE estaba constituido por su plan agropecuario: sin una profunda reforma agraria, según los planificadores de la época, ninguna de las demás medidas sectoriales tenía realmente sentido. Como es sabido, el Plan atribuía el estancamiento de la producción agropecuaria al atraso tecnológico. Por eso, su objetivo central era incrementar la productividad del agro, generando mayores saldos de exportación a través de una amplia batería de políticas. Entre ellas cabe destacar: a) gradual redistribución de la tierra; b) fortalecimiento y tecnificación del Ministerio; c) mejoramiento

19 *Ídem*, p.25. Este Informe aparece también en el libro de Iglesias, *Uruguay: una propuesta de cambio*. En el reciente reportaje de *Posdata*, puede leerse el siguiente diálogo entre Flores Silva e Iglesias: - MFS: Si nos vamos a referir a las críticas anacrónicas, alguien ha dicho que la CIDE parece no haber visto el costo del proteccionismo. - EVI: ¡No es así, está dicho! En la CIDE hay una crítica al proteccionismo exagerado, y se lo destaca cuando se postula la necesidad de aumentar y diversificar las exportaciones, especialmente las no tradicionales".

20 Insisto abundantemente en este punto en Garcé (1999).

to de sus servicios de asistencia al productor (extensión) (CIDE, TI, 239-240)

La *completa* instrumentación del Plan requería la sanción de siete leyes: 1) ley de *reforma de las estructuras agropecuarias*: expropiación de latifundios, límites máximos de tenencia a futuro, prohibición de las titularidad del dominio o de la explotación rural por parte de sociedades de capital, nueva política tributaria finalista; 2) ley de *semillas*: difusión del uso de semillas controladas; 3) ley *forestal*: estimular la forestación por medio de exenciones fiscales y de créditos especiales; 4) ley de *conservación de suelos y aguas*: medidas de combate a la erosión y de racionalización del manejo del agua; 5) ley de *fertilizantes*: regulación de la producción, comercialización, importación y exportación de fertilizantes, buscando incentivar su empleo por los productores agropecuarios; 6) ley de *cooperativas*: regulaciones y estímulos al cooperativismo en el agro; 7) ley de *procedimientos y sanciones*: ordenar y unificar del régimen de comercialización de la producción agropecuaria (CIDE, TI, 287-292)

#### ii) *Administración pública*

La reforma administrativa era el segundo pilar del Plan. Los objetivos de esta reforma destinada a capacitar a la Administración "para cumplir con las responsabilidades que el Plan le asigna" son: a) lograr la unidad de la conducción gubernamental; b) coordinar internamente al sector público y a éste con el privado; c) asegurar al gobierno un asesoramiento completo, incrementando la productividad del Sector Público; d) jerarquizar la administración; e) conciliar el contralor financiero con la operatividad administrativa (CIDE, II, 297). Apuntando hacia esos objetivos el Plan efectúa un conjunto de propuestas concretas. Entre ellas se destacan: 1) fortalecimiento de la unidad de gobierno: coordinación entre PE y Gobiernos Departamentales, mayor contralor

de la Administración Descentralizada y del proceso legislativo; 2) reorganización de los Ministerios: cantidad, competencias y estructura interna; 3) incremento de la productividad de la administración: creación del Servicio Civil (normas de ingreso, carrera administrativa y de egreso de la administración), política de capacitación de los funcionarios, creación de oficinas de programación y de órganos de consulta con el sector privado; 4) reforma del sistema presupuestario: instauración del Presupuesto Por Programas.

### 2.3.- Políticas desarrollistas en los dos sectores seleccionados entre 1963 y 1973

#### i) *Agro*

Durante todo el período la reforma agraria fue uno de los más importantes temas de la agenda pública uruguaya. El punto en debate era, precisamente, el de qué medidas adoptar para reiniciar un proceso de crecimiento sostenido en el sector. Existía consenso entre practicantes y especialistas en que el aumento de productividad en el agro requería la introducción de nuevas técnicas productivas. A principios de los años cincuenta, el gobierno colorado procuró conocer la experiencia neozelandesa. A fines de la misma década y reflejando la preocupación por esta temática, se creaba la *Comisión Honoraria del Plan Agropecuario* (28/6/57). Esta Comisión debería, entre otros cometidos, brindar asistencia técnica y económica al productor, promoviendo la utilización de abonos y especies forrajeras más productivas, mejorando el pastoreo y combatiendo las enfermedades del ganado. Durante el colegiado herrerista, la Ley 12.787 (15/11/60) destinó recursos para poner en marcha dicha Comisión, completar el desarrollo y la instalación de centros de investigación, reorganizar y ampliar las tareas de extensión agrícola, cooperar en la formación de técnicos agrícolas y equipar el laboratorio de análisis de

lanas de la Facultad de Veterinaria. El gobierno herrero-ruralista, además de impulsar el paquete neozelandés, elevó al Parlamento una Ley de Reforma Agraria que constituye el antecedente más inmediato del proyecto de la CIDE.

A partir de 1963, los sucesivos gobiernos mantuvieron esta orientación general de fomento de la tecnificación agropecuaria que se había venido vigorizando desde principios de los años cincuenta.

A las propuestas que ya venían de la década del cincuenta<sup>21</sup> inspiradas en el ya mencionado modelo neozelandés, Wilson Ferreira Aldunate<sup>22</sup> agregará las preocupaciones cepa-

linas en torno a los "problemas estructurales" de tenencia de la tierra. La política wilsonista es, pues, básicamente la sumatoria de esas dos vertientes ideológicas: el *modelo neozelandés*, conocido en Uruguay durante la década del cincuenta y las *teorías cepalinas* de principios de los 60, que enfatizaban en el papel de la exportación y en la remoción de los "obstáculos estructurales" al desarrollo, entre los cuales se asignaba a la estructura de tenencia de la tierra, especialísima relevancia. Ambas vertientes ideológicas se acoplaron con total naturalidad a su formación doctrinaria original, fuertemente tributaria del magisterio de C. Quijano que venía, desde siempre, clamando por una Reforma Agraria.<sup>23</sup>

El Plan Agropecuario de la CIDE colocó en un punto central de la agenda política la cuestión de la modificación de las formas de tenencia de la tierra. Mientras W. Ferreira fue Ministro ninguna de las siete leyes de fomen-

21 Durante el Ministerio de W. Ferreira cabe destacar: en materia de investigación: L. 13.320, art. 170: (i) creación del Centro de Investigación en fruticultura, horticultura y vitivinicultura; (ii) Fortalecimiento presupuestal del CIAAB (Centro de Investigaciones Agrícolas "Alberto Boerger", ex-Estanzuela) y del Centro de Investigaciones Veterinarias "Miguel C. Rubino"; (iii) convenio de cooperación técnica entre el MGA y la Facultad de Agronomía para la realización de un programa de estudio y relevamiento de suelos (PELS), con la cooperación técnica de la Universidad de Iowa; en materia de extensión: art. 170 de la L. 13.320 crea el Centro Nacional de Extensión Agropecuaria, como dependencia de la Dirección de Investigación y Extensión agropecuaria; el D. 292/965 fija sus cometidos.

22 A diferencia de la intensa rotación de los Ministros de Hacienda, en Ganadería y Agricultura, de principio a fin, hubo un equipo permanente, integrado por W. Ferreira Aldunate y G. García Costa, ambos de la lista 400. Nacido en Nico Pérez el 28 de enero de 1919; hijo de un médico y productor rural, brillante estudiante de Derecho (aunque nunca rindió el último examen), cronista de cine en *Marcha* (y admirador de Quijano), Wilson se vinculó tempranamente al Partido Nacional Independiente, del que se separó junto a W. Beltrán para formar *Reconstrucción Blanca*. Electo dos veces diputado por Colonia (1954 y 1958), fue Ministro durante el gobierno de la UBD y dos veces senador (1966 y 1971). Desde 1971 en adelante, asumió el liderazgo del Partido Nacional. Su radical enfrentamiento al pachequismo, su intransigencia respecto a los términos de la negociación con los militares y su convocatoria a la "gobernabilidad" durante la primera Presidencia de Sanguinetti, son sus perfiles políticos más recordados.

23 Algunos apuntes sobre el vínculo entre Quijano y el pensamiento desarrollista: primero, el desarrollismo germina en el terreno abonado por la "conciencia crítica"; segundo; Quijano y los desarrollistas comparten algunas ideas fundamentales: la importancia de la técnica, el rol de una planificación democrática, la apuesta a la integración latinoamericana; tercero, Quijano se distancia de la visión de la CIDE o, mejor dicho, ésta se aleja aquél, en dos puntos: por un lado, en el papel asignado a la inversión extranjera (Quijano es nacionalista), y por el otro, en el pronóstico de mediano plazo: los desarrollistas son optimistas mientras que Quijano desconfía radicalmente de la capacidad de los partidos políticos tradicionales de gobernar con arreglo a un plan serio. Algunos de estos puntos aparecen en la compilación *La reforma agraria en el Uruguay*, Cuadernos de Marcha, 1986. En uno de los editoriales que allí se rescatan, publicado en *Marcha* el 14 de abril de 1961, dice Quijano: "Es necesario planificar nuestra economía para hacer frente al desafío que nos plantea el tiempo. Cabe pensar que podemos comenzar por la planificación de nuestra economía pecuaria que es hoy, una producción antieconómica. El desarrollo no puede quedar librado a intereses particulares. Planificar supone crear, en primer término, el organismo capaz de hacerlo...". o. cit., pp. 106-107.

to, enviadas al Parlamento durante 1964, logró pasar más allá de las comisiones o, en el mejor de los casos, de la media sanción. Sin embargo, algunas medidas relevantes reclamadas por W. Ferreira y la CIDE fueron adoptadas en el Presupuesto de 1964 (L. 13.318, art. 213 a 215). Allí, "se declara de interés general que el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales y la explotación agropecuaria sean ejercidos por personas físicas o sociedades personales"; "Las sociedades anónimas y las comanditarias por acciones y las de responsabilidad limitada no podrán, a ningún título, poseer, adquirir ni explotar inmuebles rurales" (art. 214). Según señalaba eufóricamente el Ministro de Hacienda de la época, Dr. D. H. Martins, la referida prohibición equivalía a dar "el primer paso efectivo para la reforma agraria".<sup>24</sup>

Cuatro años más tarde, la *Ley de Emergencia* (art. 9, Ley 13.608 del 8/9/68) autorizó nuevamente a las personas jurídicas, pero exigiendo que el capital accionario esté representado en su totalidad por acciones nominativas, solución manejada por la CIDE durante el proceso de redacción de la ley de Reforma de las Estructuras Agrarias (por ser considerada "preferible" al régimen hasta entonces vigente), pero finalmente descartada por "insuficiente". En suma, en la ley del presupuesto de diciembre de 1964 se plasma una de las principales y más radicales propuestas de la ley de reforma de las estructuras agropecuarias del CIDE-Agropecuario.

Desde el punto de vista institucional, Wilson realizó una radical reestructura organizativa del Ministerio, creando la OPYPA (Oficina de Programación y Política agropecuaria), la Dirección Forestal, la Dirección de Suelos

y Aguas, la Dirección de Economía Rural, reclutando un número significativo de técnicos para actividades de extensión e investigación y mejorando la dotación presupuestal.<sup>25</sup>

A partir de 1967 la modernización del agro siguió ocupando un lugar de privilegio en la agenda política, aunque el énfasis wilsonista en los aspectos de tenencia se fue amortiguando. Por otra parte, los programas de sanidad, investigación y extensión siguieron funcionando.

Pero, además, la legislación recogió una parte muy significativa de los proyectos del CIDE-Agropecuario. Por un lado, la ley de presupuesto de 1967, creó el *Improme*, que modificaba muy levemente el *Impuesto a la Baja Productividad y a la Acumulación de Tenencia de la Tierra*. Éste era el principal de los tributos propuestos en la Ley de Reforma de la Estructuras de la CIDE y se inspiraba en el sistema francés e italiano y en la literatura cepalina de la época. El IMPROME gozó de larga vida: la reforma tributaria de 1979 (L.14.948), lo modificó muy levemente transformándolo en IMAGRO. Dicen F. Berro y C. Dentone: "Pero se consideró necesario mantener un instrumento que actuara en el plano económico promoviendo una mayor eficiencia en el uso del factor productivo tierra. Es por ello que para el Agro se propició un impuesto finalista con la mismas característica del IMPROME. El mecanismo así adoptado, determina una carga fiscal proporcional al rendimiento que en condiciones normales será dable obtener de la tierra, prescindiendo del rendimiento realmente alcanzado... El impuesto, al ser fijo, resultará relativamente alto para productividades reales menores a la normal y disminuirá a medida que sobrepase la media... Cabe acotar que la otra finalidad del IMPRO-

24 El Ministro Martins era un verdadero entusiasta de la CIDE. Ver: *Lineamientos de Política Económica para 1965*, Ministerio de Hacienda, 1965.

25 Un panorama global de "reinención" del Ministerio aparece en el ya citado "Mensaje del Poder Ejecutivo", pp. 19-22.

ME, mantenida por el IMAGRO, era el de constituir un freno a la concentración de tierras" (Berro y Dentone, 1980, 43-44).

Por otro lado, durante el año 1968 el Parlamento aprobó, casi textualmente, cuatro de las siete leyes de promoción de Wilson: Fertilizantes (13663), Semillas (13664), Conservación de Suelos y Aguas (13667) y Forestación (13723).

En suma: ninguno de los gobiernos desde 1963 en adelante intentó redistribuir *directamente* la propiedad rural de acuerdo a lo recomendado por la *Alianza para el Progreso* en 1961 y por los técnicos de CEPAL y CIDE. Dado que el latifundio era considerado el obstáculo estructural central para el desarrollo económico de nuestros países, la inexistencia de políticas activas de distribución de los activos agropecuarios fue interpretada por los entusiastas reformadores desarrollistas como la expresión más auténtica de la derrota del proyecto reformista (Sammarco y Peixoto, 1978, 88). Sin embargo, como ya hemos visto, el Plan Agropecuario de la CIDE dejó otros legados, menos visibles, menos espectaculares pero de innegable importancia: (i) la modificación del mecanismo de tributación del sector (1967), (ii) cuatro leyes específicas esenciales (1968) y (iii) un notorio incremento de la capacidad técnica de las agencias estatales vinculadas con el sector agropecuario (reforma del Ministerio y desarrollo del sistema de investigación y extensión).<sup>26</sup>

## ii) Administración pública

La reforma administrativa tiene en el proyecto de la CIDE una centralidad muy especial. En este aspecto, la planificación uruguaya se distancia del marco ordenador cepalino y adquiere un muy visible vuelo propio. La "manía institucionalista", de tan hondo arraigo en actores y analistas de la vida política uruguaya mostró otra vez, en aquella ocasión, toda su imponente vitalidad.

La gravedad de los problemas institucionales de nuestra administración pública venía quedando de manifiesto con absoluta claridad desde el estallido de la crisis económica, a mediados de los años cincuenta. En 1954, el informe de J. Hall había registrado algunas de nuestras más notorias carencias en el terreno administrativo.

De todas las reformas propuestas en el PND de la CIDE, la reforma administrativa fue, seguramente, la más exitosa: apenas un año después de conocidos los planes sectoriales, se plebiscitó una reforma constitucional "filosóficamente desarrollista", al decir de J. M. Sanguinetti y A. Pacheco Seré. La constitución de 1967 recoge un número muy importante de iniciativas de la CIDE: fortalecimiento de la unidad de gobierno, reorganización de los Ministerios, creación de mecanismos para mejorar la productividad de la administración (institucionalización de la CIDE convertida en OPP, presupuesto por programas, creación del servicio civil, oficinas de programación ministeriales, Banco de Previsión Social, Banco Central), modernización de mecanismos presupuestales (presupuesto por programa, menores plazos legislativos), etc.

En suma, todo indica que el de la reforma administrativa es el caso más exactamente opuesto al de la reforma agraria: la reforma se desencadenó en tiempo *récord* y en un marco de máxima publicidad. El grueso de las reformas administrativas entre 1963 y 1973 se realizaron, pues, vía reforma del 66.

26 Esta interpretación del grado de adopción del Plan Agropecuario de la CIDE coincide con la presentada por Marcelo Setaro en *Elites e Instituciones, La CIDE como una estrategia para el desarrollo (1960-1967)*, Monografía Final de la Licenciatura en Ciencia Política, ICP, 1999.

Sin embargo, otras medidas significativas fueron adoptadas antes y después de dicha enmienda. Por ejemplo, en las leyes de presupuesto de 1964 el gobierno de la época, inspirándose en el diagnóstico de la CIDE, había logrado introducir algunas modificaciones importantes: el artículo 333 de la Ley 13.318 estableció la obligatoriedad del concurso abierto para el ingreso a los cargos del escalafón administrativo de la administración central; el art. 23 de la 13.320, creó la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda; en los art. 198 a 200 de la 13.318 se lleva a nueve meses el plazo para que los Ministerios y los organismos del 221 eleven sus proyectos de presupuesto al Ministerio de Hacienda; el art. 242 de la 13.318, autorizó "la copia fotográfica o microfilmada de los expedientes y demás documentos archivados en todas las dependencias del Estado. Dichas copias tendrán igual validez que los antecedentes originales a todos los efectos legales"; los art. 52 a 56 de la Ley 13.319 crearon el Fondo de Desarrollo Económico, administrado por el BROU y destinado a financiar proyectos específicos avalados por la CIDE.

A partir de 1967 los sucesivos gobiernos pondrán en marcha las modificaciones constitucionales e intentarán dar nuevos pasos en la modernización de la administración. Entre las primeras cabe mencionar que la Ley de presupuesto de 1967 (13.640) concreta la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Entre los segundos, se destacan tres iniciativas: a) el proyecto de Ley de incentivación del traslado de funcionarios públicos a la actividad privada, preparado en la OPP durante 1968, y enviado al Parlamento en noviembre de 1969; b) el Decreto 12/967 que reglamentó el ingreso por concurso a la administración (establecido en el presupuesto de 1964); c) la ley 13.892, que congela las vacantes para diversos cargos en todo el ámbito de la administración central (reglamentada por el Decreto 591/970).

### 3.- La política de las reformas desarrollistas

En este apartado voy argumentar que solamente una explicación centrada en la dinámica de la competencia política puede permitirme comprender los vaivenes del proceso concreto de adopción de las propuestas desarrollistas sobre reforma agraria y reforma administrativa. Para ello, en primer lugar, mostraré por qué las explicaciones tecnocéntricas, estadocéntricas y sociocéntricas son insuficientes. En segundo lugar, describiré al desarrollismo como un capital político extraordinariamente disputado. En tercer lugar, mostraré que tanto las instituciones políticas como la estructura de la agenda constriñeron la posibilidad de profundizar en las reformas desarrollistas. En cuarto lugar, mostraré que sólo comprendiendo la pluralidad de variedades ideológicas nacidas de la matriz desarrollista contenida en la CIDE, es posible realizar un inventario completo de sus legados políticos.

#### 3.1.- Breve discusión de algunas explicaciones alternativas

Como resultará natural para el lector, en el proceso de adopción de las ideas desarrollistas en Uruguay no sólo operaron variables estrictamente políticas. Por lo tanto, los tres modelos básicos que se reseñaron oportunamente a partir de la precisa clasificación aportada por P. Hall, seguramente podrían contribuir a iluminar nuestro objeto de estudio.

Por ejemplo, es obvio que el desarrollismo significó un decisivo punto de inflexión en la generación de *conocimiento especializado* acerca del país y en la incorporación de *técnicos* al proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. Por otro lado, en un proyecto como el desarrollista que tanto apostaba a la programación racional de las políticas, la *capacidad técnica del Estado* es necesariamente una variable relevante. Fi-

nalmente: si la actitud de los *grupos sociales* ante las nuevas ideas debe siempre ser tomada en consideración, despreciarla en el caso que se pretende analizar está especialmente contraindicado: nuestro sistema político, especialmente a partir de los años '40, fue conformando un vector corporativo de representación de intereses con amplios canales de acceso hacia el Estado (Lanzaro, 1986, 1992). Antes de mostrar la relación entre la adopción de políticas desarrollistas y los avatares de la competencia política en el Uruguay, veamos, aunque sea muy brevemente, qué podrían aportar a la comprensión de nuestro objeto de estudio los enfoques alternativos y cuáles serían sus limitaciones.

En primer lugar, la muy tardía constitución de la Economía como disciplina independiente en Uruguay (C. Barbato, 1986) permite comprender el enorme esfuerzo que significó el trabajo de la CIDE, lo que explica -a su vez- el grado de reconocimiento y de expectativa en el que culminó sus tareas. La CIDE realizó a la vez tres tareas largamente dilatadas: (i) recopilación de información elemental para el análisis económico y social, (ii) diagnóstico y (iii) propuesta global. Triple tarea, triple prestigio y, necesariamente, triple demora: los planes fueron entregados al CNG recién a fines de 1965, casi en los albores de la campaña electoral. Es obvio que una de las razones por las cuales el gobierno blanco entre 1963 y 1966 no adoptó más medidas de inspiración desarrollista es absolutamente independiente de toda circunstancia política y tiene que ver con el (sub)desarrollo específico de determinada área de conocimiento. Si este gobierno hubiera contado con los planes sectoriales desde el 1° de marzo de 1963, seguramente hubiera tenido más posibilidades de adoptar algunas de las reformas más ansiosamente invocadas. En suma, el enfoque tecnocrático nos puede ayudar a completar una explicación de la relativa escasez de políticas desarrollistas entre 1963 y 1965. Sin embargo, nada nos dice respecto

a lo ocurrido a partir de fines de 1965, una vez que estos planes estuvieron prontos y fueron conocidos por los actores políticos y la opinión pública.

Examinemos, en segundo lugar, la capacidad explicativa del *enfoque estadocéntrico*. De acuerdo a lo sugerido por Sikkink (1991), la capacidad estatal puede ser una variable decisiva durante la implementación pero no durante la adopción de una nueva técnica. El déficit de capacidad institucional a nivel de la administración central puede permitirnos comprender, por ejemplo, las dificultades que encontró el proceso de *implementación* de la programación por programas en la gestión presupuestal. Sin embargo, nada nos dice acerca de las razones por las cuales la nueva técnica pudo ser *adoptada* recién en 1966, en el marco de una reforma constitucional y no en 1964 cuando la propuso el gobierno blanco. En estos casos, como se argumentará oportunamente, es obligatorio apelar a variables relacionadas con la competencia política.

Finalmente, considero que el *enfoque sociocéntrico* es el que menos puede explicar. Aunque es un hecho poco conocido, las corporaciones empresariales simpatizaron decididamente con el proyecto desarrollista. Muestra cabal de ello es la creación del COMCORDE (Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico) el 20 de febrero de 1963. Esta comisión se integraba con los Presidentes o representantes de las principales instituciones empresariales: Cámara Nacional de Comercio, Asociación Rural, Cámara de Industrias, Federación Rural, Asociación de Bancos, Cámara de la Construcción, etc. Según su Acta Constitutiva, eran fines principales del Comcorde, entre otros, "colaborar con los cometidos de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)". Entre sus planes a mediano y largo plazo, los integrantes de esta Comisión se proponían, la "difusión en los medios empresariales de la concepción y técnica de la economía concertada", "colaborar en el es-

tudio y la formulación de los planes del CIDE u otros planes de desarrollo económico”, y la “colaboración en la puesta en práctica de tales planes”<sup>27</sup>. La trayectoria de esta comisión demuestra hasta dónde habían penetrado en el empresariado uruguayo las nuevas ideas, al influjo de instituciones como la Alianza para el Progreso, la CEPAL, la CIDE, y de experiencias como la de la planificación indicativa francesa y su “economía concertada”. Claro está, que aun simpatizando genéricamente con el enfoque de la programación, ni el Comcorde ni las Cámaras que lo respaldaban compartían en todos sus términos las propuestas concretas del PND de la CIDE. Por ejemplo, es público y notorio que el empresariado nacional, especialmente las instituciones representativas del mundo agropecuario, se opusieron al *Proyecto de Ley de Reforma de las estructuras agrarias*, pieza clave del Plan Agropecuario elaborado por Wilson Ferreira y sus asesores entre 1963 y 1964. En suma, el *enfoque sociocéntrico* puede seguramente contribuir a comprender algunos importantes bloqueos muy específicos. Sin embargo, siguiendo con el mismo ejemplo, este abordaje no explica las razones por las cuales varias de las leyes de promoción agropecuaria enviadas al Parlamento por Wilson Ferreira en 1964 recién fueron aprobadas en 1968. Aquí también, como se verá de inmediato, hay que recurrir abundantemente a las explicaciones estrictamente políticas.

### 3.2.- El desarrollismo como capital político en disputa

En mayo de 1963, aparece el *Estudio Económico del Uruguay*, realizado por la CIDE.

El *Estudio* fue el primer diagnóstico global de la situación económica nacional y causó, lógicamente, un peculiar estruendo en el mundo político e intelectual. En enero de 1964, la CIDE fue encargada de la preparación de planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo. Estos planes fueron presentados en forma oral al P. Ejecutivo el 1° de mayo de 1965 y por escrito en octubre del mismo año. El 10 de febrero de 1966, el Consejo Nacional de Gobierno los aprobó por unanimidad. Los planes fueron recibidos con respeto e interés por la opinión pública, académicos, burócratas, gremios y sindicatos. Incluso el Partido Colorado, desconfiado y receloso en 1964, finalmente sucumbió a los encantos del nuevo paradigma. Los técnicos de la CIDE, habían logrado una proeza singular: persuadir al Uruguay acerca de la objetividad científica y de la neutralidad político-partidaria de los planes realizados con el auspicio del gobierno encabezado por el Partido Nacional.

Esta estrategia resultó plausible porque se amparó en una vigorosa tradición de “distancia crítica” entre los partidos políticos y la Universidad. Téngase presente, además, que a partir del golpe de Marzo de 1933 y acicateada por la prédica de C. Quijano y de la generación del 45, la tradicional “distancia crítica” venía transformándose en mucho más que una mera actitud de alerta: la consagración legislativa de la autonomía universitaria en 1958 es el símbolo más perfecto del creciente alejamiento de la intelectualidad uruguaya respecto de las identidades partidarias. En suma, un producto elaborado a comienzos de los sesenta por universitarios no podía ser decodificado en términos político-partidarios. El sello de la Universidad era la garantía de su neutralidad, de su apatidarismo.<sup>28</sup>

27 En setiembre de 1964, el Comcorde crea una Secretaría Técnica que fue ocupada por el Cr. Walter Lusiardo Aznárez hasta 1976. Durante su primer lustro de existencia tuvo un importante predicamento a nivel empresarial. Al mismo tiempo que el furor de la “economía concertada” y de la programación se iba apagando, también el Comcorde se iba convirtiendo en un organismo de menor jerarquía a nivel

empresarial, destinado a realizar investigaciones económicas. Finalmente, a comienzos de los años 80, se procedió a su liquidación.

28 Iglesias era plenamente consciente de los múltiples obstáculos que la aplicación de un Plan de Desarrollo.

Esta sistemática y exitosa neutralización de las posibles connotaciones político-partidarias de las propuestas del Plan hizo posible que éste se convirtiera en una provechosa cantera de propuestas reformistas potencialmente utilizable por todo el sistema de partidos. *Muy rápidamente las propuestas desarrollistas se convirtieron en un singular capital político que empezó a ser apetecido por partidos y fracciones.* Desde entonces hasta 1973, los actores políticos pugnarán por la distribución de los beneficios de dicho capital. Esta pugna distributiva hará mucho más complicada la adopción de políticas desarrollistas. Wilson Ferreira Aldunate, Ministro de Ganadería entre 1963 y 1966, logró muy tempranamente apropiarse de una parte substancial del paquete (en el que, por otra parte creía fervorosamente): los proyectos de promoción agropecuaria -uno de los puntos claves del programa reformista- llevan su rúbrica; J. Batlle y J. M. Sanguinetti triunfaron en las elecciones internas de 1965 de la lista 15 a caballo de una brillante defensa de la necesidad de impulsar una reforma constitucional que posibilitara institucionalmente el desarrollo del país; Z. Michelini, por su parte, cifró buena parte de la suerte política de la lista 99 en su enconada defensa de las propuestas desarrollistas. Por ende, una buena parte de la explicación de la

demora en la adopción de políticas desarrollistas no pasa por el insistentemente señalado desinterés de los políticos uruguayos en el desarrollismo: muy por el contrario, *muchos actores retacearon su apoyo a proyectos desarrollistas que esencialmente compartían, cuando no estaban seguros de poder obtener una porción suficientemente abundante del beneficio político implícito.*

Por ende, el apoyo político al proyecto desarrollista no se efectuó *ex nihilo*, desvinculado de las estrategias de supervivencia de los distintos actores. El caso de la reforma administrativa es extraordinariamente ilustrativo. Esta reforma constitucional contó con el apoyo de la gran mayoría de los partidos tradicionales. Curiosamente, despertó mayores reticencias en el Partido Nacional que en el Partido Colorado. Se opusieron a la Reforma solamente las siguientes fracciones de los partidos tradicionales: el sector herrerista orientado por Echegoyen, la lista 51, y los Batllistas del diario El Día, ortodoxamente colegialistas. Vale decir: la inmensa mayoría del Partido Colorado apoyó una reforma constitucional desarrollista. Más aún: la lista 15, especialmente el sector de lo que luego sería el grupo *Unidad y Reforma* (J. Batlle, J. M. Sanguinetti), asumió un rol central en el proceso reformista. Sin embargo, salvo la lista 99, los restantes sectores del Partido Colorado se negaron sistemáticamente a apoyar iniciativas de reforma de inspiración desarrollista durante el segundo colegiado blanco. Diversas propuestas incluidas en el texto de la reforma constitucional habían sido explícitamente rechazadas por la oposición en el Parlamento: *los mismos actores políticos que las rechazaron o las ignoraron entre 1964 y 1965, las impulsaron decididamente en 1966.* Dos ejemplos notables: a) la técnica programática para la elaboración de los presupuestos fue enfáticamente impugnada por el Partido Colorado durante la discusión del Presupuesto (junio de 1964); sin embargo, el Presupuesto por Programa (PPP) fue incorporado al texto constitucional en el

---

llo encontraría. Por eso, dedicó sus mayores esfuerzos a la elaboración del Plan y a "poner en marcha la idea de la programación del desarrollo". Para que la semilla de la programación quedara bien plantada era imprescindible que eludiera el fuego cruzado de las batallas políticas. Como expresión de esta estrategia, Iglesias nunca fue directamente funcionario de los gobiernos nacionalistas: fue "prestado" en comisión por la Universidad de la República, donde se desempeñaba como director del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas. Entrevista con el Cr. Iglesias, Washington D.C., abril 1999. Debo agradecer a Javier Gallardo por haberme ayudado a comprender la funcionalidad de la tradición autonómica de la Universidad para el exitoso proceso de neutralización de las carga semántica "blanca" del Plan.

Reforma de 1966, con el entusiasta beneplácito del Partido Colorado, en cuyo anteproyecto de Reforma, elaborado a principios de 1966, ya figuraba; b) la creación de un Banco Central fue reiteradamente propuesta por el Partido Nacional, sobre todo desde fines de los años 50'; los mismos actores que se opusieron a la última de estas iniciativas nacionalistas (la creación de un Banco Central era uno de los puntos del "Plan de Reactivación" del Ministro Martins, elevado al Parlamento el 1/7/65), apoyaron decididamente su creación durante el proceso de reforma constitucional.

¿Cómo explicar el cambio de posición de los colorados en temas tan importantes como el PPP o como el Banco Central? Parece claro que la lista 15 negó sistemáticamente su respaldo a muchas reformas que creía razonables porque no estaba dispuesta a permitir que el Partido Nacional privatizara la formidable ganancia, por ejemplo, de la introducción del Presupuesto por Programas. En una reforma constitucional bipartidaria, los costos y beneficios se reparten en proporciones similares: crear el PPP (o el Banco Central) en la reforma del 66 quería decir asegurarse un 50% del beneficio. El negocio político para el Partido Colorado fue aún mejor: la reforma del 66 quedó mucho más asociada a Jorge Batlle y a Sanguinetti que a los blancos que impulsaron la redacción del Plan de Reforma Administrativa de la CIDE. También lograron capitalizar políticamente otras iniciativas del "desastroso" segundo gobierno nacionalista: durante el segundo semestre de 1968, el Parlamento votó varios proyectos de ley preparados por la CIDE durante el gobierno anterior: los ya referidos cuatro proyectos agropecuarios (redactados por Wilson Ferreira durante su gestión ministerial) y la Ley de Viviendas.

### 3.3.- Instituciones políticas y agendas

Además de los avatares de la aguda competencia política inter e intra-partidaria que se ha intentado brevemente explicar, la adopción

de políticas desarrollistas entre 1963 y 1963 se vio también demorada por otras tres variables políticas: por la *estructura institucional*, por el *mapa parlamentario* y por la agudísima *fraccionalización* del Partido Nacional. Entre 1967 y 1973, el principal obstáculo para la adopción de políticas desarrollistas fue la estructura de la *agenda política*.

La constitución del 52 fabricaba sistemáticamente gobiernos políticamente débiles. Los rasgos consensualistas, que ya estaban presentes en el andamiaje institucional uruguayo desde 1918 y en las prácticas políticas desde la Paz de Abril de 1872, se vieron agudizados por la nueva estructura del P. Ejecutivo. A su *debilidad institucional* el gobierno de la Ubedoxia sumaba una ostensible *debilidad política* derivada de tres circunstancias. En *primer lugar*, el Partido Nacional ganador de las elecciones no contaba con mayoría en las Cámaras: sólo 47 diputados sobre 99 escaños y 15 senadores sobre 31. En *segundo lugar*, el sublema ganador en la interna del PN, era una complejísima coalición (popularmente conocida como "Ubedoxia") conformada únicamente para desplazar al herrerismo. En *tercer lugar*, es imperioso tomar en cuenta que el clima entre el sublema vencedor en la interna de 1962 (Ubedoxia) y los vencidos (herrero-ruralismo) también era singularmente tenso: la dramática división del partido (1933-1958) se había superado en el plano electoral-formal pero no el plano de la conducta política.

A partir de la reforma del 66, el P. Ejecutivo quedó colocado en un posición institucionalmente más poderosa, tanto frente a la Administración Pública como frente al Parlamento. Además, el PC, a diferencia de sus colegas nacionalistas durante el período anterior, logró obtener la mayoría en ambas cámaras. Con una constitución remozada y con mayoría parlamentaria, las chances de un gobierno innovador se incrementaron substancialmente. A partir de 1967, el proceso de adopción de las

políticas desarrollistas estudiadas está íntimamente ligado a la *estructura de la agenda*. La atención de los gobernantes estuvo casi constantemente dominada por problemas inmediatos: inflación y deuda externa, devaluaciones y COPRIN, medidas prontas de seguridad y crisis de gabinete, guerrilla y movilizaciones corporativas, interpelaciones y denuncias de corrupción. Como solía decirse en la época: aquél no era, precisamente, el "clima más apto para el desarrollo nacional"<sup>29</sup>, un contexto que facilitara la reposada programación indicativa o las pulidas maneras de la "economía concertada".

### 3.4.- Los hijos de la CIDE

Para comprender la dinámica de las ideas desarrollistas durante este complejo período de la historia nacional es imperioso registrar, además de los factores ya mencionados, el modo específico de incorporación de la doctrina de la CIDE por parte de los actores políticos. El desarrollismo fue el verdadero "clima espiritual" de la época y, como tal, permeó profundamente la ideología de los principales actores, pero éstos estuvieron muy lejos de aceptarlo acriticamente, sin mediaciones, sin fricciones. *Los partidos y/o las fracciones partidarias que reciben la influencia del desarrollismo, al mismo tiempo que lo adoptan, lo adaptan a sus propias tradiciones ideológicas y necesidades políticas.*<sup>30</sup> De un mismo tronco doctrinario derivarán, así, varios desarrollismos muy distintos: en el Partido Nacional, atendiendo tanto a su más arraigada vocación como a sus apoyos electorales más tradicionales, se conformará una varie-

dad en la que se destaca la problemática agropecuaria, reflejada en la obra ministerial de Wilson Ferreira y en el famoso programa electoral del wilsonismo "Nuestro compromiso con Usted" (1971); en el Partido Colorado, se conformarán otras tres grandes especies: i) un desarrollismo obrerista (lista 99), estatista, nacionalista y redistribucionista; ii) un desarrollismo liberal (lista 15), más empresista que obrerista, que enfatiza en la Reforma del Estado y, cada vez más, en la necesidad de desregular la economía, como queda de manifiesto a través de la lectura del *Plan Nacional de Desarrollo* elaborado en la OPP en 1972 por técnicos quincistas (R. Zerbino y A. Bensión); iii) finalmente, un desarrollismo autoritario (pachequismo), dirigista y populista.<sup>31</sup>

Los gobernantes colorados de la época, en realidad, fueron más desarrollistas de lo que suele pensarse. La impronta del desarrollismo debe buscarse mucho más allá de los manidos "100 días" entre junio y octubre de 1967. Con la salida de la lista 99 del gabinete y con la renuncia del Cr. Faroppa a la dirección de la OPP finaliza solamente la preponderancia de una de las diversas especies del género. En múltiples iniciativas del gobierno pachequista es claramente visible la matriz desarrollista. Sin embargo, no se suele asociar al pachequismo con la propuesta desarrollista por el tipo de empleo que se hacía del Plan de Desarrollo. Se recurrió a él frecuentemente, pero haciendo un uso sumamente pragmático de sus recomendaciones. Durante el pachequismo el Plan no fue adoptado en su sentido más au-

29 Este tema es recurrente, muy especialmente en los pronunciamientos de las Cámaras empresariales de la época. Muchos terminaron pensando que sólo los militares podían brindar el ansiado respiro.

30 Tomé la elegante formulación "adopción/adaptación" de Ardao (1987, 128).

31 En el famoso equipo económico del primer gabinete de Gestido coexistían varias especies del mismo género: el prestigioso Ministro de Economía Ing. C. Végh Garzón, decidido defensor de la "economía concertada", estaba tan lejos de ser un liberal a secas como de ser un desarrollista "de izquierda" como el Cr. Faroppa, titular de la OPP. Entre el desarrollismo liberal de Végh Garzón y el desarrollismo nacionalista de Faroppa, ocupando un aristotélico punto medio, el Cr. Iglésias ejercía la titularidad del novel Banco Central.

téntico y ambicioso, en sus pretensiones más "imperialistas" y tecnocráticas. No fue ciegamente obedecido. No fue aprehendido como totalidad coherente, como el complejo mecanismo de relojería que buscaba ser, como el gran paquete de soluciones a tomar o dejar *in totum*. En suma, también en el pachequismo, aunque a su modo, se dejó sentir la profunda fuerza persuasiva del nuevo paradigma.

#### 4.- Conclusión

En este artículo se analizaron solamente dos áreas del Plan de la CIDE. No es razonable, por lo tanto, intentar extraer conclusiones generales acerca del grado de incorporación de las políticas desarrollistas en general. Sin embargo, el estudio del proceso político de adopción de la reforma agraria y de la reforma administrativa nos permitió visualizar mejor cómo continuar la búsqueda. En ese sentido, se puede ir subrayando un conjunto de variables políticas que operaron decisivamente en el proceso de incorporación de las ideas desarrollistas. Tradiciones ideológicas y estrategias políticas, instituciones y partidos, líderes y fracciones, sueños de reforma y restricciones de la agenda, un abigarrado y fluctuante conjunto de factores políticos que se entrelazaron a lo largo de todo el período para determinar el intrincado trámite específico de la incorporación del desarrollismo a nuestras políticas públicas entre 1963 y 1973.

La dinámica política del desarrollismo fue extraordinariamente compleja. "Frente a una década de estancamiento el Plan opone una década de progreso sostenido", decía Iglesias comentando la visión optimista del futuro inmediato que emana de la lectura del Plan. Ni "estancamiento" ni "progreso sostenido": la antesala del golpe fue un momento esencialmente contradictorio, con claras señales de decadencia pero con otras tantas de resurrección. El país inició en los '60 una larga era de cambios estructurales, una fase de más de tres

décadas de introspección y reformas. Entre la crisis de los años cincuenta y el progreso de los noventa, en la antesala misma del derrumbe institucional y cubierta por un extraño manto de olvido, la CIDE es un mojón fundamental de la historia política, económica y cultural del Uruguay. La política no impidió la adopción del nuevo paradigma. Pero, indudablemente, hizo sentir todo su vigor y dejó su huella.

#### Bibliografía

- Ardao, A. (1987): *La inteligencia latinoamericana*, Universidad de la República, Montevideo.
- Arias, X. (1996), *La formación de la política económica*, Civitas, Madrid.
- Barbato, C. (1986): "Economía", en *Ciencia y Tecnología en el Uruguay*, Ministerio de Educación y Cultura - CINVE, Montevideo.
- Beltrán, W. (1989): *Pamperada Blanca*, Ediciones de la Plaza, Montevideo.
- Berro, F., Dentone, C. (1980): *La Reforma Tributaria: impuestos agropecuarios*, Alcalí, Montevideo.
- Bielschowsky, R. (1998): "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*, Vol.I, FCE, Santiago de Chile.
- Brunner, J. J., y Sunkel, G. (1993): *Conocimiento, sociedad y política*, Flasco, Santiago de Chile.
- Camou, A. (1997): "Los consejeros del Príncipe", en *Revista Nueva Sociedad* n° 152, Nueva Sociedad, Caracas.
- CEPAL (1969): *El pensamiento de CEPAL*, editorial Universitaria, Santiago de Chile.
- CIDE (1965): *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965 - 1974*, Compendio en dos tomos preparado por el CECEA, Montevideo.

- De Armas, G. y Garcé, A. (1997): *Uruguay y su conciencia crítica*, Trilce, Montevideo.
- Díaz, R. (1970): *Una estrategia para el desarrollo: bases para un plan de cinco años*, OPP, Montevideo.
- Garcé, A. (1999): "La partitura, la orquesta, el director y algo más", en Lanzaro (1999): *La "segunda" transición en el Uruguay*, en prensa.
- Geddes, B. (1991): "A game theoretic model of reform in latin american democracies", *American Political Science Review*, vol. 85, n°2.
- Goldstein, J. and Keohane, R. (1993): *Ideas and foreign policy*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- González, L.E. (1993): *Estructuras políticas y democracia en Uruguay*, FCU, Montevideo.
- Gourevitch, P. (1986): *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, FCE, México.
- Haas, P. (1989): "Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control", *International Organization* 43, 3, Summer.
- Haggard, S. and Kaufman, R. (1992): *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Hall, P. (1989): *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Hall, P. (1993): "Policy paradigms, Social Learning, and the State", *Comparative Politics* 23, 275-296.
- Hall, P. (1997): "The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations", Lichbach, M. and Zuckerman, A., *Comparative politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hall, P. (1986): *Governing the Economy*, Oxford, New York.
- Harberger, A. (1993): "Secrets of Success: A Handful of Heroes", en *American Economic Review*, Vol. 83, n°2.
- Iglesias, E. (1966): *Uruguay: una propuesta de cambio*, Alfa, Montevideo.
- Lanzaro, J. (1986): *Sindicatos y sistema político*, FCU, Montevideo.
- Lanzaro, J. (1992): "Las cámaras empresariales en el sistema político", en *Organizaciones empresariales y políticas públicas*, autores varios, Trilce, Montevideo.
- Macadar, L. (1982): *Uruguay: ¿un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE-EBO, Montevideo.
- Melgar, A. (1979): "El plan de la CIDE quince años después", *Cuadernos del CLAEH*, N° 10, Montevideo.
- Montecinos, V. y Markoff, J. (1994): "El irresistible ascenso de los economistas", *Desarrollo Económico* n°133, vol. 34, abril-junio.
- Notaro, J. (1984): *La política económica en el Uruguay 1968-1984*, CIEDUR-EBO, Montevideo.
- OPP (1973): *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977*, OPP, Montevideo.
- Peters, B. (1992): "Public Policy and Public Bureaucracy", en Ashford, D., (ed.), *History and Context*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Prebisch, R. (1987): "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", Raúl Prebisch: *un aporte al estudio de su pensamiento*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Quijano, C. (1986): *La reforma agraria en el Uruguay*, cuad. de Marcha, Montevideo.
- Rama, G. (1987): *La democracia en Uruguay*, Arca, Montevideo.
- Reich, R. (ed.) (1988): *The power of public ideas*, Harvard University Press, Cambridge-London.

Rockman, B. (1992): "Parties, Politics, and Democratic Choice", en Ashford, D., (ed.), *History and Context*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Rodríguez, O. (1983): *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI, México.

Sammarco, C. y Peixoto, C. (1978): "El proceso de planificación en el Sector Agropecuario", en *Uruguay: Algunas experiencias de Planificación*, CLAEH, Montevideo.

Sanguinetti, J. y Pacheco Seré, A. (1971): *La nueva constitución*, Alfa, Montevideo.

Shonfield, A. (1967), *El capitalismo moderno*, FCE, México.

Sikkink, K. (1991): *Ideas and institutions*, Cornell University Press, Ithaca.

Smith, J. (1994): *Intermediarios de ideas*, GEL, Buenos Aires.

Solari, A. (1967): *El desarrollo social del Uruguay en la posguerra*, Alfa, Montevideo.

Solari, A. (1991): *Uruguay, partidos políticos y sistema electoral*, FCU, Montevideo.

Weber, M. (1992): *Economía y Sociedad*, FCE, Buenos Aires.

Weir, M. y Skocpol, T. (1993): "Las estructuras del Estado: una respuesta keynesiana a la Gran Depresión", en *Zona Abierta* 63/64.

## RESUMEN

En este artículo se estudia el proceso político de adopción de la reforma agraria y de la reforma administrativa recomendadas por la CIDE en su Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965), durante la década previa al quiebre de la democracia uruguaya en 1973. Se despliegan dos argumentos, uno empírico y otro teórico. En el terreno empírico, se busca problematizar la visión convencional que interpreta la experiencia de la CIDE como un fracaso. En el terreno teórico, se busca jerarquizar el papel de la competencia política en la dinámica de los nuevos paradigmas. Las recomendaciones de la CIDE no fueron ignoradas por los partidos políticos, que vieron en ellas un capital político valioso. Los principales actores políticos las adoptaron, pero adaptándolas tanto a sus estrategias de supervivencia como a sus tradiciones ideológicas.

## ABSTRACT

This article studies the political process of enacting the agrarian and administrative reform recommended by the CIDE in its National Plan of Economic and Social Development (1965), a decade before the breakdown of the Uruguayan democratic regime. In this paper, two arguments are presented by the author. Firstly, an empirical one where he discusses the conventional approach which views the CIDE experience as a failure. Secondly, a theoretical one where he highlights the role of political competition in the new dynamics of the new paradigms. The CIDE's recommendations were not ignored by the political parties which considered them valuable political capital. The main political actors adopted them, but in all cases adapting them to their survival strategies as well as their ideological traditions.