

Reseña del libro: LA TENSIÓN* ENTRE LA PLANIFICACIÓN Y LA PRESUPUESTACIÓN

JUAN PABLO MARTÍ **

(* Del lat. *tensio*, -ōnis f. Estado de un cuerpo sometido a la acción de fuerzas opuestas que lo atraen. *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española)

El presente trabajo quiere ser la exposición de las tensiones que plantea el libro “50 años de la historia de la OPP”, coordinado por Luis Bértola y publicado en 2018 por la Editorial Fin de Siglo. El libro es el producto de un convenio de colaboración entre la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales (APFCS) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En el equipo de investigadores encabezados por Luis Bértola participaron (por orden alfabético): Jorge E. Álvarez, Reto Bertoni, Mauro Casa, Martha Jauge, Conrado Ramos, María José Rey, Andrés Rius, Javier Rodríguez Weber y Oscar Sarlo. Además contó con la colaboración de Jimena Curbelo y Sofía Ponce de León.

El título de esta reseña quiere hacer énfasis en las tensiones presentes en el trabajo encomendado por la OPP a este equipo de investigadores. La tensión que se describe en el título entre el cometido de planeación y el de presupuestación es apenas una de las tensiones presentes en el libro. Me encargaré de presentar algunas de estas tensiones.

La primera tensión que aparece es entre los conceptos teóricos y la práctica de la OPP. El libro dedica las primera 100 páginas a exponer los antecedentes relevantes –especialmente los referidos a la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, CIDE–, las discusiones conceptuales respecto de la planificación y el desarrollo y el diseño jurídico con que se crea la OPP. Las siguientes 150 páginas están destinadas a la historia de la OPP. Los conceptos que se exponen en la primera parte son los que guían el análisis y tensionan a la segunda. A lo largo del trabajo los autores tensionan todo el tiempo entre el proyecto de la OPP y la práctica misma.

La segunda tensión refiere a los cambios y permanencias a los largo de su historia. El libro periodiza la trayectoria de la OPP tomando en cuenta los siguientes aspectos: criterio cronológico, presencia o no del régimen democrático, peso relativo de los componentes de planeamiento y presupuesto y concepciones de la labor de planeamiento y presupuesto, y la visión general sobre el rol del Estado (pág. 24). De acuerdo a estos criterios establecieron los siguientes períodos: a) Los primeros años de funcionamiento de la OPP (págs. 11-134); b) La Secretaría de Planificación, Coordinación y Difusión (SEPLACODI) (págs. 135-152); c) la restauración democrática (págs. 153-168); d) La OPP 1990-2005: control presupuestal y reforma del Estado sin planificación del desarrollo; y e) La OPP bajo los gobiernos del Frente Amplio (págs. 203-239). Para cada uno de estos diversos períodos –diversos incluso en la calidad descriptiva del título que lo presenta– los autores intentan dar cuenta de las siguientes dimensiones: i) el contexto político, económico e ideológico del período; ii) la planificación y los planes de desarrollo económico y social, cuando la hay; iii) la elaboración del presupuesto nacional y la rendición de cuentas, en caso de que existan; iv) el análisis de las empresas públicas y su funcionamiento, presupuestos, planes y tarifas; v) los procesos de modernización o reforma del Estado, cuando aparecen en la agenda; vi) las políticas de descentralización y desarrollo territorial; y vii) la instalación y funcionamiento de las comisiones sectoriales.

** PHES, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR

Todas estas dimensiones formaron parte del accionar de la OPP a lo largo de su historia, pero los distintos componentes estuvieron tensionados unos con otros. No porque necesariamente fueran opuestos sino porque en los distintos períodos la priorización se volcó a unos o a otros. En la primera etapa de la OPP la definición de las estrategias de desarrollo económico y social a través de planes fue una prioridad, aún con “conducciones, con improntas bien distintas entre sí, que respondían a ideologías dispares, pero que mantenían en común la necesidad de pensar el rumbo en el largo plazo y plasmarlo en planes de desarrollo” (pág. 116). En tanto, en la etapa 1990-2005, “la planificación se desdibujó tras la desaparición de la División de Planeamiento General” (pág. 173). Esta tensión entre planificación y presupuestación también tuvo su expresión al interior de los períodos establecidos. Es interesante y sugestiva la descripción de la OPP durante el período frenteamplista. Los autores sugieren un paréntesis en el énfasis planificador. Señalan en “la tercera administración del FA ... la reaparición del discurso [planificador] 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 2010 para diluirse a partir de 2011” (págs. 215-216). En ese período intermedio, los propios autores advierten “la tensión ... entre dos grupos técnicos a los que la decisión presidencial colocó respectivamente en el MEF y en la OPP” (pág. 217).

Esto nos lleva a una tercera tensión que aparece en el libro y que tiene que ver con su estructura y el armado. El análisis de los diferentes componentes y dimensiones anteriormente presentadas obedece a distintas perspectivas y enfoques disciplinares de los autores: “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” (pág. 24). Podemos ver entonces cómo el libro pasa de un enfoque centrado en la historia económica, al analizar el marco de la economía política de la época, a otro centrado en la ciencia política cuando presenta los procesos de modernización y reforma del Estado y llega al Derecho cuando analiza el marco jurídico en el que se mueve la OPP. Estos distintos enfoques disciplinares implican diferentes perspectivas, lenguajes, tratamientos de fuentes, etc. La tensión entre las partes y el todo se resuelve la mayoría de las veces de forma satisfactoria, aunque no logra evitar saltos bruscos en la lectura.

Finalmente, la última tensión, tal vez la más importante, tiene que ver con la introducción y las conclusiones. El capítulo introductorio (págs. 17 a 34) constituye una valiosa pieza de análisis que presenta y sintetiza las ideas y los argumentos centrales con una visión de largo plazo. En tanto las conclusiones (págs. 243-244) representa un cierre meramente descriptivo que no condice con el exhaustivo análisis realizado. Tal vez el mejor resultado de esta tensión hubiera sido un movimiento de ajedrez y realizar un meditado enroque entre introducción y conclusiones. Aunque esto es fácil decirlo una vez terminada la partida. Esta valoración no disminuye en nada el mérito de un trabajo que da cuenta de la historia de manera satisfactoria, pero que, por sobre todas las cosas, nos invita a pensar por la relación entre planificación y desarrollo. Por eso podemos afirmar que es un trabajo de lectura obligatoria para científicos políticos, políticos, economistas, historiadores económicos, planificadores, etc., interesados y tensionados por las estrategias de desarrollo económico y social.