

LA CIDE COMO INVITACIÓN A REPENSAR EL URUGUAY EN EL CONTEXTO DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO DE LA POSGUERRA¹

ESTEFANÍA GALVÁN*
 CECILIA MOREIRA**
 DANIELA VÁZQUEZ***

1. INTRODUCCIÓN

La Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), creada el 27 de enero de 1960, tuvo un lugar destacado a lo largo de toda esa década. Con la CIDE se puso en marcha la idea de la planificación económica en Uruguay, entendida como una manera de acabar con el empirismo, la improvisación y la consecución de medidas aisladas en la conducción económica del país, modalidad que debía ser sustituida por el orden y la racionalidad en la toma de decisiones. El fin último de todo su trabajo era alcanzar, utilizando un plan como instrumento, el desarrollo social y económico.

Esta comisión elaboró el primer diagnóstico sistemático y de largo plazo sobre el funcionamiento económico nacional, aportando conocimiento nuevo sobre el que se erigió el primer Plan Nacional de Desarrollo, un amplio programa de reformas estructurales mediante las cuales se esperaba superar el estancamiento económico del momento. Si bien este plan se aplicó sólo parcialmente, el diagnóstico y las propuestas convirtieron a esta institución en un hito clave de la historia política, social, económica y cultural del Uruguay.

El objetivo de la presente nota de investigación es analizar la experiencia de la CIDE en el contexto de las estrategias de desarrollo impulsadas en la posguerra, así como también la conjunción de factores ideológicos, políticos y económicos mundiales, latinoamericanos y nacionales que hicieron posible su surgimiento.

En varios países de la región actualmente se ha instalado el debate sobre la estrategia de desarrollo y la necesidad de planificar el desarrollo.² Frente a la crisis internacional de 2008, que golpeó duramente a los países capitalistas más desarrollados, si bien la región interrumpió un período de crecimiento económico iniciado en 2003 y novedoso en su historia, logró retomarlo con éxito desde 2010. Esto ha permitido superar algunos problemas que parecían estructurales como el desempleo y el déficit fiscal y pensar en políticas económicas que consoliden dicho crecimiento, acortando las brechas con los países más desarrollados. Este desempeño invita a pensar en cómo lograr un proceso de desarrollo, lo cual requiere contar con una visión global de los países e identificar las políticas fundamentales para darle cauce. En este sentido, revisar la experiencia de la CIDE en el contexto de la planificación en América Latina puede no solamente constituir un ejercicio de reflexión histórica, sino también un aporte para pensar problemas actuales sobre la continuidad del crecimiento y el desarrollo de nuestros países en el largo plazo.

Este trabajo se realizó, por un lado, sobre la base de un relevamiento bibliográfico relativo al desarrollo de la planificación a nivel mundial y continental, así como a la historia del Uruguay y por otro, analizando las publicaciones de la CIDE, buscando desentrañar en ellas los propósitos y potencialidades atribuidas por entonces a la planificación. Procurando también reconstruir la experiencia de la CIDE, se realizaron entrevistas a algunos de sus protagonistas.³

* Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República
 egalvan@iecon.ccee.edu.uy

** Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República
 cmoreira@iecon.ccee.edu.uy

*** Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República
 dvazquez@iecon.ccee.edu.uy

Luego de esta breve introducción, en una segunda parte del trabajo se describe el contexto particular en el cual surge la CIDE en Uruguay. En la tercera sección se analiza la planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo para los países latinoamericanos en la posguerra y sus principales determinantes, entre los que destacan como actores claves la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Alianza para el Progreso. En la cuarta nos centraremos en el caso de la CIDE, su obra y legado. Finalmente plantearemos algunas reflexiones a modo de conclusión.

2. URUGUAY: ENTRE EL ESTANCAMIENTO Y LA PLANIFICACIÓN

La tarea de la CIDE fue desarrollada durante lo que se ha dado en llamar el ocaso de la “Suiza de América”. La idea de la excepcionalidad del Uruguay se había construido en torno a su tradición democrática, al respeto por los derechos y libertades y al nivel de vida de su población, que se consideraba comparable al europeo. En 1956 Uruguay ostentaba el más alto ingreso per cápita de toda América Latina, entre 1945 y 1954, la industria manufacturera tuvo un promedio de crecimiento anual de 6% y las exportaciones mostraron altos valores gracias a la suba de los precios provocada por la guerra de Corea (Finch, 2005:243). Ese “Uruguay feliz” no se pensaba a sí mismo subdesarrollado (Panizza, 1990).

Sin embargo, esas percepciones habrían de variar a impulsos de la crisis económica y de la polarización social. Con un estancamiento productivo que se arrastraba desde la segunda mitad de la década del cincuenta, para 1960 cuando se creó la CIDE, hacía varios años que la economía mostraba señales de deterioro. Su expresión más clara era el desempleo creciente y elevadas tasas de inflación.

En 1959, luego de noventa y tres años de gobiernos colorados ininterrumpidos, accedió al poder el Partido Nacional. Contrarios al intervencionismo estatal, su política económica dio comienzo al proceso liberalizador de la economía, que tuvo su jalón inicial en la Reforma Cambiaria y Monetaria implantada en diciembre de 1959 y en la firma de la primera carta intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1960.

A pesar del viraje en la orientación de la política económica, la evolución de la economía durante el segundo colegiado blanco, que gobernó el país entre 1963 y 1966, se caracterizó por la continuación del estancamiento, la aceleración del proceso inflacionario y la creciente especulación financiera que desembocó en el *crack* bancario de 1965. La acción gubernamental se vio paralizada por las divisiones al interior de los partidos, y no dio lugar a ninguna nueva iniciativa con excepción de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo de la CIDE (Finch, 2005).

En el plano social, el Uruguay se vio conmovido por un clima de enfrentamiento que no era frecuente en el país y que afectó la convivencia social. Resalta en ese sentido el descubrimiento tardío del comunismo “*cuando ya había pasado lo más duro de la guerra fría*” (Alonso y Demasi, 1986:16) y el desarrollo de un anticomunismo manifiesto tras la alineación del país con el proyecto continental de aislamiento a la Revolución Cubana. Asimismo, el movimiento sindical fue ganando unidad hasta conformar la Central Nacional de Trabajadores y también se originó el movimiento *Tupamaros*, definido a favor de la lucha armada.

3. LA PLANIFICACIÓN EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

Los años sesenta fueron los de mayor auge de la planificación en todo el mundo, realidad a la que América Latina no estuvo ajena. Diversas fueron las razones que alentaron este tipo de experiencias en la región. Encontramos, en primer lugar, el contexto ideológico y de filosofía política en la posguerra. Este daría el marco y se vería alimentado por importantes experiencias de planificación: el modelo soviético de planificación central y las experiencias de planificación indicativa de Europa Occidental en la posguerra, en particular la francesa. En segundo lugar, la Alianza para el Progreso, que sin duda jugó un rol central siendo un detonante del impulso a la planificación. Finalmente, el papel llevado adelante por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la construcción de un marco

analítico para comprender el desarrollo periférico, en la orientación de los esfuerzos de planificación y en la necesidad de articular racionalmente el rol del Estado como agente central de dicho proceso.

Estas influencias, que propiciaron la planificación a nivel mundial y continental, se conjugaron de forma particular en el Uruguay, dando impulso a la experiencia de la CIDE durante la agitada década del sesenta.

3.1. EL CONTEXTO IDEOLÓGICO MUNDIAL

De cara a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, hubo que realizar esfuerzos para reconstruir el orden económico internacional, y su reactivación se realizó bajo el signo de una nueva forma de entender la economía surgida principalmente a partir de la Gran Depresión. Al enfrentar esta tarea se partió de la convicción de que volver al “*laissez-faire*” y a una economía de libre mercado inalterada era impracticable. Fue así que se dio “*una especie de matrimonio entre liberalismo económico y socialdemocracia*” (Hobsbawm, 1995:273), y se comenzó a hacer referencia a economías “mixtas” y a la planificación, introduciendo al gobierno como un actor clave en la economía. Dicha reconstrucción siguió dos ejes en paralelo: por un lado, la realización de acuerdos bilaterales de apoyo financiero por parte de Estados Unidos y, por el otro, la aparición de instituciones financieras internacionales surgidas tras los acuerdos de 1944 en Bretton Woods, que crearon al FMI y el Banco Mundial.

En relación con el concepto de planificación que comenzó a aplicarse en los países latinoamericanos, existió una importante influencia proveniente de la Unión Soviética: la industrialización acelerada contribuyó a la aceptación de la noción de planificación en general, y en particular alentó la modalidad de definir metas por sectores productivos. Sin embargo, fue recién cuando surgieron los modelos de planificación *indicativa* o *concertada* en los países capitalistas de Europa Occidental que los intelectuales y políticos latinoamericanos se volcaron hacia ellos como modelo a seguir.

En los países latinoamericanos, si bien había conciencia de las dificultades asociadas a la trasposición de un modelo de planificación socialista a países de economía de mercado capitalista, también estaba claro que no podía adoptarse una fórmula de planificación concertada al estilo europeo dado el nivel de desarrollo alcanzado por esos países, su grado de homogeneidad económica y tecnológica, y en general su muy distinto trasfondo político y social (García D’Acuña, 1982).

En el Uruguay, el único intento para instalar una oficina de planificación previo a la CIDE correspondió a Nilo Berchesi en 1940 durante su actuación como Ministro de Hacienda (Garcé, 2011). Tras ese primer intento, la intención se reeditó con éxito en los años sesenta a impulso del contexto ideológico mundial. Para entonces las experiencias de planificación de los países capitalistas europeos tuvieron una influencia importante. En este sentido, Alberto Couriel, técnico de la CIDE, expresaba:

“el plan francés no busca –porque quizás las necesidades de la economía francesa no lo requieran, ni tampoco los objetivos del plan- cambios fundamentales en las instituciones. Tampoco busca cambios estructurales de las economías [...]. El país debe pensar que no tiene el ritmo de desarrollo que tiene Francia, que está partiendo de un punto de estancamiento y de un mercado en regresión [...] el país requiere la realización de determinadas reformas estructurales, porque sin ellas no se logrará el objetivo del desarrollo” (Couriel, 1966:41).

En cuanto a la adopción de la planificación se asumía además que era una tarea que requería años antes de perfeccionarse, durante los cuales se debían realizar actividades de lo más diversas, que iban desde

“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”, hasta “difundir la idea; convencer a remisos y reticentes [...]; crear una mística a todos los niveles, particularmente los políticos, empresarios y obreros” (CIDE, 1963: Introducción).

3.2. LA INFLUENCIA DETERMINANTE DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

A pesar de esos importantes desarrollos teóricos, fue recién con el lanzamiento de la Alianza para el Progreso que se dio el impulso fundamental para que los países latinoamericanos adoptaran la planificación y vencieran las resistencias que generaba por las connotaciones izquierdistas y “subversivas” derivadas de las experiencias de planificación socialista. La Alianza para el Progreso significó un destacado viraje de la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, para evitar nuevas definiciones revolucionarias como la acaecida en Cuba en 1959, y por eso puede ser entendida como una especie de Plan Marshall dirigido a este continente (Delfaud et al, 1984). Tal viraje comenzó bajo el gobierno de Eisenhower y acabó por concretarse en los sesenta durante la administración demócrata de Kennedy.⁴

A través de la Alianza para el Progreso, Estados Unidos ofrecía cooperación financiera y técnica con el objetivo de promover el progreso continental y fortalecer la democracia, únicamente si los países latinoamericanos formulaban programas para el desarrollo de sus economías (Carta de Punta del Este, 1961, en: Alianza para el Progreso-Documentos Básicos, 2012). La iniciativa se formalizó al firmar la Carta de Punta del Este en agosto de 1961 por todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) con excepción de Cuba. En la Carta se proponía un amplio conjunto de cambios estructurales muy vinculados con las principales propuestas de la CEPAL.

La Alianza para el Progreso derivó en que casi todos los gobiernos latinoamericanos establecieran oficinas de planificación, o fortalecieran instituciones ya existentes, con el objetivo de formular planes de desarrollo que les permitieran acceder al ahorro externo (García D'Acuña, 1982).⁵ Uruguay no estuvo ajeno a esa realidad:

“Cuando la Alianza para el Progreso sacudió en América Latina la idea de la planificación y la ayuda externa se ligó indisolublemente a la realización de cambios internos, al esfuerzo propio y a la programación ordenada del futuro, todos los países de América Latina se lanzaron a la creación de cuerpos de planificación o a la revitalización de los existentes y la preparación de programas de desarrollo económico” (Iglesias, 1966:12).

Y en consonancia con las ideas fuerza de esta influencia determinante, desde la CIDE se esforzaban en aclarar que lo que se proponía era una planificación de tipo indicativa en el contexto de un sistema capitalista: *“el cambio propuesto opera dentro del sistema vigente, esto es, el de una economía de mercado, con la presencia del Estado y la empresa privada en la ejecución y la dirección de la actividad económica”* (1966:46). Estas aclaraciones destinadas a dar tranquilidad a defensores del liberalismo eran reforzadas al afirmar que el plan *“se hace para aprovechar mejor los recursos y no para disminuir la libertad de decisión”* (CIDE, 1963: Introducción).

3.3. EL PAPEL DE LA CEPAL

Aparte de estas influencias externas, en América Latina surgieron factores propios que estimularon la planificación. Entre ellos, la aparición de movimientos políticos con ideologías “desarrollistas-reformistas” a partir de la década de los cuarenta, especialmente en aquellos países que habían alcanzado una mayor urbanización e industrialización. La modificación en sus estructuras sociales y la conjunción de asalariados urbanos, capas medias y sectores de la burguesía industrial posibilitó el surgimiento de organizaciones y partidos políticos que se embanderaron con una idea del desarrollo, en la que la racionalización de la intervención del Estado aparecía como un aspecto central.

A partir de la década del cincuenta, la influencia de la CEPAL a través del desarrollo de un cuerpo analítico específico, aplicable a las condiciones de los países periféricos latinoamericanos fue clave en la difusión de la idea de planificación.

El paradigma estructuralista de la CEPAL fue conocido por el demos universitario uruguayo en la Facultad de Ciencias Económicas en 1950, durante el curso de Economía Política II dictado por el profesor Luis Faroppa, quien decidió interrumpir el curso para estudiar el recién llegado Informe de la CEPAL de 1949. Este informe significó para esas generaciones el descubrimiento de una realidad que el

pensamiento neoclásico ignoraba: “*Descubrimos otra América Latina, hechos concretos y nos sentimos identificados con los mensajes que contenía el informe de la CEPAL*” (Iglesias, 1999:43).

Hacia fines de los cincuenta y tras las dificultades presentadas por el proceso de industrialización en varios países latinoamericanos, el pensamiento cepalino que tuvo a Prebisch como su máximo exponente, se orientó hacia la identificación de los obstáculos estructurales para el desarrollo económico. Entre los obstáculos mencionados cabe destacar aquellos vinculados a las formas de tenencia de la tierra que determinan el bajo dinamismo y productividad del sector agropecuario, así como también aquellos vinculados a los patrones de consumo y su incidencia en las importaciones.

Así, la influencia de la CEPAL brindó un doble marco de referencia: por un lado, proponiendo una estructura conceptual para interpretar el proceso económico de largo plazo de los países latinoamericanos en su concepción del sistema centro-periferia y, por el otro, a través de lo que en esa época se denominó *técnica de la programación del desarrollo*.⁶ La programación era entendida como la “etapa lógica” que seguía al reconocimiento de los problemas del desarrollo, es decir, a la necesidad de introducir racionalidad en el proceso espontáneo de industrialización (Bielschowsky, 1998).

La modalidad de planificación se desarrolló a través de la formulación de “planes-libro”, en los que se establecía la imagen objetivo o modelo de sociedad buscado, junto con los procedimientos de política necesarios para alcanzarlo. Esto implicaba entre otras cosas la definición de tasas de crecimiento posibles dadas las restricciones previsibles del ahorro y balance de pagos, así como proyecciones de exportaciones y de demanda sectorial basadas en la elasticidad-ingreso. Con ello, el programador podía seleccionar los sectores claves a estimular.

Esto que podría parecer básico desde la perspectiva actual, resultaba novedoso en el contexto latinoamericano de los años cincuenta donde no se contaba con sistemas mínimos de cuentas nacionales y las estadísticas eran escasas. Las técnicas de programación de la CEPAL hacían “*tomar conciencia de esas insuficiencias y de la importancia de otorgar un mínimo de previsibilidad al contexto macroeconómico en que descansaría el proceso de crecimiento deseado*” (Bielschowsky, 1998:16).

Las propuestas de planificación de la CEPAL apuntaban a estimular las inversiones de capital y al ordenamiento y estímulo de la iniciativa privada a través de un cuidadoso manejo de los instrumentos de política.

La influencia de la CEPAL no se concentró únicamente en la elaboración de documentos que estimularan la planificación, sino que desarrolló una activa tarea de apoyo a los gobiernos de la región a través de “grupos de asesores” con el objetivo de formular planes de desarrollo. Posteriormente, esta tarea fue continuada por el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), creado en 1962, contribuyendo a la modernización de las “tecno-burocracias” latinoamericanas.

4. LA EXPERIENCIA DE LA CIDE

La creación de la CIDE resultó de un decreto del Ministro de Hacienda del primer gobierno del Partido Nacional, Juan Eduardo Azzini, fechado el 27 de enero de 1960, y por tanto fue anterior al lanzamiento público de la Alianza para el Progreso.⁷ Si bien en dicho decreto se le encomendaba formular planes orgánicos de desarrollo económico, buscar financiación interna y externa, coordinar toda labor tendiente a aumentar la productividad nacional y vigilar la puesta en práctica de los planes aprobados, la CIDE tomó su impulso decisivo unos meses después de formalizada la alianza continental. En tanto el Comité tripartito OEA-CEPAL-BID aprobó una carta de entendimiento para enviar al Uruguay un grupo de expertos que colaboraran en la formulación de un plan, dando lugar a la conformación del Grupo Asesor de Planeamiento (GAP). Por su parte, el Ministro Azzini invitó al Contador Enrique Iglesias, hasta entonces investigador del Instituto de Economía, a ocupar el Secretariado Técnico de la CIDE y se le asignó a la misma una partida presupuestal para su funcionamiento. A partir de entonces, el Secretariado Técnico y el GAP se constituyeron en el núcleo fundamental de conducción técnica y política de la CIDE, aunque fue desde el Secretariado Técnico que se conformaron sus equipos técnicos. Los funcionarios de las contrapartes extranjeras del GAP, que traían fundamentalmente ideas cepalinas y experiencia en planificación, cumplieron el rol de enseñar acerca de las técnicas de planificación y dirigieron los distintos grupos de trabajo encargados de la elaboración del diagnóstico y posteriormente de los planes. De acuerdo a Alberto Couriel, su aporte fue fundamental para la

realización de las tareas y la preparación de los técnicos nacionales pues “ellos eran quienes sabían: nosotros éramos aprendices”.⁸

Los integrantes nacionales de dichos equipos eran en su mayoría jóvenes egresados o estudiantes avanzados, con formación principalmente económica y en general sin una filiación partidaria definida. Fueron cerca de trescientos especialistas uruguayos los que colaboraron en la elaboración de los diagnósticos, planes y proyectos, lo que según Iglesias la convertía en “una gran movilización nacional, con un gran equilibrio de todos los sectores [...] y que significó apoyo y respeto al esfuerzo” (palabras de Enrique Iglesias citadas en Flores Silva, 1998:44).

De acuerdo a Garcé (2002), una de las dificultades enfrentadas al conformar los grupos de trabajo consistió en tender un puente entre un gobierno de centro-derecha, una iniciativa financiada por Estados Unidos y una Universidad caracterizada por sus posiciones antimperialistas en un momento muy particular, a dos años de la Revolución Cubana y a tres de la autonomía universitaria.

En ese marco, la CIDE permanentemente se esforzó por no posicionarse en la política partidaria y por rodearse de la autoridad emanada de la objetividad técnica.⁹ (CIDE, 1965b)

De acuerdo a lo planteado por algunos integrantes de la CIDE, el trabajo en la Comisión generó un gran entusiasmo¹⁰ y tuvo un estilo muy participativo, puesto que solían realizarse reuniones donde se traían invitados calificados sobre cada tema y a partir de las discusiones con ellos, se armaban los diagnósticos. De acuerdo a la opinión de Couriel “era una instancia de creación y discusión, de apertura total”.¹¹

De hecho, apoyados por los técnicos extranjeros fuertemente comprometidos con el desarrollo latinoamericano, los pares uruguayos integrantes de la CIDE no quedaban atrás en ese designio, y desde la distancia recuerdan que en aquel entonces “había una mística colectiva de lo que podíamos hacer”; “nosotros estábamos construyendo un país”.¹² Para sus protagonistas, la CIDE fue una “experiencia memorable” y representó “un momento creativo, solidario y culminante de nuestro compromiso público” (palabras de Enrique Iglesias en Prefacio a Garcé, 2002:5-6).

Entre 1962 y 1963 la tarea de la CIDE se concentró en recopilar, sistematizar y producir información económica y social, con la cual pudiera construirse un diagnóstico del Uruguay. En este sentido, dos tipos de tarea fueron centrales: la estimación del producto bruto interno (PIB) y la preparación de las primeras Cuentas Nacionales de Uruguay; y la realización del Censo de Población y Vivienda, que había tenido su último antecedente en el censo de población de 1908. Sobre esta base la CIDE elaboró el *Estudio Económico del Uruguay*, publicado en mayo de 1963.

El *Estudio* constituyó el primer diagnóstico global de la situación económica y social del país y tuvo por propósito exponer sus principales problemas -siguiendo “un criterio rigurosamente objetivo y técnico”- para proponer lineamientos para la acción del gobierno. De acuerdo a la propia CIDE, los problemas detectados en su diagnóstico no eran desconocidos en el medio nacional y, en consecuencia, su mérito estribaba en dar a “la realidad económica bases estadísticas y un adecuado grado de coherencia y sistematización” (CIDE, 1963: Introducción). De ese modo, el trabajo de la CIDE dio lugar a un proceso de conocimiento sistemático de la realidad (CIDE, 1965b). La posterior difusión de los resultados del *Estudio*, en la prensa y mediante cursos y conferencias, cerró la primera etapa del trabajo de la Secretaría Técnica de la CIDE.

Realizada esta tarea, explícitamente se sostuvo que reconocer el estancamiento económico del país no suponía asignar responsabilidades políticas, sino que, contrariamente, éste sólo podía resultar de un proceso lento por el cual habían transitado todas las capas dirigentes del país (CIDE, 1965b).

La segunda etapa de trabajo de la CIDE comenzó en 1964, cuando el Poder Ejecutivo le encargó la elaboración de un Plan de Desarrollo Económico y Social. Los distintos grupos se abocaron a diseñar *planes sectoriales* y los entregaron al Ministerio de Hacienda en octubre de 1965. En febrero de 1966 los “lineamientos generales” del Plan fueron aprobados por unanimidad por el Consejo Nacional de Gobierno. Esto fue interpretado como evidencia del grado de incorporación del desarrollismo por parte de los partidos tradicionales (Garcé, 2002).

El Plan constaba de varias partes: un programa decenal de objetivos y metas a largo plazo; uno trienal de inversiones públicas y privadas; uno de reformas básicas para los distintos sectores de la economía, un plan de estabilización para el corto plazo y un inventario de proyectos de los sectores público y privado.

Dentro de las reformas básicas, el Plan Agropecuario constituía el núcleo central de la propuesta de la CIDE, dada la relevancia del sector en la estructura productiva del país. Se proponía un cambio de

las formas de tenencia de la tierra -latifundios y minifundios- por vinculárselas al atraso tecnológico, que llevaba al país al estancamiento. En lo que refiere al Plan Industrial, la meta principal era pasar de una promoción “indiscriminada” a otra “selectiva”, para estimular la eficiencia productiva. Para ello, se proponía una Ley de Promoción Industrial, la creación de un Banco de Promoción y la reforma del Ministerio de Industrias.

La reforma de la Administración Pública procuraba aumentar su capacidad técnica para viabilizar la puesta en práctica del Plan; la reforma tributaria buscaba simplificar el sistema tomando como eje el impuesto a la renta; y la reforma financiera proponía crear un Banco Central independiente y transformar al Banco República en una institución asociada a la promoción del desarrollo. Además, se incorporaba un Plan de Educación y uno de Vivienda, así como un conjunto de otros planes que cubrían sectores específicos como la energía, el transporte y las comunicaciones, el agua y los servicios sanitarios y aspectos relativos al planeamiento territorial. Por último, se sentaron las bases para la elaboración de un Plan de Turismo y otro de Salud.

En los hechos, los planes diseñados escasamente se llevaron a la práctica en los años siguientes,¹³ y sin embargo el Plan Nacional de Desarrollo no sólo es relevante por su contenido, sino también porque tiene el mérito de ser el primer intento de pensar el futuro económico y social del país en forma integral, considerando su potencial productivo e incorporando las aspiraciones de su comunidad (CIDE, 1965a).

Desde la Secretaría Técnica que concertó el trabajo de la CIDE se tenía claro que para realizar las reformas estructurales no era suficiente la elaboración aislada de un plan, pues en sí mismo éste no era más que un instrumento técnico. El verdadero éxito de la planificación dependía, por un lado, de que los gobernantes la aceptaran como una mentalidad directriz en la toma de decisiones políticas y, por otro, del compromiso que despertara a nivel de la opinión pública.

Aun sin desconocerse la influencia del clima de época, uno de los grandes méritos de la CIDE fue, sin duda, la capacidad que tuvo para sensibilizar a toda la sociedad sobre los problemas del país y sobre la necesidad de actuar sobre ellos. A fin de promover un amplio involucramiento y compromiso, tanto al elaborar el Diagnóstico del Uruguay, como el Plan Nacional de Desarrollo, la CIDE estableció contacto informal pero permanente con los grupos empresariales y, en menor medida con algunos sectores sindicales

“a efectos de integrar la labor con un conocimiento íntimo de la realidad nacional, de sus problemas y de sus puntos de vista sobre las posibilidades del desarrollo, plenamente consciente de que un trabajo de esta naturaleza, sin contacto con la realidad y quienes lo dirigen, corre serios riesgos de convertirse en un simple ejercicio intelectual” (CIDE, 1965a:Preámbulo).¹⁴

5. REFLEXIONES FINALES: LA CIDE COMO INVITACIÓN A RE-PENSAR EL URUGUAY

Cuando el esfuerzo de investigación de la CIDE vio la luz pública reveló un panorama inquietante y la imagen del país modelo se vio conmovida. Sin embargo, mientras la idea de la excepcionalidad uruguaya se tambaleaba, la tarea de la Comisión fue doblemente significativa, porque contribuyó a asentar la conciencia de la crisis pero también alentó una esperanza. Entonces, y sin entrar en disquisiciones relativas al éxito o al fracaso de la CIDE, debe reconocerse que jugó un papel fermental a nivel de toda la sociedad, principalmente por haber contribuido a despertar en ella la conciencia del subdesarrollo y el deseo de superarlo.

Fundándose en su *Estudio económico del Uruguay*, en tanto aceptaba el estancamiento de la economía del país, la CIDE veía con optimismo sus posibilidades. Postulaba que el estancamiento se podía enfrentar con “los factores positivos de progreso de que el país dispone y cuya movilización permitirá acelerar su ritmo de desarrollo”, pues eran sus “posibilidades potenciales” las que permitían “sustentar una posición de razonable optimismo para el futuro de la República” (CIDE, 1963:Introducción).

Únicamente de ese modo se podría preservar el “proceso de progreso excepcional” (CIDE, 1965b:12) que la sociedad uruguaya había logrado en el continente durante la primera parte del siglo pasado, y que la había colocado “en un nivel de prestigio entre los países de América Latina.” (CIDE, 1963:Introducción).

La inspiración de la CIDE había sido la de “*juzgar el pasado para aprender de los errores [...] y proyectar un futuro para el país dentro de proposiciones concretas para la acción y el cambio, surgidas de planteos racionales y objetivos*” (CIDE, 1965b:1). El objetivo del cambio era realizar las reformas estructurales que habilitaran el desarrollo del país y el medio de conseguirlo era la planificación. La CIDE trabajó con el horizonte de superar el estancamiento y promover el desarrollo con convicción y optimismo: “*La decisión de formular un Plan significó implícitamente una vocación de cambio. El Plan establece que tal cambio es posible y necesario*”. (CIDE, 1965b:38).

Esa filosofía que pautó el trabajo de la CIDE invita a repensar los procesos de desarrollo del siglo XXI, y a revalorizar a la planificación como un instrumento a través del cual el Estado coordina las políticas públicas de forma tal de orientar los procesos de desarrollo.

Pese al actual momento de crecimiento económico, muy diferente al de estancamiento en el cual actuó la CIDE, son varios los factores que alertan sobre una posible reversión en esta situación, y llaman a reflexionar sobre la necesidad de aprovechar este contexto favorable para repensar la matriz productiva e impulsar un proceso de desarrollo que pueda sostenerse en el largo plazo. Esta idea, que ya estaba presente en los diferentes diagnósticos de la CEPAL, supone promover un cambio estructural hacia la producción de bienes tecnológicamente más sofisticados, que permita converger con el mundo desarrollado. Esto significaría transformaciones productivas que permitieran la instalación de un modelo de desarrollo con inclusión social.

Por consiguiente, puede ratificarse la vigencia de la concepción de la CIDE sobre la planificación, es decir, “*un poderoso instrumento para introducir orden y racionalidad en las decisiones para la acción*” y a más de medio siglo de distancia puede reiterarse su idea relativa a que “*la complejidad del mundo contemporáneo exige la decisión política en función de estudios serios de las situaciones existentes, de las posibilidades de desarrollo, de los medios disponibles y de los instrumentos que es necesario crear*” (Iglesias, 1966:21).

En ese sentido, la experiencia de la CIDE ha dejado un legado significativo y múltiple: por la importancia que tuvo en su presente, por el valor que tiene como experiencia histórica singular y, finalmente, por su proyección futura, pues invita a repensar los problemas actuales del desarrollo de los países latinoamericanos en el largo plazo.

NOTAS

- 1 La presente nota de investigación tuvo su punto de partida en la invitación a participar del libro homenaje a Enrique Iglesias (Alemany y López, 2012), para el que se escribió un capítulo junto a Gustavo Bittencourt a quien agradecemos los aportes realizados, sin que tenga responsabilidad en las opiniones vertidas aquí.
- 2 El pasado 2 de julio de 2012 el Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, Antonio Prado, en el seminario conmemorativo del aniversario del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) afirmó: “*La planificación del desarrollo está de vuelta, con renovada fuerza y complejos desafíos*” (CEPAL, 2012).
- 3 Se realizaron las siguientes entrevistas: Alberto Couriel (20/12/2011), integrante de la Comisión de Educación de la CIDE y del equipo encargado de compatibilizar y compaginar el Plan Nacional de Desarrollo; Ana María Teja (28/12/2011), integrante del equipo de Planificación General y del de Previsión Social; Miguel Cetrángolo (28/12/2011), integrante del “CIDE Agropecuario”, incorporado luego a la OPYPA.
- 4 Un antecedente directo de la Alianza fue la “Operación Panamericana” lanzada en 1958 por el presidente brasilero Juscelino Kubitschek, que buscaba la cooperación internacional para promover el desarrollo latinoamericano y afrontar la falta de capitales que era uno de sus principales problemas. Estados Unidos apoyó la idea creando a principios de 1960 el Banco Interamericano de Desarrollo y poniendo en funcionamiento un Fondo Fiduciario de Progreso Social. Dicho Banco se volvió un pilar fundamental de la Alianza para el Progreso en la asignación y canalización de fondos y por el apoyo técnico que brindó.
- 5 Entre 1961 y 1963 en trece países de la región se crearon o fortalecieron organismos de planificación. El primer gobierno de Perón en Argentina, por ejemplo, se basó en el primer Plan Quinquenal de 1946; el Golpe de Estado de 1955 suprimió las oficinas que prepararon dicho plan, pero seis años después se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) en el marco de la Alianza para el Progreso (Bernazza, 2006).

- 6 En 1953 se publica el “Estudio preliminar sobre la técnica de programación del desarrollo económico”, (Bielschowsky, 1998).
- 7 La Comisión estaría integrada por el Ministro de Hacienda, quien la presidiría, y además por los Ministros de Obras Públicas, Industrias y Trabajo, Ganadería y Agricultura, por el Contador General de la Nación, el director de Crédito Público y un director del Banco República. Posteriormente se incorporó al presidente del Consejo Departamental de Montevideo y al Ministro de Relaciones Exteriores.
- 8 Entrevista a Alberto Couriel.
- 9 En ese sentido vale señalar que Enrique Iglesias se negó a incorporarse al Secretariado Técnico de la CIDE como funcionario del Ministerio de Hacienda, prefiriendo permanecer en su rol de universitario y el Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas acordó su pase en comisión desde el Instituto de Economía donde trabajaba.
- 10 Alberto Couriel recuerda que “*de pronto hacíamos un horario de noche*” (entrevista), Celia Barbato comenta que se llegó a trabajar en primeros de mayo (El País, 2002), y Ana María Teja, por su parte, relata que en la víspera de la entrega del *Estudio Económico del Uruguay* pasaron toda la noche alrededor del mimeógrafo “*poniendo las hojas para sacarlo... porque tenía que salir esa noche...*” (entrevista).
- 11 Entrevista a Alberto Couriel.
- 12 Entrevista a Ana María Teja.
- 13 Entre las contribuciones efectivas que inspiró la CIDE debe señalarse la incorporación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) a la Constitución de 1967.
- 14 La Secretaría Técnica de la CIDE mantuvo un contacto permanente con el empresariado al punto que la COMCORDE (Comisión de Coordinación para el Desarrollo Económico), organismo de los sectores empresariales creado en 1963, aprobó su Plan en líneas generales (Garcé, 2002). En cuanto a la recepción de la CIDE por parte del movimiento sindical, el Congreso del Pueblo realizado en 1965, y que nucleó a más de setecientas organizaciones sociales y sindicatos, en su “Programa de Soluciones a la crisis”, tomaba mucho de la CIDE a pesar de hallarse más a la izquierda que aquella (Alonso y Demasi, 1986).

BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANY, Cecilia; LÓPEZ, Andrés (coord.) (2012). *Enrique V. Iglesias. Intuición y ética en la construcción de futuro*. Montevideo: Red Mercosur.
- Alianza para el Progreso (2012). “Documentos Básicos” [en línea]. Disponible desde: <http://www.memoriachilena.cl/temas/documento_detalle.asp?id=MC0016012> [Acceso 27 de enero de 2012].
- ALONSO, Rosa; DEMASI, Carlos (1986). *Uruguay 1958- 1968. Crisis y estancamiento*. Montevideo: Banda Oriental.
- BERNAZZA, Claudia (2006). “*La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma.*” Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Argentina.
- BIELCHOWSKY, Ricardo (1998). “Evolución de las ideas de la CEPAL”. *Revista de la CEPAL* n° extraordinario, octubre de 1998, pp. 21-45.
- CEPAL (2012). “Comunicados de Prensa” [en línea]. Disponible desde: <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/1/47291/P47291.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl-i/top-bottom.xslt>> [Acceso 12 de julio de 2012].
- CIDE (1963). *Estudio Económico del Uruguay. Evolución y Perspectivas*. CECEA, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- CIDE (1965a). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965–1974. Tomo I: Plan General*. Montevideo.
- CIDE (1965b). *Informe sobre el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*. Montevideo: CIDE.
- COURIEL, Alberto (1966). “Necesidad de una política de desarrollo. Planificación del desarrollo. Campo y técnica del plan.” *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, No. 16 (I), Montevideo.
- DELFAUD, P.; GÉRARD, CL.; GUILLAUME, P.; LESOURD, J.A. (1984). *Nueva Historia Económica Mundial (Siglos XIX-XX)*. España: Vicens- Vives.
- EL PAÍS (2002). “El futuro pasado”, Anuarios El País Digital [en línea]. Disponible desde: <http://www.elpais.com.uy/Anuarios/02/12/31/anua_quep_94409.asp>. [Acceso 8 de febrero de 2012]. Montevideo, Uruguay.
- FINCH, Henry (2005). *La economía política del Uruguay contemporáneo. 1870-2000*. Montevideo: Banda Oriental.

FLORES SILVA, Manuel (1998). "Enrique Iglesias: el uruguayo universal de nuestro tiempo". En *Revista Posdata*, n° 193, 5 de junio de 1998.

GARCÉ, Adolfo (2002). *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo: Trilce.

GARCÉ, Adolfo (2011). "Investigación y políticas públicas. Planes de desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el Progreso." *Revista Contemporánea: Historia y problemas del siglo XX*. Volumen 2, Año 2, pp.31- 51.

GARCÍA D'ACUÑA, Eduardo (1982). "Pasado y Futuro de la Planificación en América Latina. Pensamiento Iberoamericano." *Revista de Política Económica*. n° 2, julio-diciembre, pp.15-45.

HOBBSAWM, Eric (1995). *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica.

IGLESIAS, Enrique (1966). *Uruguay: una propuesta de cambio; introducción al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social*. Montevideo: Alfa.

IGLESIAS, Enrique (1999). "Grandes tendencias del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo en la posguerra." En DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo (coord.). *Técnicos y política. Saber y Poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Trilce, pp. 41-54.

PANIZZA, Franciso (1990). *Uruguay, Batllismo y después: Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Banda Oriental.

PREBISCH, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.