

## **La Alianza para el Progreso en Uruguay: dinámica política, legado y lecciones\*** *The Alliance for Progress in Uruguay: political dynamics, legacy and lessons*

Adolfo Garcé\*\*

### **RESUMEN:**

Durante el primer lustro de década de 1960, bajo el auspicio de la Alianza para el Progreso, se llevó a cabo el más ambicioso esfuerzo de planificación de la historia del país. Para elaborar los planes el gobierno de la época se montó especialmente una oficina: la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). A fines de 1965, la CIDE puso a disposición del gobierno su producto más importante, el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1974). A comienzos de 1966, el gobierno aprobó formalmente los planes, pero nunca llegó a aplicarlos. Sin embargo, tanto la información económica y social como las propuestas de reformas generadas por la CIDE, permearon profundamente el debate político y la visión de los principales actores. La experiencia de la planificación en Uruguay ratifica las principales conclusiones de la literatura sobre investigación social y políticas públicas, pero al mismo tiempo, invita a formular nuevas hipótesis.

**Palabras clave:** CIDE, Uruguay, Alianza para el Progreso, investigación, políticas públicas

### **ABSTRACT:**

During the first half of the 1960s, under the auspices of the Alliance for Progress, Uruguay carried out the most ambitious planning effort of its history. The government set up an office to design the plans: The Technical Secretariat of the Committee on Investment and Economic Development (CIDE, in Spanish). In late 1965, the CIDE made available to the government its most important product, the National Economic and Social Development Plan (1965-1974). In early 1966, the government formally approved the plan, but never implemented it. However, both economic and social information and reform proposals generated by CIDE deeply permeated the political debate and the positions of the main social and political actors. This experience confirms the main conclusions of the research and policy “nexus” literature but, at the same time, invites us to devise put forward new hypotheses.

**Keywords:** CIDE, Uruguay, Alliance for Progress, research, policy

**Recibido:** Julio 2019

**Aceptado:** Diciembre 2019

---

\* Este texto es una versión corregida del publicado en *Contemporánea*, Volumen 2, año 2, 2011, titulado “Investigación y políticas públicas: Planes de Desarrollo en Uruguay en tiempos de la Alianza para el Progreso”. Quiero agradecer al Comité Editorial de esa revista haber autorizado su reproducción.

\*\* Doctor en Ciencia Política (Universidad de la República). Profesor Agregado en Régimen de dedicación total en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Email: [adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy](mailto:adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy)

## Introducción

La década del sesenta es vista, habitualmente, como el lento prólogo del quiebre de la democracia uruguaya, una de las más estables de la región, ocurrido en 1973. Los enfoques más frecuentes en la historiografía ponen especial atención en la irrupción de la violencia política (forja y ascenso del Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros), en la intensificación de la movilización de las organizaciones de trabajadores y estudiantes, en los esfuerzos por imponer el orden de los sucesivos gobiernos del Partido Nacional y el Partido Colorado, todo esto en el contexto de desasosiego producido por el estancamiento económico y la aceleración de la inflación. La década del sesenta, desde luego, fue *todo* eso. Pero no fue *solamente* eso. Además, entre 1961 y 1965 se llevó a cabo el mayor esfuerzo de planificación económica que registra la historia del país. Esta tarea, ejecutada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), se realizó en el marco de la Alianza para el Progreso y señaló el punto más alto de la curva de la influencia de las ideas desarrollistas de CEPAL en Uruguay.

El primer objetivo de este trabajo es, precisamente, ofrecer una revisión sintética de esta historia y del legado de la planificación, que se apoya en un trabajo de campo exhaustivo. Pero, junto a este objetivo, el artículo tiene un propósito teórico. La planificación, tal como se la concebía en la época (planificación clásica, tradicional o normativa), representa un esfuerzo particularmente ambicioso por incorporar resultados de investigación en las políticas públicas. Ese enfoque de la planificación asume que las políticas públicas pueden y deben ser racionalizadas mediante la aplicación directa de propuestas de cambio derivadas del conocimiento científico. Los actores políticos y sociales, sus ideologías e intereses, deben ser sometidos a la férrea disciplina de la razón, de la ciencia. Mirada desde este ángulo, la experiencia de la CIDE ofrece una excelente oportunidad para aplicar las herramientas conceptuales que han venido siendo elaboradas durante los últimos años por los estudiosos de la temática del nexo entre investigación social y políticas públicas

### **El Partido Nacional en el gobierno: ALPRO como oportunidad**

Como en el resto de América Latina, también en Uruguay la crisis del 29 desencadenó un importante proceso de industrialización. Le correspondió al Partido Colorado (PC) liderar este esfuerzo que se intensificó durante el segundo lustro de los años 1950, el lapso de mayor influencia de Luis Batlle Berres. Mientras tanto, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Prebisch comenzaba a difundir las ideas centrales de su visión del proceso de desarrollo en América Latina. El desarrollismo luisista, por tanto, alcanzó su clímax antes que el paradigma estructuralista empezara a ser diseminado en Uruguay por Luis Faroppa en las aulas de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA) y entre

sus colegas del Instituto de Economía. Las ideas cepalinas aterrizaron en Uruguay, en realidad, cuando el desarrollismo “empírico” impulsado por el PC ya había entrado en crisis.

En las elecciones de 1958 el Partido Nacional –aliado con el ruralismo– logró acceder al gobierno. La Alianza para el Progreso con su énfasis en la producción de conocimiento técnico, con su amplia agenda de reformas estructurales y con su apoyo financiero para políticas sociales le abría una formidable oportunidad política. A los blancos no se les escapaba que para poder conservar el gobierno debían hacer una gestión extraordinaria. La coincidencia temporal del giro panamericanista en Washington y de la rotación de partidos en el poder en Uruguay constituía un insólito golpe de suerte. Después de noventa y tres años de espera, al Partido Nacional le tocaba acceder al poder en un momento más que favorable: elaborando rápidamente un plan de desarrollo “*amplio y bien concebido*” (como exigía la Carta de Punta del Este) podrían obtener recursos para llevar adelante innovaciones relevantes. Del talento y de la audacia con que los dirigentes del partido manejaran la oportunidad creada por el nuevo clima de las relaciones interamericanas, dependería la consolidación del Partido Nacional en el gobierno o el regreso a la extensa “pax batllista”.

Pero Uruguay, a diferencia de otros países de la región como Argentina, Brasil o Colombia, no tenía experiencia en planificación: los intentos realizados por Nilo Berchesi (durante su breve actuación como Ministro de Finanzas a fines de la década del cuarenta) para instalar una oficina de planificación en Uruguay habían quedado atrapados en la maraña del particularismo que signaba la dinámica política del medio siglo. Fue así que el gobierno del Partido Nacional acudió a la única institución que podía ofrecerle recursos humanos aptos para el desafío planteado: la Universidad de la República. En realidad, la universidad no tenía especialistas en planificación. Pero, desde comienzos de la década del cincuenta, se había venido incrementando el número de estudiantes y egresados de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Esta facultad tenía también algunos equipos de investigación en desarrollo y política económica pequeños, pero muy activos. Investigadores, egresados y estudiantes de Economía serán fundamentales en la preparación de los planes.

Para liderar la elaboración de los planes, el gobierno convocó de inmediato al contador Enrique Iglesias, que venía teniendo una destacada actuación en el Instituto de Economía de la FCEyA desde comienzos de la década del cincuenta. Por decisión de Juan Eduardo Azzini, Ministro de Finanzas, el equipo de planificación se instalaría en una oficina especialmente creada a estos efectos: la Secretaría Técnica de la CIDE. Además de reclutar a Iglesias el gobierno solicitó el apoyo técnico de la OEA, el BID y la CEPAL. Todo el trabajo de planificación se apoyó en estos dos pilares: por un lado, Enrique Iglesias, liderando la red de expertos uruguayos; por el otro, Ángel Monti, al frente del Grupo Asesor de Planeamiento (GAP) integrado por un conjunto cuidadosamente seleccionados de expertos extranjeros en planificación. Según el propio Monti, entre 1961 y 1966, fueron contratados cerca de 95

expertos. Los integrantes del GAP cargaron con la responsabilidad principal en cuanto a las orientaciones técnicas e los planes. Eran funcionarios con experiencia, alto nivel técnico y fuerte vocación por la “*misión*” del desarrollo latinoamericano. Desde el punto de vista político, la gran mayoría de ellos eran demócrata cristianos y socialistas.

Los integrantes del GAP dirigieron los diversos grupos de trabajo<sup>1</sup> que prepararon la información, los planes y proyectos sectoriales. Eran los investigadores *senior* de cada grupo, donde enseñaban la técnica de la planificación a sus asistentes, un amplio conjunto de técnicos uruguayos reclutados fundamentalmente entre estudiantes avanzados y jóvenes egresados de la FCEyA. Otra vertiente importante de los recursos humanos de la CIDE fue el contingente de funcionarios públicos que pasaron en régimen de comisión de servicios. En el año 1963, por ejemplo, había veintiséis expertos locales contratados y diecinueve pases “*en comisión*”.<sup>2</sup>

Además, de los grupos de expertos conformados especialmente para la tarea de la planificación, la Secretaría Técnica tejió una red de “*grupos de apoyo a la CIDE*” dentro de numerosas oficinas del Estado. Los más notorios fueron el Departamento de Investigaciones Económicas del BROU y la Dirección Nacional de Estadística. En total, según estimaciones de los responsables, cerca de trescientos expertos uruguayos colaboraron de un modo u otro en los trabajos de preparación de los diagnósticos, planes y proyectos. En esta larga lista aparecen, por ejemplo, los nombres de Juan José Anichini, Valentín Arismendi, Danilo Astori, Celia Barbato, Alberto Bensión, Oscar Bruschera, Mario Bucheli, Francisco Buxedas, Agustín Canessa, Miguel Cecilio, Alberto Couriel, Ariel Davrieux, Carlos de Mattos, Luis Faroppa, Martha Jauge, José Gil Díaz, Romeo Grompone, Samuel Lichtensztein, Walter Lusiardo Aznárez, Luis Macadar, Alicia Melgar, José María Puppo, Germán Rama, Pedro Seré, Aldo Solari, Ana María Teja, Juan Pablo Terra, Raúl Trajtenberg, Alejandro Végh Villegas, José Claudio Williman, Israel Wonsewer y Ricardo Zerbino.

Cuando los ministros se entusiasmaron con la tarea de la planificación convocaron grupos de trabajo especialmente potentes. Juan Pivel Devoto, Ministro de Instrucción Pública del segundo colegiado blanco, no ocultaba su entusiasmo por la CIDE. Bajo su amparo, trabajaron: Rolando Sánchez (ex viceministro de Educación de Chile) como experto del GAP; Alfredo Solari y Alberto Couriel como asesores; Germán Rama y Ricardo Zerbino como coordinadores; Agustín Canessa, Raúl Cariboni, Miguel Cecilio, Carlos de Mattos, Alicia Melgar y Jorge Saxlund como colaboradores permanentes; Sofía Aguiar, Aída Müller, Marta Cecilli, Juan José Pereira y Juan J. Aguerre como colaboradores. Otro tanto ocurrió en torno al Ministro de Ganadería, Wilson

---

<sup>1</sup> El mapa de los sectores fue cambiando desde 1962 a 1965. Hacia 1963, los grupos de trabajo eran los siguientes: Programación general, Cuentas nacionales, Demografía, Presupuesto por programa, Problemas monetarios y bancarios, Agropecuario, Industrial, Público (Finanzas públicas), Proyectos de inversión, Mano de obra y previsión social, Energía, Transporte, Educación, Programación regional, Salud, Vivienda, Turismo y telecomunicaciones, Marco institucional (Administración pública), Externo. Ver: *Avance de Tareas 1963 y 1962*, CIDE.

<sup>2</sup> CIDE. 1964. *Avance de tareas 1963*. Montevideo, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, Montevideo.

Ferreira Aldunate. El equipo de trabajo del CIDE agropecuario estaba integrado por: Jesús González (por el GAP, chileno), Antonio Pérez García, Danilo Astori, Celia Barbato, José María Gimeno, Alfredo Terra, López Taborda, Miguel Cetrángolo, Lilián Sierra y Francisco Buxedas.

Entre 1961 y 1963, la CIDE generó la información básica requerida por la técnica de planificación usual en la época y elaboró el primer diagnóstico exhaustivo de la crisis económica: el *Estudio económico del Uruguay* (divulgado en mayo de 1963). Aunque el trabajo de recopilación de datos fue llevado adelante por todos y cada uno de los sectores, los aportes más significativos fueron realizados por los sectores Demografía y Cuentas Nacionales. El sector Demografía, orientado por Alfredo Cataldi, hizo una estimación de la población del Uruguay que anticipó casi a la perfección los resultados globales del Censo de Población y Vivienda realizado en 1963. La realización del censo marcó un hito: el último había sido efectuado en 1908. El sector Cuentas Nacionales, integrado por funcionarios del BROU (los llamados “doce apóstoles”) bajo la dirección del experto argentino Alberto Fracchia, por su parte, generó por primera vez en el país datos completos sobre el PBI y las cuentas nacionales. En el *Estudio económico del Uruguay*, sobre la base de la información generada previamente, los expertos de CIDE formularon un diagnóstico completo de la situación del país. Sus conclusiones tuvieron un fuerte impacto público: “La economía uruguaya entró, después de la segunda posguerra, en una etapa de estancamiento en su sistema productivo que, al perdurar, podía amenazar todo el progreso que el País logró en los primeros decenios del siglo”.<sup>3</sup>

### Los planes

Entre 1963 y 1965 cada grupo terminó la elaboración de los planes y propuestas de reformas. A los efectos de compatibilizarlos la Secretaría Técnica designó a Juan Pablo Terra, Germán Rama y Alberto Couriel. El trabajo final de redacción del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974 recayó en Ángel Monti. El resultado: once kilogramos de papel distribuidos en seis tomos voluminosos. El PNDES estaba inspirado, como ya se dijo, en el paradigma cepalino. Pero no fue una mera copia. En palabras de Monti:

“Nuestro plan no fue de ninguna manera una copia servil de concepciones de la CEPAL. De ninguna manera. En época, es cierto que la CEPAL tenía peso en América Latina (...). Pero no había una ideología de la CEPAL estructurada hasta el más mínimo detalle. No había un modelo de la CEPAL que fuera aplicado en forma servil en cada país”.<sup>4</sup>

En realidad, durante el proceso de planificación las ideas cepalinas experimentaron tres procesos de adecuación. En primer lugar, fueron adaptadas a los objetivos políticos de la Alianza para el Progreso (mayor énfasis en los problemas sociales). En segundo lugar, se

---

<sup>3</sup> CIDE. 1963. *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*, Tomo 1, Montevideo, “Introducción”.

<sup>4</sup> Entrevista realizada por el autor, Buenos Aires. Montevideo, noviembre de 1998.

entremezclaron con el conocimiento endógeno aportado por los expertos locales. En tercer lugar, dado el pluralismo que caracterizó la integración de los grupos, la elaboración de las propuestas obligó muy frecuentemente a transacciones entre los diferentes puntos de vista de los distintos protagonistas.

#### Principales recomendaciones del PNDES por sector

| SECTOR                      | PRINCIPALES RECOMENDACIONES  |
|-----------------------------|--|
| Agropecuario                | Siete leyes: reforma agraria, forestación, semillas-suelos-aguas, cooperativas, fertilizantes, procedimientos. Prohibición de sociedades anónimas.                 |
| Industria                   | Promoción selectiva: Ley de Promoción Industrial. Participación no monopólica del Estado en industria azucarera, siderúrgica, fertilizantes.                       |
| Energía                     | Modernización UTE y ANCAP. Tarifas realistas. Subsidios explícitos.  |
| Transporte                  | Creación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones   |
| Comunicaciones              | Integración de redes. Creación del Ministerio y de ANTEL.  |
| Turismo                     | Promoción del turismo extranjero.  |
| Educación                   | Coordinación y racionalización de la enseñanza, fortalecimiento de la enseñanza técnica, extensión de la preescolar, racionalización del ingreso a la Universidad. |
| Vivienda                    | Plan Nacional de Viviendas-Ley de Vivienda. Reforma institucional: creación de DINAVI y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo                                     |
| Planeamiento territorial    | Creación de la Dirección de Planeamiento Territorial en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.   |
| Agua y servicios sanitarios | Extensión de los servicios. Fortalecimiento de OSE. Tarifas realistas.   |
| Salud                       | Servicio Nacional de Salud. Seguro Nacional de Salud   |
| Administración Pública      | Fortalecimiento de la capacidad técnica del Estado. Nuevos ministerios. Institucionalización del planeamiento. Servicio civil. Presupuesto por programas           |
| Tributario                  | Redistribución y aumento de la presión tributaria. Impuestos finalistas. Fortalecimiento Impuesto a la Renta. Impuesto a la baja productividad del agro.           |
| Seguridad Social            | Prevenir colapso. Modificar edad de retiro. Suprimir beneficios.   |
| Comercio Exterior           | Estímulos a la exportación. Rebaja selectiva de aranceles.   |
| Financiero                  | Banco Central. Banco de Fomento. Banca privada al servicio del interés público   |
| Precios                     | Estabilización gradualista y concertada. Acuerdo Social.   |

*Fuente:* elaboración propia a partir del PNDES 1965-1974.

¿Cómo definir la propuesta de cambio contenida en el PNDES? La forma más simple de caracterizarla es verla como una suerte de punto medio entre los dos enfoques que polarizaron el debate ideológico de la época. Ni revolución socialista ni giro indiscriminado hacia el mercado: para recorrer el camino al desarrollo Uruguay debería racionalizar y modernizar su

sistema capitalista. El nuevo modelo tendría una “simple y casi obvia filosofía: el crecimiento futuro alrededor de una expansión muy agresiva del país hacia el exterior”.<sup>5</sup> La expansión de las exportaciones requería, a su vez, reforma agraria mediante, remover los “obstáculos estructurales” que impedían el incremento de la productividad en el campo. Al mismo tiempo sería necesario racionalizar la política industrial para pasar del proteccionismo indiscriminado a la promoción industrial selectiva. La necesaria expansión de la productividad en el sector privado debía ser acompañada por un proceso similar en el sector público. Para ello resultaba imprescindible llevar adelante una reforma tributaria (potenciando el Impuesto a la Renta que había sido creado en 1960), una fuerte inversión en infraestructura (energía, transporte, comunicaciones), una profunda reforma administrativa (reorganización y profesionalización de los ministerios y de la función administrativa) y una reorganización del sistema financiero (aumentando la regulación pública mediante la creación de un Banco Central y desarrollando fuertemente la banca de fomento). El despegue requería modernizar las políticas sociales (educación, vivienda, salud, seguridad social) y combatir la inflación (mediante la estrategia de promover un Acuerdo Social, esto es, una tregua en la pugna distributiva entre los grupos sociales).

Las reformas del PNDES solamente tendrían sentido, desde el punto de vista de los redactores del plan, si eran acometidas simultáneamente. Para los técnicos desarrollistas elaborar un plan no era solamente establecer un conjunto detallado de metas. En realidad, un verdadero programa de desarrollo equivalía a una agenda global de reformas estructurales armónicas y convergentes: “lo esencial en ellas es que deben ser concurrentes”.<sup>6</sup>

### **El legado de la planificación**

En febrero de 1966 el Consejo Nacional de Gobierno aprobó formalmente los planes. Sin embargo, ni ese gobierno (del Partido Nacional) ni el siguiente (del Partido Colorado) aplicaron los planes *in totum*, es decir, como el complejo mecanismo de relojería que los expertos habían querido fabricar. Fue así que nació la extendida leyenda del “fracaso” de la CIDE. De todas maneras, el esfuerzo de planificación realizado dejó un amplio legado en varios planos: producción de información y conocimiento especializado, cambios en la agenda política y en la percepción de los problemas del país por parte de los grupos sociales, renovación de las ideologías partidarias, reformas en las políticas públicas y modernización de las estructuras del Estado.

---

<sup>5</sup> Iglesias, Enrique. 1966. *Uruguay: una propuesta de cambio*, Montevideo, Alfa, p. 25.

<sup>6</sup> CIDE, 1966. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, compendio en dos tomos preparados por el CECEA, FCE, Montevideo, p. 119.

## **Nuevos datos, nuevos temas, nuevos enfoques**

El trabajo de construcción de información (especialmente el Censo de Población y Vivienda y las Cuentas Nacionales) generó un aumento muy importante en el volumen y la calidad del conocimiento disponible. Insistiendo en esta idea, Celia Barbato ha dicho que, gracias a la CIDE, Uruguay “se descubrió a sí mismo”.<sup>7</sup> Sobre la base de esta información, y gracias a la activa participación de expertos extranjeros, algunas disciplinas sociales se fortalecieron rápidamente. El caso más notorio es el de la Economía. En primer lugar, en el marco del proceso de planificación se formaron decenas de economistas, muchos de los cuales acabarían teniendo importantes responsabilidades de gobierno en los años siguientes. En segundo lugar, la experiencia de la CIDE facilitó la creación de vínculos más estrechos entre la creciente comunidad de economistas nacionales y el exterior. Por ejemplo, Astori, Couriel y Zerbino fueron a perfeccionar sus conocimientos en técnicas de planificación en el ILPES de Chile sobre fines de los sesenta. Finalmente, durante estos años y gracias al prestigio del trabajo realizado por la CIDE, creció fuertemente el interés de la sociedad uruguaya en el estudio de los problemas económicos.

La divulgación de la información económica generada tuvo un impacto muy fuerte sobre la sociedad uruguaya. La noción de “crisis estructural” ya formaba parte del debate político desde mediados de la década del cincuenta. Sin embargo, recién después de la publicación del Estudio económico del Uruguay, adquirió verdadera gravedad: el imaginario conformista, que predominara durante las tres décadas anteriores, fue severamente interpelado. A partir de la CIDE las nociones de “crisis estructural” y “estancamiento”, causa y consecuencia, pasarán a formar parte durante décadas del discurso de los principales actores con independencia de su ideología. Las reformas estructurales recomendadas también tuvieron un alto impacto en la agenda. Muchos de los ejes programáticos del PNDES (desde la reforma agraria a la modernización administrativa, pasando por el “crecimiento hacia afuera”) quedaron integrados al paisaje discursivo de las tres décadas siguientes.

## **Cambios en ideologías partidarias**

Entre 1961 y 1963, entre la Conferencia de Punta del Este y la publicación del Estudio económico del Uruguay, las ideas desarrollistas lograron conquistar una amplia audiencia en vastos sectores de la sociedad, desde la Cámara de Comercio hasta los sindicatos de trabajadores. Los partidos políticos, como es natural, no estuvieron al margen de esta circunstancia. De una u otra manera, con contadas excepciones, recibieron la influencia doctrinaria de las nuevas ideas.

---

<sup>7</sup>Barbato, Celia. 1986. “Economía” en Ciencia y Tecnología en Uruguay, Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura – CINVE.



El Partido Nacional no era el ambiente institucional más adecuado para que anidaran las ideas cepalinas. A comienzos de los sesenta la gran mayoría de los dirigentes blancos mantenían los rasgos ideológicos más típicos de esta colectividad: en primer lugar, la vocación liberal en materia económica, que los había llevado durante décadas a ser críticos del “dirigismo” colorado; en segundo lugar, la reivindicación de la doxa frente a la episteme, del saber del político (y del ciudadano) frente al del experto. Sin embargo, la obra de la planificación fue apoyada con mucho entusiasmo por dos figuras muy importantes del segundo colegiado del PN (1963-1966): Washington Beltrán, desde el Consejo Nacional de Gobierno y por Wilson Ferreira, desde el Ministerio de Ganadería. La doctrina básica del PNDES se ajustaba muy bien a los principales rasgos del pensamiento de Wilson para quien, desde los tiempos de su simpatía hacia Carlos Quijano y la Agrupación Nacionalista Demócrata Social, la reforma agraria constituía una prioridad absoluta. El entusiasmo de Wilson Ferreira por las ideas desarrollistas queda meridianamente claro cuando se repasa el programa de gobierno Nuestro compromiso con usted, elaborado por su sector para las elecciones de 1971. En él están presentes las principales propuestas básicas de la CIDE: reforma agraria, financiera, tributaria, etcétera. Mientas que el enfrentamiento al pachequismo le valió su imagen de tribuno brillante y de “fiscal” implacable, su apoyo a la CIDE le permitió posicionarse como un estadista moderno.

Para el Partido Colorado fue todavía más difícil que para los blancos nutrirse de la CIDE. Operaban sobre los colorados tres tipos de consideraciones. En primer lugar, un prejuicio general hacia todo lo que llevara el sello del PN. Al decir de Julio María Sanguinetti: “Los colorados al comienzo miramos a la CIDE con mucha desconfianza: de los enemigos del batllismo no podía venir nada bueno”.<sup>8</sup> En segundo lugar, operaban, de modo inevitable, los cálculos políticos. Para los colorados, desplazados del gobierno en 1958 después de noventa y tres años de predominio, recuperar el poder era la prioridad absoluta. En tercer lugar, también pesaba el recelo hacia la tecnocracia. La desconfianza hacia los tecnócratas era más intensa en el ala no batllista del partido. La tradición batllista, históricamente, es una de las que mayor apertura ha mostrado hacia los expertos y sus saberes.<sup>9</sup> Por eso mismo, los dirigentes más jóvenes dentro del ala batllista se nutrirán abundantemente de las propuestas desarrollistas. La agrupación Unidad y Reforma de la lista 15, liderada por Jorge Batlle y Julio María Sanguinetti, por ejemplo, utilizó ampliamente el capítulo de reformas administrativas del PNDES durante el período de elaboración de la reforma “naranja”. Sobre fines de los sesenta, algunos de los técnicos vinculados a la Lista 15 que habían participado en la elaboración del plan (Bensión, Zerbino, Gil Díaz, Anichini) tomaron contacto con el pensamiento de Roberto

---

<sup>8</sup> Entrevista realizada por el autor, . Montevideo, febrero de 2001.

<sup>9</sup> Garcé, Adolfo. 2002. *Ideas y competencia política*, Montevideo, Trilce. Ver Capítulo 2, “Antecedentes de la planificación”.

Campos, ministro de Planeación durante el gobierno de Castello Branco (1964-1967). Esta evolución doctrinaria (desde el desarrollismo al liberalismo) se plasmará en el segundo Plan Nacional de Desarrollo (1973-1977), que ofrece un mix entre ambos enfoques.<sup>10</sup>

El sector colorado que más decididamente se lanzó al encuentro de las ideas desarrollistas fue la lista 99. El líder del sector, Zelmar Michelini, como Wilson Ferreira, sintonizó rápidamente con el reformismo racionalista de la propuesta de la CIDE. Pero Michelini debía encontrar la forma de obtener el beneficio político de enarbolar las atractivas ideas desarrollistas sin pagar el costo político de aparecer como furgón de cola del PN. La forma de resolver esta ecuación fue apelar a la única figura que reunía pública y notoriamente ambos atributos: Luis Faroppa, colorado y desarrollista, fue invitado a dirigir la elaboración del programa de gobierno de lista 99 en las elecciones de 1966: Bases para una política nacional de desarrollo. En este programa aparecen las principales ideas del pensamiento desarrollista de la época: reforma agraria, promoción industrial, fortalecimiento de la infraestructura, reforma administrativa, creación del Banco Central, impuesto a la renta, planeamiento educativo, etcétera.

Durante los años sesenta, también la Unión Cívica se vio sacudida por debates ideológicos. En 1962, al calor de estas discusiones, se forma el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Entre 1962 y 1964, mientras el partido discute su orientación ideológica, recibe importantes influencias externas, en particular la doctrina del Concilio Vaticano II y el programa Revolución en libertad del PDC de Chile.<sup>11</sup> Juan Pablo Terra, una figura clave del proceso de renovación en el pensamiento socialcristiano en Uruguay, tuvo también una participación muy activa en la CIDE, especialmente en el sector vivienda. La marca de las ideas desarrollistas es muy visible en la propuesta programática del sector en 1971:

Frente a la crisis nacional, el PDC propone el siguiente conjunto de soluciones: “Introducir cambios radicales en la estructura económica, (...) a través de tres herramientas fundamentales: la planificación integral (...); la nacionalización de la propiedad capitalista monopólica y de las áreas estratégicas de la economía; la reforma agraria y el desarrollo industrial”.<sup>12</sup>

Finalmente, las ideas desarrollistas también dejaron su huella en la las Bases Programáticas de la Unidad (BPU), la plataforma electoral con la que el Frente Amplio se estrenó como partido político en 1971. Las BPU sintetizan diversas formulaciones de izquierda que se habían ido aproximando durante el segundo lustro de los sesenta: el programa socialcristiano del PDC de Juan Pablo Terra, la sofisticada fusión de la tradición batllista con el desarrollismo cepalino de la 99 de Zelmar Michelini, el programa antiimperialista y antioligárquico de la “primera fase de

---

<sup>10</sup> El vínculo entre ambos planes, el elaborado en la CIDE y el de la OPP fue estudiado sistemáticamente en Garcé, A. 2000. “La partitura, la orquesta, el director y algo más”, en J. Lanzaro (coordinador), *La “segunda” transición en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

<sup>11</sup> Pérez, Ramón. 1986. *Los cristianos y la política*, Montevideo, Ediciones del Nuevo Mundo, pp. 19-31.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 90-91.

la revolución” que venían impulsando los comunistas con Rodney Arismendi y los socialistas con Vivián Trías desde mediados de los cincuenta, el giro hacia la teoría de la dependencia que se venía verificando en el Instituto de Economía a fines de los sesenta, y la vieja siembra racionalista y antiimperialista de los intelectuales terceristas desde Marcha. En todo caso, la huella del desarrollismo puede advertirse en múltiples propuestas, desde la insistencia en la centralidad e la planificación hasta el énfasis en la industrialización, pasando, por cierto, por la “reforma agraria radical”.<sup>13</sup>

En suma, cada actor político examinó las propuestas de la CIDE buscando determinar en qué medida eran compatibles con las posturas defendidas por el partido a lo largo de su historia. Al cabo de este proceso, cada partido adoptó algunos de los aspectos de las nuevas ideas y desechó otros. Además, muy a menudo, las ideas adoptadas fueron modificadas por el partido para conciliarlas con su tradición discursiva. Por eso, del mismo tronco doctrinario desarrollista, terminaron derivando distintas especies diferentes. En el PN, en torno al liderazgo de Wilson Ferreira, germinó un desarrollismo blanco, con énfasis en el tema agropecuario. En el PC, las ideas del PNDES dejaron su impronta especialmente en la nueva generación de dirigentes batllistas. Por un lado, en la lista 99 se conformó un desarrollismo industrialista, estatista y de izquierda. Por el otro, en la lista 15 comenzó un proceso de revisión que culminó, en 1972, en esa mezcla curiosa de desarrollismo y liberalismo que puede leerse en el segundo PNDES. En la izquierda frenteamplista, mientras tanto, se abrió paso otra especie del mismo género, en ese caso, una variedad fuertemente influida por la Teoría de la Dependencia y el marxismo.

### **Reformas en políticas públicas e instituciones del Estado**

En este apartado se resumen las innovaciones realizadas en las políticas públicas y en las estructuras del Estado desde la instalación de la instalación de la CIDE hasta el quiebre de la democracia en junio de 1973.

*Agro.* No hubo reforma agraria. El principal cambio estructural reclamado por la CIDE no tuvo apoyo político. Sin embargo, otras recomendaciones sí prosperaron. En primer lugar, en la Ley de Presupuesto de 1967 fue creado el IMPROME, un impuesto muy similar al recomendado por el “CIDE Agropecuario” para impulsar el aumento de la productividad de la tierra. En segundo lugar, durante 1968 el parlamento aprobó, casi textualmente, cuatro de las siete leyes de promoción propuestas por Wilson Ferreira y su equipo: Fertilizantes (13.663), Semillas (13.664), Conservación de Suelos y Aguas (13.667) y Forestación (13.723). En tercer

---

<sup>13</sup> El Partido Comunista y el Partido Socialista criticaron la experiencia de planificación por su vínculo con la Casa Blanca. Carlos Quijano, director de la influyente revista *Marcha*, tomó distancia de la CIDE por la misma razón. Ver: Garcé, Antonio. *Ideas y competencia política...*, pp. 46-47. Para una discusión del vínculo entre la CIDE y la “nueva izquierda”, entre “reforma” y “revolución”, ver: Frens-String, Joshua. 2011. “Revolution through Reform Popular Assemblies, Housing Cooperatives and Uruguay’s New Left”, en *Contemporánea*, Volumen 2, año 2, pp. 12-30.

lugar, se limitó el régimen de sociedades anónimas para las explotaciones agropecuarias. A partir de 1967 la legislación recogió el *second best* de la CIDE: las acciones nominativas.

*Industria.* Durante el lapso analizado hubo diversas iniciativas de promoción de industrias específicas. Sin embargo, el principal legado del plan industrial preparado por la CIDE recién se plasmó en 1974, al inicio del período autoritario. En ese momento, el Consejo de Estado aprobó una ley de Promoción Industrial que simplificaba el proyecto que había alcanzado a tener media sanción en 1972 que, a su vez, se inspiraba en el Plan Industrial de la CIDE.

*Comercio Exterior.* A lo largo de todo el período los gobernantes buscaron sistemáticamente equilibrar la balanza comercial a través del fomento de las exportaciones (tanto de las tradicionales como de las no tradicionales). De las medidas adoptadas se destaca la ley 13.268 (julio de 1964) que institucionalizó la “protección hacia afuera” mediante la creación de mecanismos de estímulo a la exportación de productos industrializados (reintegros de impuestos y devolución de recargos). No hubo, a pesar de la insistencia de la CIDE, una rebaja selectiva de aranceles.

*Administración pública.* De todas las propuestas de la CIDE esta debe ser la que más rápidamente logró ser incorporada. Apenas un mes después de publicado el PNDES se aprobó una reforma constitucional “filosóficamente desarrollista”, al decir de Julio María Sanguinetti y Álvaro Pacheco Seré.<sup>14</sup> La nueva constitución recoge un número muy importante de iniciativas de la CIDE: reorganización de los ministerios, creación del servicio civil, instalación de oficinas de programación ministeriales, presupuesto por programa, etcétera. La propia CIDE es incorporada definitivamente al andamiaje institucional con el nombre de Oficina de Planeamiento y Presupuesto.<sup>15</sup> A partir de 1967, los sucesivos gobiernos intentarán implementar las enmiendas incorporadas en la reforma constitucional. En la Ley de Presupuesto de 1967, por ejemplo, se concretó la creación de la Oficina Nacional de Servicio Civil. En 1968, por decreto, se incorporó casi íntegramente la propuesta de Ordenamiento Financiero del Estado del plan de la CIDE (decreto 104).

---

<sup>14</sup> Ver: Sanguinetti, Julio María. y Pacheco Seré, Andrés. 1971. *La nueva constitución*, Montevideo, Alfa.

<sup>15</sup> En 1972 la OPP elaboró el *Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977* que tuvo mucha influencia en las políticas públicas de la dictadura. En 1977 (ahora con el nombre de SEPLACODI), se elaboró el *II Plan Nacional de Desarrollo: Lineamientos estratégicos básicos*. Cuando se repasa medio siglo de historia institucional puede concluirse que la OPP fue perdiendo su énfasis primigenio en la tarea de la planificación: “Mientras la creación de la oficina estuvo justificada por la necesidad de contar con la mirada de largo plazo, a lo largo de su existencia la elaboración y ejecución de planes globales ha prácticamente desaparecido. El impulso planificador inicial se mantuvo durante su etapa fundacional. Se fortaleció, aunque perdiendo el espíritu democrático y participativo original, durante los años de la dictadura cívico-militar en los que actuó la SEPLACODI (1976-1984), entonces se profundizó su rol de control y coordinación. Durante la restauración democrática (1985-1990), sin el brío planificador de la década del 70, se mantuvo el carácter de oficina “de planeamiento”, aunque el énfasis no fue global, sino que los planes fueron más bien sectoriales y regionales, y la perspectiva fue de mediano plazo”. Ver: Bértola, Luis. (coordinador). 2018. *50 años de la OPP*, Montevideo, Fin de Siglo, p. 29.

*Sistema financiero.* En el contexto de la reforma constitucional se aprobó la creación del Banco Central del Uruguay (BCU). De todas las innovaciones realizadas para atender la crítica situación del sistema financiero uruguayo, esta fue la más trascendente. La Ley de Emergencia (setiembre 1967) estableció las reglas básicas de organización de la nueva institución y sus cometidos. Enrique Iglesias fue nombrado presidente del BCU.

*Sistema tributario.* Fue una de las reformas que menos logró avanzar en el lapso anterior al golpe de Estado. El único cambio de significación fue la ya mencionada creación del IMPROME. El Impuesto a la Renta no fue fortalecido como recomendaba el PNDES. Fue derogado en 1974, en el marco de la reforma tributaria impulsada por el Ministro de Economía de la época, Alejandro Végh Villegas.

*Educación.* Durante todo el período se registraron diversos esfuerzos por avanzar hacia las metas propuestas por la CIDE. El artículo 202 de la nueva constitución, por ejemplo, obligaba al legislador a concretar uno de los mayores anhelos de la CIDE: la coordinación de la enseñanza. Sin embargo, hay que esperar a la polémica Ley de Educación General, sancionada en principios de 1973, para que se concreten algunas de las reformas propuestas por la CIDE. Tanto los principales rasgos estructurales del sistema educativo plasmado en la nueva ley (ciclo básico obligatorio, fortalecimiento de la enseñanza técnica, múltiples vías de ingreso a la Universidad) como la estructura de dirección del sistema educativo (Consejo Superior de Educación y Oficina de Planeamiento Educativo) se inspiran en el PNDES.

*Vivienda.* Una de las propuestas de la CIDE que más directamente se incorporaron a la legislación fue el Plan Nacional de Vivienda. Esta ley, promulgada en diciembre de 1968, tuvo en Juan Pablo Terra, la figura descollante del sector Vivienda de la CIDE, a su redactor principal. Asimismo, durante 1972, una vez electo senador, Juan Pablo Terra presentó el proyecto de ley de creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tomando como base la propuesta que él mismo preparara en la CIDE. La propuesta será recogida, reformulada y aprobada por el Consejo de Estado durante la dictadura.

*Estabilización de precios.* Durante el período hubo dos intentos importantes de estabilización de precios. Solamente el primero estuvo directamente apoyado en la respectiva propuesta de la CIDE. Fue llevado adelante por el Ministro de Hacienda, Daniel H. Martins y funcionó con la lógica del Acuerdo Social propuesto en el Plan Anual de la CIDE. El segundo se realizó en 1968 a iniciativa del Ministro de Industrias, Jorge Peirano Facio. La congelación de precios había sido diseñada por el subsecretario de esa cartera, Ramón Díaz.

## **Lecciones: La experiencia de la CIDE analizada desde la literatura sobre el “nexo” entre investigación y políticas públicas**

En su momento, la experiencia de la CIDE fue considerada por la mayoría de sus protagonistas como un “fracaso”. No lo fue: “El Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la CIDE no fue aplicado íntegramente, sino que se tomaron y se llevaron a la práctica recomendaciones aisladas. Mas no por eso parecería posible endilgar a la experiencia de la CIDE el epíteto de «fracaso», pues vista a la luz de los años sesenta puede decirse 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”<sup>16</sup>.

En realidad, el destino del PNDES uruguayo no fue esencialmente distinto del de otros planes elaborados en el contexto de la Alianza para el Progreso en otros países de la región. La leyenda del “fracaso”, en verdad, trasciende ampliamente el caso de la planificación del desarrollo en Uruguay y cubre toda una época en los esfuerzos de racionalización de las políticas públicas latinoamericanas. El “plan-libro”, característico de este momento de la planificación en América Latina, como regla general no llegó a implementarse.<sup>17</sup> Sin embargo, el “fracaso” del plan-libro, cuando se lo observa desde la literatura reciente acerca del nexo entre investigación y políticas públicas, tiene poco de misterioso. El objetivo de este apartado es, precisamente, analizar este aspecto más detenidamente. En primer lugar, se examinará qué es lo que la experiencia de la CIDE confirma de la literatura. En segundo lugar, se sugerirá qué es lo que este caso podría aportar al desarrollo de la teoría.

### **Confirmaciones**

*Primera confirmación: generalmente, la influencia de la investigación sobre las políticas públicas es indirecta, mediata.* Los estudiosos aceptan que, como regla general, en las democracias contemporáneas, la relación entre investigación social y políticas públicas no es directa ni inmediata. Existe un consenso muy rotundo en la literatura acerca de la superación de los modelos que entienden el uso de la investigación social como una simple transferencia de conocimiento desde un productor a un consumidor. En realidad, habitualmente la influencia de la investigación social en las políticas opera acumulativamente, a medida que se va

---

<sup>16</sup> Bittencourt, Gustavo Galván Estafanía; Moreira, Cecilia y Vázquez. 2012. *La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra....*, p. 96.

<sup>17</sup> El “fracaso” de la planificación alimentó un debate intenso, especialmente, en la CEPAL. Un buen testimonio de esta controversia es el número 31 de la *Revista de CEPAL*, 1987. Para rastrear la evolución del concepto de planificación en América Latina es especialmente recomendable el artículo de C. de Mattos “Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana”, publicado en el Nº 8 de la *Revista de Cepal*, agosto de 1979.

alterando, gradualmente, la percepción de los actores acerca de las causas de ciertos fenómenos sociales, en un proceso que Carol Weiss denominara *enlightenment*.<sup>18</sup>

Esto fue exactamente lo que pasó. La información, los diagnósticos y las propuestas de la CIDE permearon profundamente la sociedad uruguaya. Fue un típico proceso de *enlightenment*. Los datos de las cuentas nacionales tuvieron un impacto muy fuerte sobre los actores. No era un capricho de Carlos Quijano: desde mediados de la década del cincuenta el país, efectivamente, estaba estancado. A partir de ese momento el debate político adoptó un tono más grave, más dramático. Para asombro de quienes, poco antes, lo consideraban un “rincón bendito”, Uruguay estaba en crisis. Las interpretaciones y relaciones causales propuestas por los expertos para explicar la crisis también tuvieron un efecto poderoso sobre las percepciones de los principales actores. La CIDE “arrojó luz” acerca de cuáles eran los “obstáculos estructurales” que estaban frenando el desarrollo económico e hipotecando el progreso social realizado hasta mediados de siglo. El latifundio en las estructuras agropecuarias, el proteccionismo indiscriminado en el sector industrial, y el clientelismo en las agencias del Estado pasaron a encabezar la lista de culpables. A medida que este diagnóstico fue ganando adeptos, la demanda de reformas se volvió más intensa. A principios de los setenta, el reclamo de reforma agraria se convirtió en una de las banderas más importantes tanto del FA como del PN. La rebaja de aranceles comenzó a reclutar apoyo en los sectores afines al liberalismo de los partidos tradicionales. La reforma administrativa, por su parte, se convirtió en un reclamo unánime de todo el sistema político.

Muchas de las ideas del PNDES siguieron resplandeciendo mucho tiempo en el debate sobre políticas públicas en Uruguay. Desde este punto de vista la estrategia adoptada por la Secretaría Técnica fue exitosa. Explicando esto dijo Iglesias:

“¿En qué forma encaramos la planificación? No es difícil hacer un plan – perdonen el atrevimiento- pero sí es difícil ‘vender’ la idea del plan. Eso es lo que importa. Nos preocupa mucho menos el plan como instrumento formal que como instrumento de decisiones políticas y privadas. Por eso hemos avanzado definitivamente en una tarea de preparación de la opinión pública y política; hemos pasado meses hablando con la gente, conversando con los sindicatos, con los empresarios, y con todos los niveles del gobierno”<sup>19</sup>.

Por eso la Secretaría Técnica hizo un gran esfuerzo de disseminación del contenido del Estudio económico del Uruguay (en 1963) y del contenido del PNDES (desde comienzos de 1965). En el Avance de tareas 1963, redactado a comienzos de 1964, se decía:

---

<sup>18</sup> Weiss, Carol. 1977. “Research for Policy’s Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research”, en *Policy Analysis* 3, 4, pp. 531-545.

<sup>19</sup> CIAP. 1964. “Acta final del subcomité del CIAP sobre Uruguay”, Washington D.C, OEA-CIES, p. 60.

“El interés que despertó el *Informe* del CIDE en todos los sectores de opinión del país, dio como resultado que, a partir del mes de junio de 1963, el CIDE fuera invitado a participar en sucesivas reuniones, charlas, conferencias, mesas redondas, audiciones de televisión, pequeños cursillos, etcétera. El Secretariado Técnico del CIDE entendió que no podía sustraer su aporte, ya que negarlo hubiera significado transformar el *Informe* y sus conclusiones en un simple trabajo monográfico, digno de figurar en la biblioteca de los estudiosos pero inepto para proseguir sobre su base una ambiciosa marcha en la profundización de los problemas de la economía del País y en sus posibles soluciones. (...). La lista es muy extensa pero de todas ellas merecen destacarse dos (...): En primer lugar, la celebrada en el mes de agosto en Colonia Suiza con asociaciones patronales agrupadas en la llamada Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico (COMCORDE) y propiciada por esta. (...). La segunda reunión que comentamos fue celebrada en Montevideo, durante los días 23 y 24 de noviembre con representantes sindicales, auspiciada por un núcleo de sindicatos obreros”<sup>20</sup>.

El esfuerzo de diseminación dio resultados. Los datos, diagnósticos y propuestas de la CIDE quedaron resonando en el debate público por mucho tiempo.

*Segunda confirmación: el diálogo entre expertos y políticos siempre es difícil.* Todos los testimonios acerca de la relación entre los expertos que trabajaron en la elaboración del *PNDES* coinciden: el diálogo entre la Secretaría Técnica y los gobernantes estuvo lejos de ser sencillo. Esto no es una excepción del caso uruguayo. Por el contrario: es la regla. La literatura es enfática: la relación entre investigación y políticas públicas es, como regla general, tensa y conflictiva:

“Sometimes research is not designed to be relevant to policy. Sometimes it is so designed, but fails to have an impact because of problems associated with timeliness, presentation, or manner of communication. Sometimes (probably quite often) policy-makers do not see research findings as central to their decision-making. The relationship between research and policy is often tenuous, quite often fraught”<sup>21</sup>.

Hay múltiples razones que ayudan a entender por qué esto es así. Tempranamente, Max Weber elaboró acerca de las diferencias entre políticos y científicos. El político ejerce poder. Debe caracterizarlo la pasión (la entrega a una causa), el sentido de la responsabilidad y la medida. En términos morales, agregó, el político navega entre la ética de la convicción y la ética

---

<sup>20</sup> CIDE. 1964. *Avance de tareas 1963*, Montevideo, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, pp. II2-II4

<sup>21</sup> Stone, Diane; Maxwell, Simon y Keating, Michael. 2001. “Bridging Research and Policy”. Background Paper for the International Workshop ‘Bridging Research and Policy’, University of Warwick. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/3041747>



de la responsabilidad. El científico también debería estar animado de pasión por su tarea. Así como el político quiere dejar la huella de sus ideales en el mundo, el científico está (debería estar según Weber), motivado por la pasión de hacer un “aporte fundamental” a la historia de su campo específico de conocimiento. Pero el científico no tiene por qué ser un caudillo, un líder: “las cualidades que amerita un hombre para llegar a excelente sabio o buen maestro no son las mismas que requiere aquél cuya actuación ha de ser la de un caudillo como guía en la vida y, sobre todo, en la política”.<sup>22</sup> Norberto Bobbio, más adelante, profundizó esta distinción. Argumentó que políticos y científicos habitan mundos opuestos: el científico el de la duda, el político el de la elección (en el sentido de decisión entre distintas alternativas posibles).<sup>23</sup>

La literatura reciente sobre investigación y políticas públicas también ha transitado este contraste. Según Nathan Caplan la comunidad de los que toman decisiones tiene importantes diferencias en términos de valores, prioridades e incentivos respecto a la de los productores de conocimiento.<sup>24</sup> Entre ambas comunidades existe, por tanto, inexorablemente, una brecha cultural que determina que la comunicación entre ambas comunidades sea difícil. Siguiendo esta pista, la literatura ha enfatizado las razones de la brecha entre investigación y políticas. Académicos y expertos no siempre estudian los problemas que los políticos precisan resolver, ni se esfuerzan por diseminar los resultados de sus investigaciones de un modo comprensible para los no iniciados. Además de problemas de pertinencia y de lenguaje, del lado de la oferta suele haber problemas de timing. Los plazos de la decisión son siempre mucho más breves que los de la investigación.

Pero también suele haber problemas del lado de la demanda. Los políticos no necesariamente tienen formación o experiencia en el uso de información, ni están obligados a pensar que, gobernando sobre la base de resultados de investigación, van a tener mejores resultados que apoyándose en sus propias convicciones y conocimientos. La desconfianza acerca de las recomendaciones de los expertos no tiene por qué ser un síntoma de atavismo. Incluso los más firmes defensores de la necesidad de incrementar la incorporación de investigación social en las políticas reconocen que, paradójicamente, la confianza en que un uso más frecuente de insumos técnicos en el policy making se traduzca en una mejora del bienestar social, se apoya, en realidad, simplemente en una creencia. Carol Weiss, una de las voces más prestigiosas en este campo de estudios, ha dicho recientemente: “los investigadores también se pueden equivocar, y pese a todo el brillo emitido por palabras como investigación,

---

<sup>22</sup> Weber, Max. 1998. *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

<sup>23</sup> Bobbio, Norberto. 1998. *La duda y la elección*, Barcelona-México, Paidós.

<sup>24</sup> Caplan, Nathan. 1979. “The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization”, *American Behavioral Scientist* Nº22, pp. 459-470.

prueba y aprendizaje, no siempre sabemos cuáles habrían podido ser los resultados si los políticos hubieran decidido pasar por alto el estudio en cuestión”.<sup>25</sup>

En suma, mirado desde esta acumulación teórica el “cortocircuito” entre los expertos de la CIDE y los gobernantes de la época no debería ser dramatizado. El problema del timing, uno de los conflictos más agudos registrados entre los gobernantes de la época y los técnicos detallistas, es perfectamente comprensible. Para el PN, la Alianza para el Progreso brindaba una oportunidad espléndida: ofrecía fondos para hacer políticas de desarrollo en un contexto de escasez, tanto de recursos como de alternativas de políticas. Tenían verdadera urgencia por disponer de los planes. Para los expertos (recuérdese que muchos de ellos eran universitarios) la experiencia de la planificación era una enorme oportunidad para estudiar a fondo la problemática nacional y para desentrañar el misterio del estancamiento productivo. Los gobernantes de la época se fueron impacientando cada vez más ante lo que consideraban una demora excesiva en la elaboración de los planes. Organizaron la Secretaría Técnica en 1961 para preparar los planes que le permitieran aprovechar los recursos de la Alianza para el Progreso. Se terminó el primer colegiado blanco y los planes no estaban. Comenzó el segundo colegiado. En noviembre de 1963 murió Kennedy, en Dallas, pero los planes no estaban terminados. Pasó el año 1964, y los ansiados planes seguían sin estar disponibles. La Secretaría Técnica recién los puso formalmente a consideración del gobierno a fines de octubre de 1965, cuando faltaba un poco más de un año para la elección nacional. Políticos y expertos tenían, obviamente, prioridades diferentes. El gobierno quería tomar decisiones bien fundadas y ganar votos. Los expertos no tenían mayor apuro. Solamente les interesaba hacer lo mejor posible su trabajo. En las elecciones nacionales de 1966, el Partido Nacional fue derrotado. Después de ocho años en la oposición, el Partido Colorado retomó el control del gobierno.

*Tercera confirmación: el saber es poder.* La experiencia de la planificación en Uruguay muestra claramente hasta qué punto la información y las propuestas técnicas pueden servir como armas en la competencia política. Circula desde hace años una anécdota cuya magnitud exacta es difícil de precisar dada la distancia temporal y las distintas versiones existentes pero que ayuda a ilustrar este punto. A mediados de 1965, aprovechando un viaje de Iglesias, algunas autoridades del gobierno de la época se presentaron en la vieja casona de la calle Convención donde funcionaba la CIDE reclamando la entrega de los planes. Según trascendió, consideraban que usando adecuadamente las propuestas contenidas en los planes podrían triunfar en las elecciones nacionales de 1966. Ángel Monti, con el respaldo de los funcionarios que se encontraban presentes, se negó a acceder a dicho pedido.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Carden, Fred. 2009, *Del conocimiento a la política*, Barcelona IDR-ICARIA, datos de la obra, 14-15.

<sup>26</sup> Testimonio de Alberto Couriel. Entrevista del autor. Montevideo, noviembre de 1998.

Esto tampoco es una particularidad del Uruguay. La literatura contemporánea insiste mucho en este punto. Uno de los modelos más frecuentes de uso de investigación social es, precisamente, el *political-model*. En sistemas políticos con actores políticos densos, que tienen posturas y/o integran coaliciones rígidas, es menos probable que la investigación pueda tener una influencia directa en las políticas. En estos casos es más frecuente que se use la investigación social para atacar o defender posiciones políticas. Además, la literatura distingue el *tactical-model*: los actores políticos anuncian que están esperando resultados de investigaciones para no tomar decisiones o justifican sus decisiones en investigaciones solamente para transferir el costo político hacia los investigadores. En ambos casos (*political-model* y *tactical-model*) la investigación social juega un papel instrumental respecto a los cálculos estratégicos de los partidos.<sup>27</sup>

En este sentido, la experiencia de la CIDE aporta abundante evidencia empírica: importantes actores del sistema político uruguayo adoptaron propuestas de la CIDE pero adaptándolas a sus estrategias de supervivencia política. Los planes se fueron convirtiendo en un capital político en disputa. Algunos políticos de la nueva generación vieron en las propuestas desarrollistas una oportunidad para impulsar sus carreras. Wilson Ferreira obtuvo un beneficio político fundamental al asociar su perfil político a la tarea de la planificación. Jorge Batlle triunfó en las internas de la 15 en 1965 a caballo de una elocuente defensa de una reforma constitucional que se apoyaba en gran medida en el capítulo de Reforma Administrativa de la CIDE. Zelmar Michelini, apelando a la figura de Luis Faroppa, se convirtió en el gran portavoz del desarrollismo en el PC.

Buena parte de la explicación de la demora en la adopción de las recomendaciones de la CIDE no pasa por el insistentemente señalado desinterés de los políticos uruguayos en la obra de la planificación. *Muy por el contrario, muchos actores retacearon su apoyo a proyectos que esencialmente compartían cuando no estaban seguros de poder obtener una porción suficientemente abundante del beneficio político implícito.* Durante el gobierno del PN los colorados se negaron a votar la creación del Banco Central y se opusieron a la propuesta del presupuesto por programa. Sin embargo, incorporaron ambas propuestas en la “*reforma naranja*” que los tuvo como protagonistas decisivos. Idéntica trayectoria experimentaron otros proyectos como las iniciativas de promoción agropecuaria o la ley de viviendas. No fueron votadas durante mientras Wilson Ferreira fue ministro. Pero sí fueron aprobadas durante el gobierno de Pacheco, pocos años después.

---

<sup>27</sup> Una síntesis de los distintos modelos de uso de la investigación en las políticas puede leerse en Nutley, Sandra, Walter, Isabel y Davies, Huw. 2007. *Using Evidence.*, pp., 38-40.

## Novedades

Según Nutley, Walter y Davies, el modelo dominante de uso de investigación se detiene a examinar relaciones entre personas, entre el *policy maker* y el experto.<sup>28</sup> Pero, tal como argumentan estos autores, la literatura debe procurar dar un paso más. Es probable que para entender las posiciones de los individuos haya que examinar tradiciones y estructuras organizacionales. Los avatares de la planificación en Uruguay invitan a formular dos hipótesis que permiten, precisamente, profundizar el debate teórico en esta dirección.

*Primera hipótesis: la dinámica de la investigación social depende de las ideologías partidarias.* Cada actor político (partido o fracción) examinó las propuestas de la CIDE buscando determinar en qué medida las nuevas ideas eran compatibles con las posturas defendidas por el partido a lo largo de su historia. Al cabo de este proceso, cada actor adoptó algunas de las propuestas y desechó otras. Además, muy a menudo las ideas adoptadas fueron modificadas por el partido para conciliarlas con su discurso tradicional. Por eso, como vimos, del mismo tronco desarrollista terminaron brotando varias ramas diferentes. La literatura sobre investigación y políticas tiene, en este sentido, mucho para aprender de otras dos tradiciones diferentes que, para responder distintas preguntas, se han ocupado de cómo los partidos adoptan nuevas ideas. Por un lado, algunos trabajos de Economía Política realizados desde el neoinstitucionalismo histórico enfatizan los partidos políticos solamente aceptan incorporar nuevos paradigmas de política cuando son compatibles con su tradición discursiva. Hace más de dos décadas, Peter A. Hall usó este argumento para explicar el proceso de adopción de políticas keynesianas.<sup>29</sup> Por otro lado, la consistencia entre las nuevas posiciones y la tradición discursiva del partido es un aspecto fundamental en el debate sobre la dinámica de los contenidos ideológicos y programáticos de los partidos, desde Klingemann a Kitschelt. Los partidos no pueden adoptar posiciones completamente distintas a las que sostuvieron en el pasado. Si lo hacen, toman el riesgo de pagar costos políticos significativos. La tradición discursiva limita, en este sentido, el margen de maniobra de los líderes.

*Segunda hipótesis: la dinámica de la investigación social depende de las instituciones políticas.* No hay muchos estudios orientados a establecer cuánto (y cómo) el contexto nacional afecta la dinámica política de la investigación social. Aunque, por definición, las diferencias entre naciones solamente podrán ser estudiadas mediante ejercicios comparativos, el caso de la CIDE sugiere que al menos dos rasgos de las estructuras políticas uruguayas incidieron en la dinámica de las recomendaciones contenidas en el *PNDES*.

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p.302.

<sup>29</sup> Hall, Peter. 1989. *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism Across Nations*, (Princeton: Princeton University Press., 1989.

En primer lugar, el pluralismo del sistema político uruguayo volvió todavía más compleja la dinámica de las propuestas de la CIDE. Es evidente que a medida que crece la dispersión del poder entre múltiples actores se vuelve más azaroso el nexo entre investigación y políticas. Este punto fue advertido tempranamente por Harold Wilensky, en uno de los pocos textos académicos dedicados a recorrer esta pista.<sup>30</sup> A partir del estudio de decisiones sobre presupuesto y gasto en políticas sociales, Wilensky sostiene que el vínculo entre investigación y políticas públicas en EEUU es mucho más débil que en otros países ricos como Suecia, Noruega, Austria y Alemania. Los países que tienen estructuras políticas centralizadas que favorecen la conexión entre expertos, burócratas y políticos tienden a usar más frecuentemente los insumos provenientes de la investigación social. En los sistemas políticos más pluralistas, la investigación juega un papel menor en la planificación de las políticas, pero mayor en la competencia política. La concentración del poder favorece el uso de la investigación social. En cambio, el esquema pluralista que singulariza el *policy making* norteamericano sería un obstáculo a la incorporación de investigación.

El pluralismo genera ruido. La concentración del poder favorece un uso más directo de la investigación en las políticas. El análisis precedente es muy interesante por muchas razones. En primer lugar, ofrece un excelente ejemplo de cómo pensar en términos de estructuras políticas el *link* entre investigación y políticas públicas. En segundo lugar, ofrece un conjunto de hipótesis que, siendo perfectamente plausibles, no parecen servir de mucho para explicar el caso uruguayo. Uruguay se parece a EEUU en la variable dependiente (baja influencia de la investigación en las políticas) pero a Suecia, Noruega, Austria y Alemania en las variables independientes (movimiento sindical unificado, organizaciones empresariales centralizadas, partidos fuertes, gobierno central). Téngase presente que, como explica Lanzaro,<sup>31</sup> el sistema político uruguayo incorporó algunos rasgos de los esquemas neocorporativos que se generalizaron en Europa después de la Gran Depresión.

En segundo lugar, es probable que algunas características estructurales de los partidos políticos uruguayos hayan dificultado especialmente la incorporación de propuestas del PNDES en las políticas. En este sentido, vale la pena profundizar en el enfoque propuesto por Pribble que argumenta, a partir de una comparación entre Chile y Uruguay, que el tipo de políticas públicas depende de las características de los partidos. Los partidos más elitistas, como la Concertación chilena ("*elite-electoral structure*"), harán políticas menos inclusivas desde el punto de vista social que un partido de masas como el Frente Amplio ("*organic-mobilizing structure*"). Asimismo, y este es el punto más importante a los efectos del desarrollo de la teoría sobre investigación y políticas públicas, la estructura organizativa de los partidos chilenos

---

<sup>30</sup>Wilensky, Harold 1997. Wilensky, "Social science and the public agenda: Reflections on the relation of knowledge to Policy in the United States and Abroad", *Journal of Health Politics, Policy and Law* 22, año 5 p., 1242.

<sup>31</sup>Jorge, Jorge (1986), *Sindicatos y sistema político*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

facilita que las decisiones sean finalmente adoptadas por una elite con un alto estándar de conocimiento técnico. La estructura del FA, en cambio, con su densa trama de mecanismos de participación de las bases, obstaculiza cualquier intento de autonomización por parte de minorías.<sup>32</sup>

El punto de Pribble merece ser desarrollado. No todos los partidos generan el mismo tipo de líderes, con los niveles de formación académica y de vocación por el uso de investigación en las políticas públicas que los chilenos. Es probable que algunos de los rasgos que caracterizaron a los partidos tradicionales uruguayos durante la década del sesenta (liderazgos caudillistas, escasa burocratización, vínculos con los electores más clientelísticos que programáticos) los hayan vuelto menos permeables que otros partidos a la dinámica del conocimiento especializado, en general, y a la influencia del desarrollismo, en particular. En torno a la cuestión del tipo de partidos (estructura organizativa y vínculo con los electores) la literatura sobre investigación y políticas públicas también tiene una oportunidad teórica.

### **Conclusiones y lecciones**

El PNDES jamás fue aplicado como lo que quiso ser, es decir, como un ambicioso conjunto de reformas “*armónicas*” y “*necesariamente concurrentes*”. El trabajoso esfuerzo de conciliación, cooperación y convergencia ideológica realizado por la Secretaría Técnica en la elaboración del PNDES fue sometido por los actores políticos a una fuerte dinámica de dispersión, competencia política y divergencia ideológica. Esto, al menos en parte, era inevitable dado el pluralismo que caracteriza a la democracia uruguaya y la elevada densidad de sus partidos políticos. Sin embargo, este patrón divergente se agravó por la coyuntura política de polarización ideológica que signó el lustro anterior al quiebre de la democracia.

Sin embargo, la tarea de la planificación dejó un legado abundante. Aunque no fueron pocas las propuestas contenidas en el PNDES que, durante la década siguiente a la publicación del plan, llegaron a ser incorporadas en las políticas públicas o plasmadas en cambios institucionales, como enseña la literatura sobre el “*nexo*” entre investigación y políticas públicas, la influencia de la CIDE se verificó de modo indirecto, mediato. La información, los diagnósticos y las recomendaciones de “*cambios estructurales*” generadas y diseminadas por la CIDE a lo largo de sus cinco años de trabajo fueron cambiando la percepción de los problemas nacionales y de sus posibles soluciones por parte de los principales actores. Fue, tal como indica el manual, un auténtico proceso de *enlightenment*. El proceso también ratifica otras dos conclusiones ampliamente estudiadas en la literatura sobre el tema. Siguiendo un patrón universal, el diálogo entre las dos comunidades, la de los expertos desarrollistas y la de los

---

<sup>32</sup> Pribble, Jennifer. 2008. “*Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America’s Free Market Era*”, PhD. Dissertation (Chapel Hill).

gobernantes de la época fue, por lo general, tenso, conflictivo. La experiencia de la planificación en Uruguay muestra claramente, además, hasta qué punto la información y las propuestas técnicas pueden servir como armas en la competencia política. Además de ratificar algunas hipótesis muy conocidas en la literatura sobre investigación y políticas públicas, el caso de la planificación en Uruguay en el marco de la Alianza para el Progreso invita a desarrollar la teoría en otras direcciones. En particular, pone de manifiesto la importancia de ideologías e instituciones políticas, aspectos poco explorados hasta la fecha en este campo.

Las ideas de la CIDE no fueron ignoradas por los partidos. Por el contrario, los principales actores políticos de la época, antes o después, en mayor o menor medida, terminaron nutriéndose de ellas. Desde luego, los partidos se negaron a aplicar el Plan como paquete a tomar o dejar, como totalidad indivisible e indiscutible. No estaban dispuestos a renunciar a examinar minuciosamente la pertinencia de las propuestas del Plan. Desde mi punto de vista, los líderes políticos no tenían ninguna obligación de adoptar directa y sumisamente las recomendaciones de los expertos. Suponer lo contrario implica aceptar, consciente o inconscientemente, un modelo de elaboración de políticas públicas de sesgo iluminista y tecnocrático, según el cual la política sería, apenas, la correa de transmisión de la “verdad” revelada por el conocimiento científico. Pero sí se mostraron muy dispuestos a analizar, una a una, las distintas reformas propuestas y a, llegado el caso, brindarles su apoyo

En realidad, el impacto político de la CIDE solo puede ser adecuadamente interpretado cuando se examina todo el proceso desde una perspectiva radicalmente distinta, que asume que lo normal en un sistema político complejo, pluralista, con actores políticos densos, consistentes (como el uruguayo) es, precisamente, que los cambios en las políticas y en las instituciones se realicen de un modo desordenado, con un ritmo lento, y sin obedecer a ningún plan racional preestablecido. La incorporación de nuevas ideas a las políticas públicas, por tanto, se realiza a través de actores, instituciones y decisiones políticas. Acaso una metáfora de la física me permita ilustrar este aspecto: al atravesar el sistema político, las ideas –como la luz cuando pasa de un medio a otro de diferente densidad– se refractan. Las ideas inciden en la política (brindan valores, conocimiento especializado y paradigmas de políticas); la política, a su vez, opera sobre estas ideas: las modifica, las “refracta”...

Los partidos adoptaron propuestas del PNDES pero sometiéndolas a un doble proceso de adaptación. Por un lado, se verificó un proceso de adaptación ideológica: cada actor político (partido o fracción) examinó las ideas de la CIDE buscando determinar en qué medida la nueva ola ideológica era compatible con las posturas defendidas por el partido a lo largo de su historia. Al cabo de este proceso, cada partido adoptó algunos de los aspectos de las nuevas ideas y desechó otros. Además, muy a menudo, las ideas adoptadas fueron modificadas por el partido para conciliarlas con su tradición. Por eso, del mismo tronco doctrinario desarrollista, terminarán derivando varias “especies” diferentes. En el PN, y en torno al liderazgo de Wilson,

nació un desarrollismo blanco, que ponía un énfasis muy especial en el problema agropecuario. En el PC aparecieron casi simultáneamente un desarrollismo industrialista y proteccionista en la lista 99 y un mix de desarrollismo y liberalismo en la lista 15 de Jorge Batlle. En la izquierda, las ideas de la CIDE se combinaron con las distintas tradiciones (comunista, socialista y socialcristiana) y con otros paradigmas en boga (como el dependentismo), alimentando la elaboración programática del FA.

Pero las recomendaciones del PNDES no solo fueron examinadas por los partidos políticos a la luz de sus tradiciones ideológicas. En el proceso de adopción de las nuevas ideas operaron también consideraciones estratégicas: en la posición asumida por cada actor frente al PNDES incidieron fuertemente cálculos de costo-beneficio. Los cálculos estratégicos de los actores políticos complicaron considerablemente la realización de las reformas propuestas por la CIDE. Los planes de la CIDE se convirtieron rápidamente en un capital político en disputa. Por ende, una buena parte de la explicación de la demora en la adopción de recomendaciones de la CIDE no pasa por el insistentemente señalado desinterés de los políticos uruguayos en la obra de la planificación indicativa: muy por el contrario, muchos actores retacearon su apoyo a proyectos que esencialmente compartían cuando no estaban seguros de poder obtener una porción suficientemente abundante del beneficio político implícito.

La experiencia de la planificación dejó un legado muy valioso en diversas dimensiones. Pero ofrece también lecciones de fondo respecto al vínculo entre técnica y política en Uruguay. La primera gran lección es que valió la pena el esfuerzo. La siembra fue profunda y generosa. La cosecha, más en el largo que en el corto plazo, abundante. Gracias al trabajo realizado por la Secretaría Técnica de la CIDE la sociedad mejoró sensiblemente la calidad de su debate público. Circuló más información, se discutió más y mejor sobre problemas estructurales y desafíos pendientes, se renovaron instituciones, políticas públicas y tradiciones partidarias.

La segunda lección es que los expertos no deberían olvidar que los que deben tomar las decisiones son los líderes políticos. Es un error profundo en términos de teoría de la democracia esperar que los gobernantes electos abduquen en favor del planificador, por talentoso, bien inspirado e informado que este último sea. Los dirigentes políticos tienen la obligación de revisar las recomendaciones de los expertos. Es un mandato democrático y, por tanto, irrenunciable. Tienen la obligación de contrastar las nuevas propuestas con sus mejores tradiciones. Y también tienen la obligación de tener en cuenta costos y beneficios políticos.

La tercera lección refiere a los dirigentes políticos. Demasiado a menudo, al menos en Uruguay, tienden a tener demasiada confianza en su propio saber y a desconfiar excesivamente de saberes distintos. Con demasiada frecuencia se olvida que los problemas de gobierno requieren información, evidencia, teoría. Uruguay disfruta de una democracia de buena calidad en términos comparados. Pero sus políticas públicas no siempre exhiben la calidad que podrían en términos estrictamente técnicos. Los políticos tienen la obligación de mejorar la salud del



puente entre investigación académica y decisiones políticas. A lo largo de la historia, cuando ese puente fue amplio y confortable la sofisticación de las decisiones y políticas públicas creció, la ciudadanía se benefició y la democracia se fortaleció.

## Bibliografía

- Barbato, Celia. 1986. "Economía", en *Ciencia y Tecnología en Uruguay*, Montevideo, Ministerio de Educación y Cultura - CINVE.
- Bértola, Luis (coord.). 2018. *50 años de historia de la OPP*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Bittencourt, Gustavo, Galván, Estefanía, Moreira, Cecilia y Vázquez, Daniela. 2012. "La planificación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra y la experiencia de la CIDE", en Alemañy, Cecilia y López, Andrés (coord.), *Enrique V. Iglesias: intuición y ética en la construcción de futuro*, Montevideo, Red Mercosur.
- Bobbio, Norberto. 1998. *La duda y la elección*. Barcelona-México, Paidós.
- Caplan, Nathan. 1979. "The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization", en *American Behavioral Scientist*, V.22, n.3, Oaks, California, pp. 459-470.
- CIAP. 1964. *Acta final del subcomité del CIAP sobre Uruguay*, Washington D.C, OEA-CIES.
- CIDE. 1964. *Avance de tareas 1963*, Montevideo, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.
- CIDE. 1963. *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas*, Montevideo, Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración.
- CIDE. 1966. *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974, Compendio*, Montevideo, Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y Administración.
- De Mattos, Carlos. 1979. "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", en *Revista de la Cepal*, N° 8, pp. 79-96.
- De Mattos, Carlos. 1987. "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina", en *Revista de la Cepal*, N° 31, pp. 119-137.
- Frens-String, Joshua. 2011. "Revolution through Reform Popular Assemblies, Housing Cooperatives and Uruguay's New Left", en *Contemporánea*, Volumen 2, año 2, Uruguay, pp. 12-30.
- Garcé, Adolfo. 2000. "La partitura, la orquesta, el director y algo más", en Lanzaro, Jorge (coord.), *La "segunda" transición en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, pp. 339-381.
- Garcé, Adolfo. 2002. *Ideas y competencia política en Uruguay (1960-1973). Revisando el "fracaso" de la CIDE*. Montevideo, Trilce.
- Hall, Peter. 1989. *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Iglesias, Enrique. 1966. *Uruguay: una propuesta de cambio*, Montevideo, Alfa.
- Nutley, Sandra, Walter, Isabel y Davies, Huw. 2007. *Using Evidence*, Bristol, The Policy Press.
- Pribble, Jennifer. 2008. *Protecting the Poor: Welfare Politics in Latin America's Free Market Era*, Chapel Hill, Tesis para optar al grado de doctor.
- Sanguinetti, Julio y Pacheco Seré, Alvaro. 1971. *La nueva constitución*. Montevideo, Alfa.
- Stone, Diane, Maxwell, Simon y Keating, Michael. 2001. *Bridging Research and Policy*, Background Paper for the International Workshop 'Bridging Research and Policy', Reino Unido, University of Warwick.
- Weber, Max. 1998. *El político y el científico*. Madrid, Alianza Editorial.
- Weiss, Carol. 1977. "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research", en *Policy Analysis*, V. 3, n. 4, Oakland, California, pp. 531-545.

Wilensky, Harold. 1997. "Social science and the public agenda: Reflections on the relation of knowledge to Policy in the United States and Abroad", en *Journal of Health Politics, Policy and Law*, V. 22, n. 5, Durham-Inglaterra, pp. 1241-1265.