

# Instituto de Ciencia Política

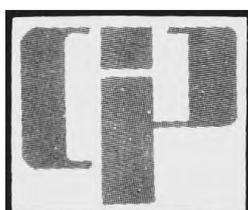
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

Análisis comparado de dos casos de reforma social en el  
Uruguay (\*).  
La política alimentario-nutricional (1985 - 1989)  
La política de vivienda (1990 - 1995)

José Miguel Busquets

Documento de Trabajo N°8  
1998



(\*) Este trabajo se ha beneficiado de las conversaciones mantenidas con los colegas, Profs. Olga Beltrand Corvacho, Alberto Villagrán y Juan Carlos Fortuna.

Asimismo, con los Arq. Saul Irureta, Mario Lombardi, Guillermo Cabrera y con la Lic. Isabel Bove.

Sin embargo, ninguno de los mencionados es responsable de la forma o substancia final de este ensayo.

## Indice

1. Introducción.....	2
2. Metodología.....	3
3. Dimensiones de contenido de la política social en el debate contemporáneo.....	4
4. El relato de las semejanzas.....	8
5. La exposición de las divergencias.....	12
6. Un ensayo explicativo.....	19
7. Conclusiones.....	21

NOTAS

## 1. Introducción

En el Uruguay de marzo de 1995 habían concluido dos gobiernos democráticos que restauraron la democracia desde 1985, y que en el ejercicio de los mismos comenzaron a implementar lo que se ha denominado como "segunda transición".(1)

Este ensayo busca responder la pregunta de si existen más de una modalidad de transición dentro de esta segunda transición en el área social y que lecciones podemos extraer de estas.

De otra manera la pregunta es:¿ ha existido más de una estrategia para reformar el área social en el Uruguay ?.

La pregunta es importante por dos razones. En primer lugar, no faltan especulaciones que señalen la homogeneidad y continuidad de un determinado "modelo" de reforma social en las dos primeras administraciones democráticas. En segundo lugar, es importante continuar el estudio sobre estos procesos de reforma de modo de aprender sobre los mismos con vistas a facilitarlos e imprimirles nuevos y mejores contenidos de acuerdo a nuestras opciones normativas.

Para ello hemos recurrido al método comparado a los efectos de analizar la explicación de dos procesos de reforma social formulados e implementados entre 1985 y 1995.

La primera reforma, es la de la política alimentario-nutricional que tuviera lugar entre 1985 y 1990, en el primer gobierno que restaurara la democracia luego de una transición exitosa.(2)

La segunda reforma es la de la política de vivienda entre 1990 y 1995.(3)

## 2. Metodología

La comparación es un instrumento fundamental del análisis y mejora sensiblemente nuestra capacidad de descripción.(4)

El "método comparativo o comparado" es una técnica de comprobación o control al igual que el método experimental, estadístico e histórico.(5)

Liphart definió al método comparativo como el análisis de un pequeño número de casos, comprendiendo por lo menos dos observaciones, pero demasiado pocas.(6)

Las variables escogidas para el análisis de los dos casos forman parte de la propuesta realizada en el "esquema general para el análisis de políticas públicas" contenido en el ya clásico Ciudadanía e Justicia, con algunas que agregáramos nosotros.(7)

Las variables consideradas en los dos análisis de reforma social que analizaremos, son las siguientes:

- Complejización social ( diferenciación + organización ) (V.I.)
- Conocimiento social especializado (V.I.)
- Percepción y comportamiento de la elite política  
(V.I.)(6)
- Autonomía del aparato de Estado (V.I.)
- Articulación político-técnica (V.I.)
- Competencia por la orientación normativa de la reforma (V.I.)
- Rotación de las elites dentro del período de reforma  
(V.I.)
- Contenido y volumen de las decisiones políticas (V.D.)

### 3. Dimensiones de contenido en el debate de la política social contemporánea.

Antes de comenzar con el análisis presentaremos en forma breve las principales dimensiones de contenido en el debate de la política social contemporánea en la región que utilizaremos para la realización del mismo. (Cuadro No 1).

3.1 La dimensión de cambio más importante de las políticas públicas está definida por la tensión entre universalidad y selectividad.

La universalidad es el criterio por el cual el acceso al servicio, o a determinados beneficios, se extiende en forma independiente al ingreso o a la base de activos de los beneficiarios potenciales. La selectividad, por el contrario, supone el acceso al servicio, o a ciertos beneficios de un determinado segmento de la población ( que se entiende focalizado ), tratándose de focalizar al segmento más carenciado entre los de menores ingresos y con base de activos más reducida.

La selectividad puede operar en forma directa, lo que implica identificar hogares individuales, y requiere información específica sobre el status económico de todos los hogares potencialmente elegibles. O bien puede hacerlo de manera indirecta, de acuerdo a ciertas características, lo que en este caso requiere sólo información general sobre los rasgos de los potenciales beneficiarios. En algunas propuestas, este sería el paso intermedio para la privatización de los servicios públicos sociales, dando lugar a través de ciertos mecanismos de mercado, a la distribución del bienestar.

Muy correlacionada con esta dimensión encontramos la tensión entre una cobertura de estratos medios ( desigualdad ) y o bien de los estratos pobres o en situación de extrema pobreza ( pobreza ).

Como bien sabemos la desigualdad y la pobreza si bien son ética y socialmente similares, económica y políticamente son diversos.

3.2 La segunda dimensión de cambio es sector público - sector privado. Asociada fundamentalmente a la idea que el sector privado puede funcionar en forma más eficiente, es decir cumpliendo los mismos objetivos con menos costos, se ha estimulado el crecimiento de la oferta privada, sea mediante la atención de nuevas necesidades por el sector privado o bien por el desplazamiento de usuarios del sector público al sector privado.

Cuando nos referimos al sector privado, podemos hablar del sector privado con fines de lucro o sin fines de lucro. Este último, se puede ver desarrollado sobre la base del subsidio a la oferta estimulada por parte del Estado.

3.3 La tercera dimensión de cambio es la de centralización - descentralización; la misma ha tenido importancia debido a la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, la que estaría caracterizada por dos procesos inversos, uno centralista a nivel de grandes centros internacionales de toma de decisiones a nivel político y económico, y otro descentralizador y desconcentrador al interior de los Estados. La desconcentración es cuando hay un mínimo de traspaso de poderes de administración de un órgano jerarca a otro subordinado, con un intenso contralor. En la descentralización, en cambio, ese contralor se diluye existiendo una mayor redistribución del poder. Los cambios que afectan a la política pública en general han de llegar en algún momento a la política social en particular.

Esta dimensión, sobre todo en el extremo descentralizador está asociada a la idea de mayor participación.

3.4 La cuarta dimensión es la sectorialidad -intersectorialidad. La historia de las políticas públicas muestra como gran parte de las políticas se han construido sectorialmente, buscando atender una necesidad de una población determinada, sin pretender entender el conjunto de necesidades de una misma población. Las dimensiones de cambio anteriores han llevado a formular la necesidad de políticas que desde su formulación rompan con la sectorialidad, con el objetivo de mejorar el impacto de las prestaciones. Las inercias institucionales, sumadas a la debilidad o incompetencias de las elites políticas han postergado la afirmación de este perfil de cambio.

3.5 La quinta dimensión refiere al financiamiento y la podemos subdividir entre la fuente y la modalidad; sobre la fuente es concebible un financiamiento de tipo público o mixto y sobre la modalidad se habla de subsidios indirectos y generalizados o bien de subsidios directos y transparentes. Otra modalidad es el subsidio a la oferta o bien el subsidio a la demanda.

En resumen:

Las dimensiones de universalidad-selectividad, sector público- sector privado, centralización-descentralización y sectorialidad-intersectorialidad, financiamiento público o mixto, mediante subsidios indirectos o directos, a la oferta o a la demanda constituyen los ejes de cambio de la política pública social en el contexto de aplicación de los programas de ajuste y estabilización.

## Cuadro No 1.

## Dimensiones

-----  
1.Criterios de acceso:universalidad -----focalización/selectividad  
-----

## Cobertura:

clases medias-----pobres  
trabajadores-----  
2.Tipo de organización:público-estatal-----mixta-----privada s/fines--c/fines  
de lucro de lucro-----  
3.Distribución del poder:centralizado-----desconcentrado-----descentralizado  
-----

## 4.Grado de Coordinación

## Intersectorial:

sectorialidad-----intersectorialidad  
-----

## 5.Financiamiento:

## Fuente

público-----mixto

## Modalidad

subsidijs indirectos-----subsidijs directos  
(generalizados) (transparentes)subsidio -----subsidio a la  
a la oferta demanda  
-----

#### 4. El Relato de las Semejanzas.

4.1. La reforma de la política alimentario-nutricional se formuló con posterioridad al aumento en los niveles de pobreza registrados en los últimos años del régimen autoritario en la sociedad uruguaya, los que en esa oportunidad aparecían fuertemente asociados a los niveles de desnutrición.

Asimismo, la reforma de la política de vivienda se formuló en un contexto de disminución de la pobreza medida de acuerdo al método de las necesidades básicas, en el que el único indicador que aumentó en la evolución entre 1984 y 1992, es el tipo de vivienda tanto en Montevideo como en el Interior.

4.2 Los sindicatos de funcionarios del INDA en el caso de la política alimentaria-nutricional y de la construcción (SUNCA) y de bancarios (AEBU) en el caso de la política de vivienda, presionaron con relativo éxito para bloquear y reformular algunos de los perfiles o características de las políticas propuestas por los decisores políticos.

En los dos casos contribuyeron a que la vieja institucionalidad se mantuviera aunque ocupando un espacio diferente en el escenario de la política. En el caso del INDA, se mantuvo el programa de comedores; y en la política de vivienda, el emblemático Banco Hipotecario del Uruguay.

4.3. El conocimiento social especializado durante el primer gobierno democrático operó un cambio en el discurso desde la reforma administrativa a la reforma del Estado, siendo pionera la Comisión Presidencial para la reforma del Estado (COPRE) de Venezuela, que fue creada en 1984.

Detrás del cambio semántico subyacía un cambio conceptual; de la mera modificación de los aspectos puramente institucionales, se orientó a una transformación del aparato político básico del Estado en su conjunto.

En el caso uruguayo, pudo verse la centralidad que ocupó en el debate político a través del entonces Presidente, Dr. Julio María Sanguinetti, sus Ministros y principales voceros del partido de gobierno dejando de ser un debate de técnicos; asimismo, desplazó el tema del monopolio de los juristas y de los administradores, existiendo una serie importante de trabajos de distintos académicos sobre esta área de estudio; y por último, el proceso de contemporaneidad, evidenciado desde los trabajos de la Perestroika de

Mijail Gorbachov, hasta "las teorías conservadoras de la crisis" a que hiciera mención Claus Offe.

La reforma del Estado no dejó ausente a la revisión de la función de la política social, que en el debate nacional es examinada por Patricio Rodé, Rolando Franco y Horacio Martorelli; este último era el más categórico cuando sostenía:

"Quien afirmase que cualquiera de los tres modelos que han existido, está hoy día muerto, no estaría lejos de la verdad pura y simple".

En materia de propuestas, Rolando Franco sostenía que " el Estado debía asumir dos funciones principales: la compensación y la concertación social".

A nivel internacional antes de finalizar la década se conocería Ajuste con Rostro Humano de UNICEF, que constituyó el primer organismo internacional en llamar la atención sobre la insuficiencia de los enfoques convencionales sobre el ajuste desde una perspectiva de protección a los grupos vulnerables y de promoción del crecimiento y la propuesta de PREALC, que reconoció el aumento de la pobreza en la región y planteó la necesidad de un ajuste expansivo.

Asimismo, en el segundo gobierno democrático se va a sumar un conjunto importante de informes de organismos internacionales; (BM, PNUD, BID-PNUD y CEPAL) al igualmente reformista discurso oficial.

Las distintas propuestas de los organismos internacionales plantean el desarrollo de los siguientes perfiles institucionales.

La focalización y la selectividad como forma de atender prioritariamente a los sectores en condiciones de pobreza forman parte de las propuestas: de UNICEF que sostiene que las mesopolíticas están destinadas a cubrir prioridades para satisfacer necesidades de grupos vulnerables y las mismas deben tener un carácter redistributivo y selectivo; de PREALC, que en los lineamientos de políticas directas referidas al gasto sostiene la necesidad de la focalización; del BM, que dentro de los lineamientos de suministro de servicios sociales básicos para los pobres subraya la necesidad de reasignar el gasto público teniendo en cuenta criterios de focalización; del PNUD, que plantea también la reasignación de los gastos sociales y por último, el informe conjunto del BID-PNUD sostiene la necesidad de restablecer la capacidad del gasto público social, recomponiendo las asignaciones sectoriales priorizando las

acciones destinadas al desarrollo humano bajo criterios de focalización.

La descentralización está expresamente subrayada en el informe del PNUD donde se sostiene la necesidad de dar poder a los más débiles a través de la descentralización, y en la propuesta de informe conjunto del BID-PNUD en los planteos referidos a la reestructura del gasto que se hace mención de la utilidad de descentralizar.

La participación del sector privado con fines de lucro aparece en la propuesta del BM el que sostiene la utilidad de elevar al máximo el uso de proveedores privados para la prestación de servicios; el PNUD, en el desarrollo de su lineamiento de optimización del gasto en políticas de desarrollo humano, afirma la posibilidad de utilizar estrategias que supongan acciones de política que activen la iniciativa privada y la oferta de financiación pública para subsidiar los servicios que presta el sector privado y finalmente el informe conjunto BID-PNUD sostiene la necesidad de reorganizar la prestación de los servicios públicos articulando nuevas formas de gestión entre el Estado y la sociedad civil y racionalizar los esfuerzos de redimensionamiento del Estado fortaleciendo las capacidades institucionales en el sector social.

4.4 Otra semejanza bien elocuente es la necesidad de utilización de estructuras paralelas para poder consagrar la implementación de una nueva política, lo que obedece a la necesidad de obtener una baja autonomía del aparato del Estado como organización.

Conjuntamente con las estructuras burocráticas tradicionales es posible observar en los últimos años tanto a nivel del Estado central como departamental la creación, dentro de la propia administración, de unidades administrativas paralelas a las existentes, dotadas de un personal más calificado y de criterios de gestión más flexibles, como forma de impulsar proyectos prioritarios sin las trabas e inercias de la administración tradicional.(6)

En el caso del INDA, los técnicos llegaron a hablar de un nuevo INDA dentro del viejo INDA y justificaron su utilización en que ya había pasado la instancia presupuestal. La nueva política alimentaria, redujo la alta autonomía estatal mediante estructuras paralelas y destacadas incorporaciones técnicas, sin perjuicio de lo cual se puede hablar de una autonomía media.

En el caso de la política de vivienda, la creación Ministerial le daba a esa nueva instancia la potestad de recrear la orientación global de la política acotando la realidad de operación del Banco Hipotecario. El nuevo Ministerio comenzó a funcionar con reducido

personal técnico y administrativo y por ende con baja autonomía; posteriormente con la implementación del SIAV en la etapa del Arq. Romay, el personal pasó de 75 a 370 unidades y conformó un equipo de 50 asesores, aunque no se puede afirmar que estos cambios hayan alterado sensiblemente el grado de autonomía, mientras que el BHU, mantuvo su alta autonomía.

4.5 Por último, tanto en la reforma alimentario nutricional como en la de la política de vivienda existió, derivado de la nueva o paralela creación institucional, un personal técnico más calificado que mantuvo una importante articulación con quienes estaban en los niveles de decisión política.(7)

## 5. La Exposición de las Divergencias

5.1 La reforma de la política de vivienda estructuró su demanda a través de un Registro Nacional de Aspirantes a partir de mediados de 1993, la que evidenciaba que la demanda crece en la medida que disminuyen los ingresos, mientras que en el caso de la política alimentaria-nutricional en el sub-programa materno-infantil se seleccionó a los beneficiarios, a través de una modalidad indirecta, la asistencia en el sector público.

5.2 La reforma de la política de vivienda tuvo más de cerca la condicionalidad del conocimiento social especializado formulado por los organismos de crédito internacional si tenemos en cuenta que en esta área de política los organismos habían insistido en la necesaria reestructura del sistema financiero. Asimismo, para la formulación e implementación del S.I.A.V. se firmó un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo.

La política alimentaria-nutricional contó con el apoyo de UNICEF pero no se estableció ningún tipo de negociación acerca de los perfiles institucionales de la política a formular e implementar.

5.3 La percepción de las elites en la reforma alimentario-nutricional es recogida en la opinión del entonces Director del INDA, Lic. Alejandro Bonasso, cuando sostenía:

" el INDA se está transformando radicalmente para poder hacer frente a los efectos desastrosos que sobre el estado nutricional de la población del país puedan haber dejado los efectos de la política de ajuste de comienzos del 80".

En otra oportunidad el mismo Director afirmaba:

"La definición de esta política (se refiere al PNCA)...está llevando a la transformación del propio INDA. El mismo está comenzando a adecuarse él a las necesidades de la población sin pretender exactamente lo contrario."

La importancia de la focalización como modalidad de política era subrayado también por el Lic. Bonasso de la siguiente manera:

" Definidas las poblaciones-objetivo del PNCA en función de distintos niveles de vulnerabilidad y de tipo de riesgo, no dudamos haber encontrado el camino que permita a la política alimentario-nutricional del país, en cuanto política social, llenar el vacío de insatisfacción que sobrellevan quienes son aun incapaces de satisfacer por sí mismos sus necesidades alimentarias básicas."

El comportamiento de las elites, se orientó en el sentido de su percepción poniendo como nuevo eje del INDA el nuevo programa de complementación alimentaria, que tenía como características ser un programa focalizado, y selectivo, aunque realizado en forma centralizada por efectores públicos. Cuadro No 2.

Por su parte, la reforma de la política de vivienda, 1990-1995 supuso una nueva percepción que fue impulsada por el Plan Nacional de Vivienda que envió el Poder Ejecutivo y que fuera recogido en el informe en mayoría que realizara la Comisión de Obras Públicas y Viviendas de la Cámara de Representantes:

- " se permite la total vigencia, como columna vertebral de cada Plan, de la política de atención de los beneficiarios en función de su nivel de ingreso familiar mensual".

- " se incorpora como vivienda de interés social el Núcleo Básico Evolutivo, destinada a proveer de una solución habitacional inicial a los sectores más carenciados".

- " se restituye en todos sus términos la política de subsidios por vivienda" pero se establecen topes a los montos de forma de realizar una aplicación más estricta".

- " se descentraliza la ejecución a través de convenios con organismos públicos, cooperativas y organismos no gubernamentales".

Las elites a nivel del Poder Ejecutivo, compartían iguales criterios en el sentido de realizar una política que utilizara la focalización y la selectividad, atendiendo al conjunto de la demanda y se valiera de la descentralización.

Esto se tradujo en el comportamiento de la aplicación del Plan Nacional que supuso la discriminación entre demanda solvente a cargo del Banco Hipotecario y la no solvente bajo responsabilidad del Ministerio, y dentro de esta última se establecieron franjas de

ingresos de las familias a los efectos de aumentar el subsidio en la medida de que disminuían los ingresos, por lo cual se habló de subsidios directos y transparentes. Cuadro No 3.

En conclusión, mientras que en la percepción de las elites de la reforma alimentaria estuvieron orientadas por la focalización y la selectividad manteniendo los efectores públicos y la centralización, en la reforma de la política de vivienda se formuló la entrega de servicios bajo la modalidad de subsidios a la demanda con la participación del sector privado y de la descentralización; este último perfil institucional no logró concretarse más allá del plan de emergencia que se implementara en la administración Lago.

5.4 La reforma de la política de vivienda, a diferencia de la nueva política alimentaria-nutricional, requirió del debate parlamentario, lo que llevó a que los partidos dejaran constancia de sus divergencias; la aprobación en general de la misma estuvo sustentada por los representantes del Partido Nacional, del Partido Colorado y del Nuevo Espacio, quienes resaltaron el rescate del parlamento como instancia de aprobación de los Planes Nacionales, la equidad concebida como la atención en función del nivel de ingreso familiar, en tanto, que la oposición a la nueva política la formuló el Frente Amplio, fundamentalmente bajo las objeciones de la insuficiencia de la participación política del Parlamento, la baja calidad de las soluciones propuestas, el monto y progresividad del financiamiento y el adiós al monopolio del BHU en el otorgamiento de préstamos para vivienda que proponía el nuevo Plan Nacional de Viviendas.

5.5 En tanto que la reforma alimentario-nutricional mantuvo en forma estable a los decisores de la política, la reforma de la política de vivienda, rotó en dos oportunidades los responsables de la misma. Concretamente, en todo el período analizado entre 1985 y 1989, del primer gobierno democrático, el Lic. Alejandro Bonasso permaneció al frente del Instituto Nacional de Alimentación, mientras que en el Ministerio de Vivienda, Raul Lago -quien formuló el Plan Nacional por parte del Poder Ejecutivo- permaneció desde la creación del Ministerio el 30 de Mayo de 1990 hasta primeros meses de 1992, posteriormente lo sucedió el Arq. Mieres Muró por un lapso de pocos meses hasta que el Ministerio pasó a manos del Arq. Manuel Romay desde fines de 1992 cuando se firmó el préstamo con el BID hasta el cierre del período del segundo gobierno democrático.

5.6 La reforma alimentario-nutricional a través de su nuevo programa no utilizó al sector privado para la distribución de alimentos, en tanto que la política de vivienda del Ministerio se formuló sobre la base del criterio de subsidiar a la demanda.

Asimismo, la formulación del nuevo programa de vivienda fue de tipo descentralizado aunque se agotó en la experiencia de emergencia que se implementara por el Ministerio con anterioridad a la aprobación del Plan Nacional mientras que el nuevo programa alimentario-nutricional no tuvo esta pretensión.

Asimismo, mientras que la reforma alimentario-nutricional consiguió focalizar con éxito sus recursos, la política de vivienda en su implementación apareció una importante desviación de los mismos.

Concretamente, si se comparan las calorías entregadas por los nuevos programas de complementación y el viejo Sistema de Comedores entre 1985 y 1989, se distribuyeron tres veces más calorías por la nueva modalidad.

La formulación de la política de vivienda en el Plan tenía como prioridad mejorar el acceso de los sectores de menores recursos (demanda no solvente) frente a los de mayores recursos (demanda solvente). El Plan preveía 39.500 soluciones para los hogares de menos de 60 UR y 31.000 para los mayores.

Sin embargo, la implementación permitió que los sectores de mayores recursos obtuvieran mayor cantidad de soluciones habitacionales que los de menores recursos.

La demanda no solvente atendida por el MVOTMA se benefició en 3.078 y 4.840 a través de MEVIR mientras que la demanda solvente atendida por el BHU obtuvo 21.190 entre 1990 y enero de 1995.

## Cuadro No 2.

Desplazamientos en las dimensiones de la política alimentaria-nutricional

-----  
 Criterios de acceso:

universalidad -----focalización/selectividad

(\*)----->(\*)

-----  
 Cobertura:

clases medias-----pobres

trabajadores

(\*) -----> (\*)

-----  
 Tipo de organización:

público-estatal-----mixta-----privada s/fines--c/fines  
 (\*) de lucro de lucro

-----  
 Distribución del poder:

centralizado-----desconcentrado-----descentralizado  
 (\*)

-----  
 Grado de coordinación

intersectorial:

sectorialidad-----intersectorialidad  
 (\*)----->(\*)

-----



## Cuadro No 4.

Comparativo de variables utilizadas en los análisis de la reforma.

reforma	alimentario-nutricional (1985 - 1989)	vivienda (1990 - 1995)
- Presión de los Organismos Internacionales	bajo	alto
- Complejización social	alto	alto
organización usuarios sindicatos/org. emp.	bajo medio	bajo/alto medio
- Conocimiento social especializado	internos/ alto externo/alto	internos/alto externo/alto
- Percepción y comportamiento de la elite política	medio	altos
- Autonomía del aparato de Estado como organización	media	baja/media M.V.O.M.A. alta/B.H.U.
- Articulación político-técnica	alta	alta
- Competencia partidaria en torno a la orientación normativa de la estrategia de reforma	bajo	alto
- Rotación de las elites dentro del período analizado	baja	alto
- Contenido y volumen de las decisiones políticas	alto	baja

Fuente: Elaborado por José Miguel Busquets, 1996.

## 6. Un Ensayo Explicativo

La explicación de los cambios en el contenido de la política alimentario-nutricional (1985-1989) y la de vivienda (1990-1995) no puede ser realizada exclusivamente por la mera rotación de las elites políticas.

Asimismo, lo que los procesos tuvieron en común no pueden explicar sus diferencias, volvamos sobre las diferencias.

### 6.1 El financiamiento y la presión de los organismos internacionales.

Las estrategias de reforma estuvieron influenciadas por la presión realizada desde los organismos internacionales. La mayor influencia estuvo dada en la política de vivienda derivada fundamentalmente de la necesidad de atender al financiamiento de la política.

Cabe aclarar que se trata de influencia y no de sobredeterminación teniendo en cuenta que lo que está planteado es una relación donde la parte nacional es negociadora e interlocutora.

Una confirmación de la afirmación anterior es la negativa que diera el Ministerio de Lago a llegar a un acuerdo con el Banco Mundial para conseguir financiamiento para el relleno de la trama urbana en la que se le pedía excluir al Banco Hipotecario.

### 6.2 Grado de competencia partidaria.

El tipo de escenarios donde se define la política y la importancia de la política a reformar incide sobre el grado de competencia entre los actores partidarios. Los partidos políticos viven en una determinada geometría del espacio político, en la misma actúan de forma de parecerse pero están necesariamente obligados a diferenciarse. Asimismo, su ubicación relativa como partidos de gobierno o partidos de oposición conforma una cultura que los diferencia.

### 6.3 La rotación de las elites.

La alta rotación parece contribuir de forma importante en el fracaso de los nuevos perfiles que busca imponer la reforma. La inestabilidad puede contribuir a dificultar los procesos de implementación, que llevan mucho tiempo más que lo que consideran la formulación de la programación técnica.

#### 6.4 Cambios en el contenido y volumen de las decisiones políticas.

Las diferencias en cuanto a la presión que ejercen los organismos internacionales asociada al financiamiento, el grado de competencia partidaria y la rotación de las elites, parecen ser relevantes para viabilizar cambios en el contenido de las políticas.

La imposibilidad de una mejor ponderación de las variables observadas nos impide conclusiones más precisas, sin perjuicio de lo cual estamos antes una explicación de porque la política alimentario-nutricional logró confirmar los nuevos perfiles institucionales propuestos, en tanto que de la política de vivienda no podemos realizar la misma afirmación.

## 7. Conclusiones

Estamos ahora en condiciones de responder la pregunta que nos formuláramos al inicio de este ensayo sobre si existe una única modalidad de transición en el área social desde la restauración democrática de marzo de 1985.

7.1 En principio si la mirada la colocáramos en los contenidos de la propuesta de transición a realizar, la respuesta es simplemente negativa.

Sin perjuicio de que la focalización y la selectividad forman parte de un perfil institucional que se reconoce en la propuesta de ambos procesos de reforma.

La reforma de la política de vivienda, apostó a la descentralización y a desarrollar al sector privado a través de la utilización del subsidio a la demanda, mientras que la reforma alimentaria mantuvo la tradicional centralización y al Estado como efector exclusivo.

En resumen, se trata de formulaciones que guardan continuidad, pero que constituyen discontinuidades importantes en la utilización de los perfiles institucionales.

7.2 Si en segundo término remitimos nuestra mirada a las diferencias observadas en el valor de las variables que forman parte de las estrategias de los procesos de reforma, la conclusión es igualmente claramente negativa.

La conclusión es que además de perfiles institucionales distintos han existido distintos caminos para las mismas, por lo cual podemos decir que han existido distintas estrategias. Asimismo, estamos en condiciones de afirmar luego del análisis comparado que el éxito de una transición depende fundamentalmente de variables de manejo político, por un lado, la capacidad de negociar con los organismos internacionales el financiamiento para la reforma y por otro, el grado de acuerdo político en torno a las orientaciones normativas de la reforma sobretodo en contextos competitivos como es el caso del sistema político uruguayo, en la medida que esta variable condiciona fuertemente la rotación de las elites durante el período de la reforma.

## NOTAS.

(1) La idea de una segunda transición puede encontrarse en "La doble transición" en el Uruguay. Gobierno de partidos y neo-presidencialismo de Jorge Luis Lanzaro publicado en Nueva Sociedad No 128, Noviembre- Diciembre de 1993.

(2) Un versión abreviada presentada como ponencia en el XV Congreso Mundial de Ciencia Política realizado en Buenos Aires en 1991, fue publicada como "La reforma de la política social alimentaria uruguaya un nuevo modelo: focalización, selectividad y eficiencia ? (1985 - 1989)" en la Revista No 5, del Instituto de Ciencia Política, 1992.

(3) El informe final sobre la política de vivienda se denomina "Instituciones y política de vivienda" (1990-1995). Explicaciones y lecciones de una creación institucional y un diseño de política, 1996. A ser publicado.

(4) Esta consideración puede encontrarse en "El método de la comparación y la política comparada" de G. Sartori que fuera publicado en La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales, Fondo de Cultura Económica, 1979. Más recientemente, en 1991, Sartori ha publicado "Comparación y método comparativo" en una coletánea con Leonardo Morlino cuyo título es "La comparación en las ciencias sociales" Alianza Editorial.

(5) El trabajo de Liphjart es tomado como punto de partida para explorar nuevos desarrollos por parte de David Collier en "Método Comparativo" publicado en la Revista No 5, del I.C.P., 1992.

(6) Estos cambios se corresponden con lo que Angel Panebianco en su trabajo "Burocracias Públicas" ha señalado como "modelos neoburocráticos".

(7) La articulación político-técnico se asimila a lo que Jorge Lanzaro llama "el juego de equipo" en su trabajo "Reforma del Estado y Reforma de la política" . Procesos de "liberalización" en el Uruguay (1985-1989), Mimeo, Montevideo, 1991. Asimismo, Lanzaro sostiene con acierto que la nueva realidad "no supone el destierro del personal partidario y la rectoría "tecnocrática".