

---

## LA REFORMA DE LA POLITICA SOCIAL ALIMENTARIA URUGUAYA UN NUEVO MODELO: ¿FOCALIZACION, SELECTIVIDAD Y EFICIENCIA? (1985-1989)

JOSE MIGUEL BUSQUETS(\*)

### I. Introducción

El objetivo de este trabajo es contribuir a la descripción y explicación de la política social a partir de la restauración democrática uruguaya que culminara en marzo de 1985<sup>(1)</sup>. Su interés reside en la presentación de las alteraciones en la concepción de los programas sociales en el período reciente de 1985-1989, teniendo en cuenta que ellas no se explican exclusivamente por la renovación de las élites.

En un primer capítulo consideraremos la nueva realidad social heredada del régimen autoritario; en segundo lugar, analizaremos el conocimiento social especializado

sobre la reforma del Estado en la política social, y en el capítulo tercero presentaremos la percepción y comportamiento de las nuevas élites políticas<sup>(2)</sup>.

Hemos elegido la política social alimentaria por su creciente importancia relativa y porque ha sido la primera que ha dado señales de cambios, tal vez sirviendo de modelo para el resto de las políticas sociales. Examinaremos sus dos modalidades más importantes: el sistema de Comedores, nacido en la década del 30, y el Programa Nacional de Complementación Alimentaria (P.N.C.A.), que tiene como antecedente inmediato el Programa Solidario de Emergencia, nacido en 1985.

---

(\*) Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay. Ponencia presentada en el XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Bs. As., julio de 1991.

(1) El término restauración democrática es utilizado por Luis Eduardo González en el trabajo "Transición y restauración democrática", CIESU/DT 105/85. En el mismo el autor sostiene que la fecha utilizada tiene algo de arbitraria, en tanto antes de la misma no existía un puro autoritarismo ni después existió una democracia perfecta.

---

(2) Un trabajo de referencia para el análisis de la política en cuestión es "Esquema geral para a análise de políticas públicas: una proposta preliminar", de Olavo Brasil de Lima Jr. y Wanderley Guillermo dos Santos, en Revista de Administração Pública, vol 10, n 2, abril/junio 1976. Una ampliación del mismo puede encontrarse en el interesante trabajo "Ciudadanía e Justicia" de Wanderley Guillermo Dos Santos, Campus, 1979.

Nuestra hipótesis es que las transformaciones de la política social alimentaria estuvieron orientadas por un nuevo modelo de política social, el que tiene como perfiles fundamentales la focalización, la selectividad y la eficiencia. Ella supone una muestra de agotamiento de un modelo de desarrollo, en el que las insuficiencias de las políticas sociales no sólo se encuentran en la limitación de los recursos de inversión sino también en la dificultad burocrática para actualizar las modalidades y mejorar la calidad de los servicios.

El aspecto central es el intento de superar la confusión entre políticas sociales y desarrollo instrumental e institucional de los servicios. Asimismo, la legitimidad del nuevo modelo está en atender a los sectores de pobreza alejados de los sistemas de entrega de servicios, particularmente, los sectores de pobreza extrema.

## II. La pobreza: una herencia del régimen autoritario

Las condiciones sociales de los sectores de más bajos ingresos se vieron empeoradas durante el régimen autoritario, siendo elocuente el aumento del porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza. El referente de Uruguay, país de clases medias, se vio trastocado colocando en la agenda de las nuevas élites este problema. A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, Uruguay había permanecido en niveles de pobreza que podrían considerarse bajos en términos relativos. Hoy estamos ante una nueva realidad, tal como lo muestran distintas mediciones.

La pobreza ha sido medida a través del método del ingreso o a partir de las necesidades básicas insatisfechas. Si consideramos el método del ingreso, los hogares cuyo ingreso total no cubren el valor de una canasta alimentaria se consideran indigentes;

aquellos que no cubren el valor de dos canastas alimentarias en situación de pobreza absoluta y las familias cuyo ingreso es menor al ingreso medio familiar se ubican como pobreza relativa. Asimismo, dentro de este criterio se ubica la línea de pobreza en el límite de las dos canastas alimentarias, por lo que incluye a los hogares indigentes y a los pobres absolutos.

Según este criterio la información más completa que contamos es para el departamento de Montevideo (Cuadro 1). Si se compara el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza en el segundo semestre de 1984 (31%) con los datos de 1970 (10%), se encuentra que aquel porcentaje es tres veces mayor, es decir que tuvo un aumento de más del 200%. Asimismo, se puede afirmar que el proceso de crecimiento de la pobreza sufrió un avance vertiginoso en los últimos años del régimen autoritario: se pasó del 12% en 1981 al 31% en el segundo semestre del mismo año, lo que equivale a un aumento de más de dos veces y media, un crecimiento de más de un 150%.

Si tomamos en consideración la otra modalidad de medición de la pobreza, a partir de las necesidades básicas insatisfechas, es posible formular las siguientes observaciones (Cuadro 2). En primer lugar, teniendo en cuenta la existencia de datos a nivel nacional, es conveniente subrayar que en el Interior las necesidades básicas insatisfechas en 1985 son más del doble que Montevideo, 29,2% y 14,3% respectivamente. En segundo lugar, el nivel de necesidades básicas insatisfechas, 14,3%, es la mitad de los hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza, 29%, para Montevideo. Cabe aclarar que las necesidades básicas insatisfechas no necesariamente coinciden con los hogares por debajo de la línea de pobreza.

En función de la doble modalidad de entender la pobreza y teniendo en cuenta la

necesidad de determinar la extensión temporal de la permanencia en situación de carencias críticas, se ha construido una tipología que distingue cuatro tipos de hogares: los de pobreza crónica, que están por debajo de la línea de pobreza y tienen sus necesidades básicas insatisfechas; los de pobreza reciente, que están por debajo de la misma y tienen sus necesidades básicas satisfechas; los con carencias inerciales, que están por encima de la línea de pobreza pero tienen necesidades básicas insatisfechas, y por último, los hogares en condiciones de integración social (Cuadros 3 y 4).

El comentario más importante que sugiere el Cuadro 4 es la importancia relativa que tiene, en 1984, la pobreza reciente en los hogares que se encontraban por debajo de la línea de pobreza, lo que no se aprecia en la medición de la pobreza como NBI. Será justamente ésta la novedad en la agenda que tendrán que atender las nuevas élites encargadas de elaborar e implementar las políticas sociales a la luz de un nuevo ambiente internacional y nacional, teñidos ambos por la temática de la reforma del Estado a la cual aludiremos en el próximo capítulo.

## III. La reforma del Estado y la política social

El objetivo de este capítulo es mostrar el conocimiento social especializado, a nivel internacional y nacional, sobre la reforma del Estado en la política social. Comenzaremos mostrando el pasaje de la reforma administrativa a la reforma del Estado para luego detenernos en la función social de tal proceso.

### 1. De la reforma administrativa a la reforma del Estado

En las dos décadas pasadas se ha estado trabajando en América Latina en materia de "reforma o modernización administrativa".

En el caso uruguayo, los antecedentes significativos son el Informe Hall (1954), el elaborado por la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico) en la década del '60 -trabajo este en el que se detalló la situación económica y social del país- y el Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya'', elaborado en 1972 por parte de Oscar Oszlack, Consultor en Administración Pública del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Más recientemente, se puede reconocer un cambio del discurso de la reforma administrativa a la reforma del Estado, que tiene como pionera a la Comisión Presidencial para la reforma del Estado (COPRE) de Venezuela, creada en diciembre de 1994.

Detrás del cambio semántico subyacen cambios conceptuales. La actual reforma del Estado no es la mera modificación de los aspectos puramente institucionales, sino que se orienta a la transformación del aparato político básico del Estado en su conjunto. El cambio desde el enfoque de la reforma administrativa al de la reforma del Estado tiene tres aspectos relevantes: primero, el carácter central que ocupa en el debate político, dejando de ser un tema exclusivamente de técnicos<sup>(3)</sup>; segundo, tal cambio desplazó el tema del monopolio de los juristas y de los administradores a ámbitos disciplinarios más vastos donde se encuentran especialistas de distintas áreas de las ciencias sociales; y, tercero, el proceso es contemporáneo al gran

(3) La explicación por la cual la reforma del Estado está en el centro del debate político es brindada por Bernardo Klisberg en 1986 en una Conferencia especial dictada en la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, como Director del Programa Regional de las Naciones Unidas de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público.

debate de reformulación del papel del Estado en la sociedad moderna<sup>(4)</sup>.

Una evidencia de la consideración del tema en el debate político la encontramos en el discurso que pronunció el 24 de abril de 1987 el Presidente de la República Oriental del Uruguay, Dr. Julio María Sanguinetti:

“Debemos definir qué es lo que queremos de una empresa del Estado, para qué la tenemos, cuál es el sentido que tiene seguir con ella, si es que tiene sentido, porque hay algunos casos en los que claramente sí, en otros decididamente no. Esa es la discusión que no hay que eludir.” ... “El problema es ubicar a cada uno en su papel, en su rol, corregir los excesos que tenga el Estado...”<sup>(5)</sup>

No sólo el Presidente, sino los Ministros y principales voceros del partido del gobierno hicieron del tema de la modernización del Estado -junto al de la reconstrucción democrática- uno de los ejes de su discurso político<sup>(6)</sup>.

El tema de la reforma del Estado no había sido objeto de debate central en la campaña electoral de 1984. Asimismo, el programa del Partido Colorado, con neta influencia de su sector mayoritario, el Batllismo Unido, era muy moderado en la

(4) Una referencia más detallada de esta observación puede encontrarse en el trabajo de Klisberg, B., “Hacia un nuevo paradigma en gestión pública”, Alfredo Costa Filho, Bernardo Kliksberg y Juan ILEGIBLE (Compiladores) en *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

(5) Inauguración del Seminario de Alta Gerencia. Véase Correa Freitas, Ruben, *La reforma del Estado en el Uruguay*, Presidencia de la República, Oficina del Servicio Civil, 1988. ¿Es libro o artículo?

(6) Una versión sobre el contenido del discurso de la oposición al partido de gobierno puede encontrarse en de Sierra, G., Castagnola, J.L., “Uruguay: Los actores socio-políticos ante la democratización y la modernización del Estado”, CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, 1988.

formulación de nuevos criterios de reordenamiento del aparato estatal<sup>(7)</sup>. Lo expuesto nos lleva a afirmar que el discurso sobre la reforma del Estado es un discurso de las élites que toma importancia en el ejercicio del gobierno.

En segundo término, respecto al desplazamiento disciplinario, tal vez el primer trabajo corresponda al Dr. Ramón Díaz, que en diecinueve artículos publicados bajo el nombre de “El Sector Público”, examina la temática de los monopolios del Estado, desde la óptica de un economista de la política (Public Choice)<sup>(8)</sup>.

Siguiendo este nuevo interés, aparecieron, a fines de 1986 y desde el enfoque de la Sociología Política, trabajos publicados bajo el título “El Estado que heredamos” en Cuadernos de Marcha. A su vez, en octubre de 1987 se publicó “Hacia donde va el Estado Uruguayo”, compilado por Gerónimo de Sierra, trabajo en el que recoge aportes de juristas, sociólogos y economistas en diversas dimensiones.

El tema siguió ocupando el interés, y en 1989 se incluyeron en el Proyecto Uruguay 2000, Estado y sociedad de Francisco Panizza y A. Pérez Piera, y Actores sociales y espacio público de José Luis Castagnola, trabajos encarados desde la Ciencia Política y Sociología Política respectivamente.

Asimismo, una referencia sintética de la reformulación estatal puede encontrarse en la publicación de ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? que, en su primera edición, incursiona en la democratización y modernización del Estado. El trabajo sobre nuestro caso de 1988 es “Uruguay: Los

(7) Véase el programa de principios y la carta orgánica del Partido Colorado “Por un Uruguay para todos”, El Día, 1984.

(8) Véase Búsqueda, 1985.

actores socio-políticos ante la modernización del Estado”. Por último, con el título de “Reforma del Estado y Democracia”, el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, organizó un Seminario en el segundo semestre de 1988, contando con las ponencias de un variado grupo de políticos y científicos políticos, sociólogos y economistas. La realización misma del evento marcó la importancia del tema del cual somos inequívocamente contemporáneos.

Una evidencia de la contemporaneidad del debate que supera las fronteras ideológicas de la guerra fría, la encontramos, más allá de las élites políticas de EE.UU. y Europa Occidental, en las manifestaciones de Mijail Gorbachov, en su libro *Perestroika*:

“El mecanismo de freno en la economía, con todas sus consecuencias sociales o ideológicas, condujo al dominio de la burocracia en las estructuras públicas y a la expansión de la burocracia en todos sus niveles. Y esa burocracia adquirió demasiada influencia en todos los asuntos del Estado, administrativos e incluso públicos”<sup>(9)</sup>.

En la década pasada, en EE.UU, Europa y Japón resurgió la necesidad de asumir nuevos retos, teniendo en cuenta que la historia del triunfo democrático que se escribió en el cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial llegó a su fin. La redefinición del nuevo papel del Estado está asociado en la literatura a la llamada búsqueda de gobernabilidad, concepto en cierta medida en conflicto con el de democracia.

Claus Offe habló de las “teorías conservadoras de la crisis”<sup>(10)</sup> en relación a aque-

(9) Véase el libro *Perestroika*, que contiene otra serie de importantes referencias a la temática (Ed. EMECE, Buenos Aires, 1987).

(10) Véase “A ingobernabilidad: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise”, en *Problemas*

las teorías que, a diferencia del enfoque marxista, ven las causas de la crisis no en la relación capitalista del trabajo asalariado sino en los dispositivos institucionales de la democracia de masas del Estado social. El diagnóstico señala el fracaso del Estado, crónico o agudo, teniendo el mismo dos componentes: a) el exceso de expectativas, es decir, la “hipertrofia” de los derechos sociales y democráticos asegurados por el Estado social y b) la insuficiencia de los poderes legales de intervención y las posibilidades de dirección orientadoras del aparato estatal para enfrentar el exceso de expectativas<sup>(11)</sup>.

La terapia se orienta en dos direcciones, las que se corresponden con los dos componentes del diagnóstico. En primer término, la reducción de exigencias, habiendo básicamente cuatro medios sociales para resolver el problema: las relaciones de poder político, las relaciones de mercado (privatizaciones); las normas culturales o las relaciones de socialización (desarrollar valores de autocontrol, disciplina y sentimiento de comunidad) y por último el medio de la “verdad” y del conocimiento (mecanismos de filtro). En segundo lugar, la elevación de la capacidad de dirección del Estado, sea a través de la versión “administrativa” (mejora de la capacidad de direccionamiento y de desempeño), o de la versión “política” (la respuesta es el perfeccionamiento del corporativismo liberal)<sup>(12)</sup>.

estructurais do Estado, recopilación de trabajos del autor, Tempo Brasileiro, 1984.

(11) Véase Crozier-Huntington-Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Informe brindado a la Comisión Trilateral, University of New York, New York, 1973.

(12) Sobre la temática corporatista para el caso Uruguayo, véase Lanzaro, J., *Sindicatos y Sistema Político. Relaciones corporativas en el Uruguay. 1940-1985*, FCU, 1986.

## 2. Antecedentes, crisis y reforma de la política social

Como se observa en la literatura, la consideración de la reforma del Estado, no dejó ausente la revisión de su función social. Las variaciones de la política social pueden asociarse a las diversas formas estatales, o bien más genéricamente a los distintos "modelos de desarrollo".

Esta última opción es la utilizada por Patricio Rodé para dar cuenta de la historia de la política social en el caso uruguayo<sup>(13)</sup>. Su segundo "modelo" lo ubica en los primeros dos tercios del siglo XX, teniendo como rasgos principales el surgimiento del proletariado urbano, el ensanchamiento de los estratos medios y la creciente actuación de un Estado intervencionista y "benefactor"<sup>(14)</sup>. Las grandes tendencias previas a la crisis de este segundo modelo fueron el incremento de la incorporación, aunque segmentada y desigual, de grandes sectores de la población a un mercado nacional, la gravitación del sector industrial y de las grandes unidades productivas.

Por su parte, Rolando Franco afirma que las características de las políticas sociales previas a la crisis son: acceso segmentado,

(13) El trabajo de Patricio Rodé "Modelos de desarrollo y políticas sociales" fue presentado al "Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la década de los ochenta", Santiago, 1982, UNICEF/ILPES y publicado en Cuadernos del CLAEH N° 29, 1984.

(14) Una descripción de este período en el caso uruguayo puede encontrarse en *Hacia una nueva política social*, de Luis González Machado, Antonio Pérez García, Juan Miguel Petit y Gabriel Vidart Novo, Instituto Nacional del Libro, 1989. Acerca de las particularidades de la política social en el Cono Sur, hacemos referencia de la obra *Ciudadanía e Justicia de Wanderley Guilherme Dos Santos*, Rio de Janeiro, Campus, 1979, la que diera nacimiento al concepto de "ciudadanía regulada" y "The politics of social Welfare development in Latin American", de Sergio Henrique Abranches, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1982.

universalismo, regresividad, tradicionalismo o inercia, surgimiento aluvional de nuevos temas y crecimiento institucional acumulativo.

Una lectura alternativa es sostenida por Horacio Martorelli, quien da cuenta de dos propuestas de políticas sociales hasta el advenimiento del régimen autoritario<sup>(15)</sup>. La segunda habría surgido hacia los finales de la década de los cincuenta y permanece hasta el golpe de 1973. Para la misma, si bien la desigualdad es un obstáculo para la consolidación de la democracia, el estancamiento o débil crecimiento del producto impide mejorar la distribución.

Finalmente, el trabajo de Patricio Rodé sostiene la existencia de dos etapas durante el régimen autoritario, existiendo en la primera un ensayo de nuevas políticas sociales, especialmente en el sector vivienda y en los barrios marginales de Montevideo, y posteriormente se desmantela todo ensayo de políticas sociales<sup>(16)</sup>. Por su parte, Martorelli sostiene que durante este período los valores del orden y la seguridad y la existencia misma de la nación, aparecen como incompatibles con los valores del igualitarismo. La desigualdad no es más consentida sino impuesta coactivamente de modo manifiesto. En 1986, Horacio Martorelli afirmaba

"la reconstrucción democrática a la que se ha visto abocado el régimen, que asumió el gobierno civil en marzo de 1985 no tiene,

(15) La referencia pertenece a "Políticas sociales, participación ciudadana y acción municipal", ponencia presentada al Seminario Internacional de "La planificación y la gestión del desarrollo nacional: el rol de los gobiernos locales", 1986.

(16) Otra referencia de la situación de la política social durante el régimen autoritario puede encontrarse en Rial, J., "Estado y sociedad civil en la formulación de las políticas de ingreso en el Uruguay", en *Revista de Ciencia Política*, N° 1, FCU, Mdeo, 1987.

mal que nos pese, un modelo acabado por el desarrollo de nuevas políticas sociales. En parte se está liquidando la quiebra de girones de políticas sociales heredadas de los modelos anteriores; en parte se está tratando de hacer durar aparatos operativamente inviables con miras de ganar tiempo frente a las demandas que vienen de la sociedad".

Asimismo sostenía:

"Quien afirmase que cualquiera de los tres modelos de políticas sociales presentados, está hoy día muerto, no estaría lejos de la verdad pura y simple"<sup>(17)</sup>.

Más adelante en 1988, Rolando Franco, sostenía:

"La condición previa es concebir una nueva manera de actuación del Estado, más flexible, pero con autoridad. Ante la escasez de recursos internos y la existencia de demandas sociales exacerbadas, se requiere que la organización estatal pueda actuar en beneficio de las grandes mayorías, fomentando que la comunidad participe en la satisfacción de sus propias necesidades"<sup>(18)</sup>.

La propuesta de Franco era que el Estado debía asumir dos funciones principales: la compensación y la concertación social. La primera, resumidamente, suponía una concepción sintética de lo social, una prestación selectiva, la focalización de las acciones, la coordinación de la actuación de las instituciones y evitar duplicaciones, la creación de una red descentralizada y desconcentrada y fomentar la participación de la comunidad. La segunda, sería viable si existiera un conocimiento técnico que permita funda-

(17) La referencia es de "Políticas sociales..." op. cit.

(18) Franco, R., "Las políticas sociales en la post-crisis", en *Políticas Sociales en Uruguay*, Planificación, Evaluación y Desarrollo Regional, Instituto Nacional del Libro, 1988.

mentar sólidamente las políticas seleccionadas y considerar la viabilidad política.

Otro trabajo que incorpora una serie de artículos sobre el tema es Ajuste con rostro humano<sup>(19)</sup>, especialmente el de Giovanni Andrea Cornia "Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia". Por último, en "Hacia una nueva política social" sus autores sostienen la necesidad de un nuevo modelo de política social, para el que deberían emprenderse dos grandes grupos de proyectos. En primer término, proyectos de impacto definidos por población objetivo particularmente orientados a la población de pobreza y en segundo lugar proyectos de reconversión institucional y operativa de los servicios tradicionales de las políticas sociales.

El nuevo modelo buscaría constituir un sistema integral e integrado con la política económica, mediante un nuevo perfil operativo y dentro de un nuevo marco institucional. Con respecto al perfil que deberían tener los proyectos en áreas prioritarias, señalan: focalización, orientación a necesidades prioritarias, alto impacto, costo razonable, integrales, ejecución descentralizada y concebidos como proyectos de inversión social<sup>(20)</sup>.

La hipótesis de este trabajo es que la política alimentaria sufrió una transforma-

(19) Siglo XXI, España, 1987.

(20) La distinción entre combate a las desigualdades y a la pobreza es señalada también en el libro "Os Despossuídos" de Sergio Henrique Abranches, Zahar, 1985. El autor en su introducción afirma que si bien pobreza y desigualdad, son fenómenos ética y socialmente similares, económicamente y políticamente son diversos. Concretamente, desde el punto de vista económico, es posible desenvolver mecanismos que reduzcan el nivel absoluto de destitución sin alterar el perfil distributivo de la sociedad y del mismo modo que es posible redistribuir sin afectar sustancialmente las condiciones de vida de los más pobres, basta que la redistribución se dé de los más ricos para los cuasi-pobres.

ción en la que decisores e implementadores estuvieron orientados por un nuevo modelo, siendo la focalización, la selectividad y la eficiencia los tres perfiles fundamentales del mismo.

#### IV. La política social alimentaria de la transición política

El cometido de este capítulo es describir el nacimiento y las sucesivas etapas del Programa de distribución de alimentos y la evolución del tradicional sistema de Comedores durante el período 1985-1989. El mismo mostrará el comportamiento y la percepción de las nuevas élites políticas, seguramente consecuencia de la nueva realidad social heredada del régimen autoritario y el conocimiento social especializado sobre la reforma del Estado en la política social. Corresponde aclarar que las referencias a las modalidades evitarán su evaluación técnica importando a los efectos de este trabajo las características del viejo sistema y del nuevo programa, y la relevancia que este último pasó a tener sobre el primero.

##### 1. El Programa de distribución de alimentos

###### 1.1. De la emergencia

El Programa Solidario de Emergencia Invierno 85 (PSE) nació como un programa de distribución de alimentos con carácter de emergencia -como su nombre lo indica- el 12 de junio de 1985 por decreto 228 del Poder Ejecutivo, poniéndose ese mismo mes en funcionamiento. El mismo había comenzado a ser diseñado en mayo de ese año, lo

(21) Esta idea fue expresada por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Cr. Ariel Davrieux, en la sesión inaugural de la Reunión sobre Políticas Sociales, Transformación y Desarrollo en América Latina, organizado por CEPAL y auspiciado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, en Montevideo, entre el 30 de junio y el 3 de julio de 1987.

que muestra la rapidez con la que fue implementado, conspirando contra una mayor rigurosidad en la selección de los beneficiarios.

Este Programa se instrumentó teniendo en cuenta la urgencia de los niveles de vida muy deprimidos y la situación de la desocupación. Asimismo, existió preocupación por una situación que mostraba rigidez en el gasto público social, encontrándose seguramente allí uno de los factores que impulsaron al nuevo diseño institucional de política social<sup>(21)</sup>. El objetivo era complementar las necesidades alimentarias y toda otra provisión requerida para solucionar las carencias de las personas que estuviesen identificadas como más vulnerables o que se encontraban en estado de extrema necesidad<sup>(22)</sup>.

El complemento alimentario buscó cubrir aproximadamente un 50% de las calorías. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social administró los gastos, dirigió la ejecución y coordinó las acciones para su cumplimiento con otros servicios dependientes del Poder Ejecutivo, administraciones descentralizadas y autónomas y Gobiernos Departamentales.

En el año 1985 el sistema atendió 312.422 beneficiarios directos en seis entregas. En Montevideo la cifra alcanzó los 135.973 y en el Interior a 176.449 (Cuadro 5). En el caso de Montevideo cada entrega coincide aproximadamente con el 50% de los hogares en situación de indigencia. La entrega fue de 6 conjuntos de víveres secos por persona, siendo las entregas mensuales entre los meses de junio a noviembre. Asimismo, teniendo en cuenta las cantidades de

(22) Este objetivo está expreso en el informe que el Coordinador de este Programa, el Psic. Carlos Cavasin, elaborara para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al final del primer año de su implementación.

alimentos distribuidos, podemos afirmar que se entregaron 42.416.439.590 kcalorías.

Los distintos subprogramas fueron: a) madres embarazadas en situación de riesgo nutricional; b) preescolares; c) escolares; d) consejo del niño; e) desocupados-jefes de familia; f) jubilados; g) instituciones privadas.

##### 1.2. El Programa Nacional de Complementación Alimentaria (PNCA): un paso a la permanencia

A partir de 1986 el PSE se transformó en el Programa Nacional de Complementación Alimentaria (PNCA), año que puede considerarse de transición entre un menor y un mayor respaldo técnico, teniendo la misma una nueva ubicación institucional en el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), institución dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>(23)</sup>.

El programa había sido concebido como de Emergencia para un sólo año, pero teniendo en cuenta la subsistencia de necesidades insatisfechas, la no aprobación de una serie de propuestas puntuales para distintos áreas sociales y el saldo de recursos, se mantuvo con cambios orientados a darle mayor rigor técnico<sup>(24)</sup>.

El PNCA entregó mensualmente 204.000 canastas de alimentos, de las cuales 80.000 se destinan a Montevideo y 124.000 al Interior. Teniendo en cuenta que las canastas llegan a 185.000 hogares y que el

promedio de integrantes de la familia asistida es de 3.2 se concluye que las canastas llegan mensualmente a 592.000 beneficiarios indirectos aproximadamente.

A los hogares de hasta 4 personas se les entregó una canasta, a los de 5 y 6 personas 2 canastas y a los de más de 6, 3 canastas. La duración fue de 6 meses, desde julio a diciembre de 1986. Teniendo en cuenta las canastas suministradas mensualmente, el plazo durante el cual se hicieron las entregas y las calorías entregadas en cada canasta (30.940 kcalorías), podemos afirmar que se entregaron 37.870.560.000 kcalorías.

Atendiendo a la llegada de este nuevo programa al INDA, se hicieron algunos cambios en la estructura orgánica del mismo y se cubrió la vacante de la División Técnica, tal cual consta en la ley 15.809 del 8 de abril de 1986 que hasta el comienzo de la nueva administración estaba acéfala. El criterio orientador de estos cambios, según nos explicó el entonces Director, Lic. Alejandro Bonasso, era que "lo técnico como recurso humano no estaba adecuadamente valorado".

Se creó la División de Planificación, la que tenía como cometido el asesoramiento a la Dirección en el diseño de políticas, elaboración de programas y recolección de información para la asignación de recursos. Esta creación respondía a la "revalorización del recurso técnico" y la necesidad de "diagnosticar al país".

Por último, cabe consignar que en forma paralela a la estructura orgánica formal, funcionó de 1986 a 1990 una Gerencia del PNCA, la cual contó con apoyo técnico de una nutricionista a partir de 1989 la que, al igual que el equipo técnico que trabajó en la División Planificación, fue contratada bajo la modalidad de contrato de obra.

(23) Por un decreto de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas, el 20 de agosto de 1986, se encargó al INDA la administración de los recursos, dirigir la ejecución y coordinar las acciones, teniendo a su favor el traspaso del saldo de los recursos del Programa Solidario de Emergencia.

(24) Entrevista con el Psic. Carlos Cavasin, coordinador del Programa en sus primeros pasos.

### 1.3. El PNCA como programa permanente

Es a partir de 1987 cuando este programa comenzará a mostrarse por parte de los decisores y los implementadores como una modalidad programática permanente, que trae consigo una profunda transformación del propio INDA.

En tal sentido el entonces Director del Instituto 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 y para proyectarse en acciones preventivas a todo nivel.”<sup>(25)</sup>

Están aquí las razones expresas de la creación de este nuevo programa para uno de los más importantes decisores de la política. “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.”<sup>(26)</sup>

La importancia de este nuevo programa queda clara cuando se afirma:

“así como un día fue el sistema de Comedores el que vertebró al INDA, hoy debe ser el PNCA quien lo vertebre y le permita ser eficaz.”<sup>(27)</sup>

(25) Lic. Bonasso, en entrevista realizada por la revista “Reflexiones del Batllismo”, N° 5, Montevideo, 1987.

(26) “Programa Nacional de Complementación Alimentaria, PNCA, 1987” del INDA y el MTSS, redactado por el Director del INDA el Lic. Alejandro Bonasso.

(27) Lic. Bonasso, entrevista realizada por la revista “Reflexiones del Batllismo”, N° 5, Montevideo, 1987.

Muchos percibieron que este proceso de transformación vio nacer un nuevo INDA dentro del viejo INDA, señalándose que existieron en el período dos Institutos en forma paralela<sup>(28)</sup>.

La explicación del Ministerio del período, Lic. Fernández Faingold, sobre la estructura paralela fue al siguiente:

“llegamos al gobierno luego de un período autoritario por lo que no sabíamos que íbamos a encontrar, se tuvo que reparar las situaciones derivadas de las destituciones y no existía suficiente conciencia pública de los límites estructurales de la administración, por lo que entre la opción de solucionar las restricciones estructurales y la de establecer estructuras paralelas y en el interín tratar de remover los obstáculos estructurales que llevan tiempo remover, tuvimos que optar por esta segunda modalidad.”<sup>(29)</sup>

Una característica de este programa fue la jerarquización de las poblaciones objetivo prioritarias, lo que se expresaba de la siguiente manera por parte del Lic. Bonasso:

(28) Entrevista con el Dr. Bazani y con otros funcionarios de la institución. Coincidente con esta línea argumental, el Dr. Francisco Panizza señala como rasgos generales relevantes de la burocracia: “Conjuntamente con las estructuras burocráticas tradicionales es posible observar, en los últimos años, tanto a nivel del Estado central como del 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 una forma de impulsar proyectos prioritarios sin las trabas e inercias de la administración tradicional”. (“La Intendencia Municipal de Montevideo. Caracterización preliminar de los problemas que enfrenta para definir las políticas” (PEITHO). La referencia del caso de este informe puede atribuirse a la UAPE (Unidad Asesora de Proyectos Especiales) de la Intendencia Municipal de Montevideo (octubre de 1990).

(29) Entrevista con el Lic. Fernández Faingold (enero de 1991).

“Definidas las poblaciones-objetivo del PNCA en función de los 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.”<sup>(30)</sup>

Asimismo, el diseño contó con la coordinación interinstitucional del Ministerio de Salud Pública, las Intendencias Municipales, los Programas Alimentario Nutricionales y el Banco de Previsión Social. En el seno de la misma llegó a plantearse la posibilidad de la utilización de bonos como forma sustitutiva a la entrega directa de la canasta. Dicha propuesta encontró como argumentos contrarios la posibilidad de que los mismos fueran comercializados, entendiéndose asimismo que el Estado estaba comprando bien. Sin perjuicio de esta negativa, en el caso de dos departamentos del Interior, para uno de los alimentos incluidos en la canasta, la leche, en Cerro Largo y Durazno fue distribuido un bono por el cual se podía acceder a la misma en los comercios de plaza.

Finalmente, se pretendió que este programa formase parte de una política de Estado, es decir de una política que trascendiese a los diferentes gobiernos; para ello era preciso darle rigor técnico a la fundamentación de los distintos subprogramas. En este sentido se afirmaba por parte del Director:

“el PNCA es, un gran esfuerzo nacional, una gran tarea de consenso, una simbiosis

(30) “Programa Nacional de Complementación Alimentaria, PNCA, 1987” del INDA y el MTSS, redactado por el Director del INDA, entre 1985 y 1989, el Lic. Alejandro Bonasso.

de voluntad política y rigor técnico, en síntesis una política de Estado...”<sup>(31)</sup>

La posibilidad de que el programa tuviese carácter de ley concitó la inquietud de algunos sectores políticos pero, debido a la complejidad del momento político, no prosperó.

Los subprogramas que funcionaron a partir de 1987 fueron tres: a) el Materno-Infantil, b) el de pensionistas a la vejez y por discapacidad y c) el de grupos en situación de emergencia. El subprograma materno-infantil ha sido el programa más defendido por los técnicos e implementadores del PNCA<sup>(32)</sup>. En la población beneficiaria se encuentra la nutricionalmente más vulnerable, es decir, embarazadas, nodrizas, niños lactantes y preescolares, que utilizan el servicio público de salud. Los niños lactantes y preescolares van de los siete meses a los cinco años once meses de edad. Los primeros seis meses teniendo en cuenta que la lactancia debería ser la natural, el complemento se le entregará a la madre sirviendo de estímulo de la lactancia materna.

Este subprograma, desde el 8 de octubre de 1987, se implementa a través de un convenio entre el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), complementando este subprograma el Programa de Salud Materno-Infantil del MSP lo que permite el máximo aprovechamiento de las acciones intersectoriales. El sector salud tiene a su

(31) La afirmación pertenece al prólogo del “Programa...” op. cit.

(32) Muestran el intento en tal sentido los distintos trabajos realizados específicamente sobre este subprograma en el período, así como las distintas entrevistas mantenidas con la Lic. Isabel Bove (Directora de la Unidad de Planificación), con el Dr. Roberto Bazzani (Jefe del Departamento de Planificación) y el Dr. Alvaro Haretche (Director de la División Técnica) (octubre y noviembre de 1990).

cargo la realización de controles que, a través de este programa, tienden a asegurar el consiguiente impacto en la calidad de vida. Para ello las embarazadas concurren con el carné obstétrico y los niños con el pediátrico<sup>(33)</sup>. Asimismo, suministra, sin la necesidad de creación de sistemas paralelos, la información para los ajustes que se entiendan convenientes.

Un detalle más claro de este subprograma lo encontramos en los objetivos generales del mismo, a saber<sup>(34)</sup>:

- 1) Contribuir a la prevención primaria de la desnutrición y del bajo peso al nacer.
- 2) Contribuir a la promoción y protección de la salud y el estado nutricional de la población objetivo incentivando la asistencia precoz y regular a los servicios de salud.
- 3) Promover y apoyar programas de educación nutricional insertos en la estrategia de Atención Primaria de Salud.
- 4) Recoger y analizar la información necesaria para evaluar el programa y para contribuir a la Vigilancia Epidemiológica del Estado Nutricional.
- 5) Facilitar la articulación de los esfuerzos intersectoriales del Sector Público en el campo Alimentario-Nutricional.

(33) "El carné de salud del niño brinda una valiosa información que registra las características del crecimiento y desarrollo del niño, incluyendo los datos del nacimiento y antropométricos en cada control. De esta forma permite la vigilancia del crecimiento del niño, de manera de posibilitar el diagnóstico precoz y tratamiento oportuno, en caso que el mismo no sea adecuado." Asimismo, "permite la realización de estudios epidemiológicos que valoren la situación nutricional de determinadas poblaciones y el impacto de los programas alimentarios y de salud" ("Validación del Carné del Niño", INDA, Mdeo, 1989).

(34) La redacción completa de los objetivos puede encontrarse en la publicación del INDA "Programa...", op. cit.

En el caso de este subprograma se determinó la población potencialmente beneficiaria como aquella que se asiste en el sector público de salud, tomándose como universo el 30% de la población de madres embarazadas y en lactancia y de niños menores de 6 años. La meta en el primer año fue de un 60% de las embarazadas y nodrizas de este grupo, el 70% de niños entre 7 y 23 meses y el 50% de niños de 2 a 5 años<sup>(35)</sup>.

A partir de 1989 se estimó conveniente estratificar la población beneficiaria según tipo de riesgo nutricional, para lo cual se elaboró un instrumento predictor de riesgo nutricional, lo que ha permitido hacer entregas de complementos diferenciados. La canasta por familia con riesgo nutricional fue entregada durante 5 meses en 1989.

Por su parte, el subprograma orientado a pensionistas a la vejez y por discapacidad, por su parte, intenta complementar los ingresos de la población objetivo a la cual está dirigido generando un efecto redistributivo. La selección es realizada por el BPS a través de estudios de las condiciones familiares que corroboran el bajo nivel socio-económico. El complemento alimentario busca cubrir el 40% de las necesidades energéticas diarias.

El subprograma orientado a los grupos familiares en situación de emergencia, ha sido el más cuestionado por parte de los técnicos de la política, teniendo por tanto menos fundamento técnico y más razones políticas su existencia<sup>(36)</sup>. Las familias se seleccionan a partir de una declaración jura-

(35) Esta información aparece más detallada en "Situación Nutricional Materno Infantil. Evaluación del Programa Nacional de Complementación Alimentaria Materno Infantil", INDA, Montevideo, mayo 1988.

(36) La poca fundamentación técnica de este subprograma puede deberse a los pocos trabajos empíricos realizados por los técnicos del INDA sobre el mismo, que aparece más como una concesión de los técnicos en la elaboración de la política.

da de condiciones de familia, vivienda, ingresos y situación ocupacional. La idea es identificar la población en extrema pobreza. La asignación depende del número de integrantes del núcleo familiar. Este subprograma funcionó hasta fines de 1988. Siendo de alguna manera sustituido por el FASC (Fondo de Ayuda a Situaciones Críticas) en 1989. El complemento alimentario se pretende que cubra el 20 o 25% de las necesidades del núcleo familiar.

Finalmente, una muestra de los beneficiarios promedio por mes y por año, de las calorías promedio por año y de la evolución comparada de los distintos subprogramas del PNCA entre sí, entre 1987 y 1989, puede observarse en los Cuadros 6, 7, y 8. El último Cuadro evidencia en forma bastante elocuente la progresiva importancia relativa que fue adquiriendo el subprograma materno infantil, la que también se corresponde con el mejor cumplimiento de la meta estimada. Asimismo, hay una pérdida de peso relativo del subprograma de pensionistas, sin perjuicio de su aumento en términos absolutos en cuanto a calorías distribuidas (Cuadro 7). Por último, el subprograma de jefes de familia terminó desapareciendo en 1989, a pesar de ser de alguna forma sustituido por el FASC, el que, como nos dieron cuenta distintos técnicos de la política, tuvo un carácter estrictamente coyuntural y de escaso impacto teniendo en cuenta que duró apenas tres meses.

Por la modalidad de complementación alimentaria se distribuyeron 113.065 Kcalorías.

## 2. El sistema de Comedores

Los Comedores o Servicios de Asistencia Alimentaria Colectivizada (SAAC) tienen como finalidad dar asistencia alimentaria a grupos de población de bajos recursos, y

son el programa más antiguo de la política alimentaria<sup>(37)</sup>.

El Sistema de Comedores en Montevideo incluye a los Comedores de INDA, a los de Bienestar Estudiantil, y a los Comedores en Convenio con A.U.P.I. (Asociación de Protección a la Infancia). Suministra los alimentos en forma elaborada y la selección de los beneficiarios se procesa a través de los técnicos del Departamento de Servicio Social, habiéndose realizado, a comienzos de la nueva administración, una nueva asignación a efectos de regularizarla<sup>(38)</sup>.

El SAAC cubre aproximadamente el 59% de las necesidades energéticas y la totalidad de las necesidades proteicas. En el caso de las embarazadas cubre el 52% de las calorías y el 82% de las proteínas, en tanto que de los niños cubre el 95% de las calorías y en un 300% las proteínas.

Los comedores sirven el almuerzo de lunes a viernes, siendo el servicio gratuito para todos los niños y para todos aquellos individuos que tengan autorizado el acceso gratuito. La autorización de gratuidad se otorga por el Servicio Social del INDA en Montevideo, y por las dependencias de Asistencia Social de las Intendencias del Interior. En algún caso, al no existir estas últimas, puede ser otorgadas provisoriamente por el encargado del servicio de Comedor, las que serán finalmente confirmadas por el

(37) Véase Busquets, José Miguel, "La reforma del Estado en la Política Social Alimentaria Uruguaya (1985-1989)", Tesis de Maestría en Ciencia Política, presentada en IUPERJ en abril de 1991.

(38) Entrevistas con el Director de la División de Prestaciones, Sr. Antonio Garrido y con el entonces Ministro Fernández Faingold, quien agregó que constataron que "había cuotas para el reparto de tickets" y que el Director del INDA de la época los entregaba sin criterio técnico alguno, siendo históricamente una distribución de carácter político, noviembre de 1990 y enero de 1991.

Servicio Social de Montevideo. El criterio combina edad, salud, ingresos y egresos. Asimismo, se toma en consideración situación de la vivienda y grado de instrucción<sup>(39)</sup>. En el caso de los servicios pagos, los precios se discriminan de mayor a menor costo, entre público general, jubilados y estudiantes y pensionistas.

El estudio del sistema de Comedores de Montevideo realizado en 1985 llegó, entre otros, a los resultados presentados en los Cuadros 9, 10 y 11. Como se observa, un 80% asiste diariamente al comedor, un 80% se encuentra en una situación de pobreza o extrema pobreza, siendo el porcentaje de población pobre más del doble que el se encuentra en situación de extrema pobreza<sup>(40)</sup>. Luego de reconocer la innegable función cumplida por el programa, en las recomendaciones del estudio de referencia, se señalaba:

"Se deben elaborar programas específicos, teniendo en cuenta el N.S.E., edad, estado fisiológico y necesidades de cada grupo. Se debe evaluar en forma continua, el impacto de los programas aplicados a los diferentes grupos."

Por último, conviene aclarar que el estudio fue realizado para aquellos que tomaban el servicio en forma gratuita. Los mismos según constató el estudio de referencia constituían el 49% de la población total, habiendo un 36% que lo hacían en forma paga. El resto, un 15%, lo hacían en forma gratuita pero sin estar debidamente autorizados. Esta situación de irregularidad se fue progresivamente ajustando<sup>(41)</sup>.

(39) Criterio explicado verbalmente por la Jefa del Departamento de Servicio Social A.S. Mariel, Scocozza, noviembre de 1990.

(40) "¿Quiénes acuden al INDA?", Serie B Investigación y Proyección del INDA, Montevideo, 1985.

(41) Entrevista con la Jefa del Departamento de Servicio Social A.S. Mariel Scocozza, noviembre de 1990.

Por lo expuesto se puede afirmar que el porcentaje de población que asiste a los comedores en forma paga se encuentra en una mejor situación socio-económica, lo que permite sostener que seguramente este servicio sea un verdadero subsidio en gran parte de los casos a un ingreso salarial.

Desde 1985, cuando asumió la nueva dirección del INDA, existía con respecto a este programa una mirada crítica. En tal sentido, el Lic. Bonasso, sostenía:

"El Estado debe proteger a todos asegurando que todos los alimentos estén al alcance de todos, no por la exclusiva extensión de los comedores, sino también por la capacidad de poner los alimentos en los hogares... Eso no supone convertir al Estado en un gran comedor."<sup>(42)</sup>

Un año después se afirmaba:

"Los comedores seguirán siendo una modalidad operativa, pero que deberá sufrir profundas transformaciones. Apuntamos a una disminución de la población asistida gratuitamente por este vehículo de alto costo operativo. Ya ha comenzado a percibirse una estabilización y leve descenso a nivel nacional del número de comensales que concurre a los Comedores. Creemos que ya se llegó a la cresta de la ola y que comenzamos a entrar en una etapa de distintas exigencias."<sup>(43)</sup>

En 1987, dando cuenta de los criterios de la política alimentaria-nutricional, más particularmente haciendo referencia al criterio de versatilidad de la misma, se señalaba por parte de la Dirección:

(42) "Hacia el social batllismo. La alimentación popular", en *Jaque*, 17 de mayo de 1985.

(43) La referencia es una entrevista publicada en *Desnutrición un problema actual*, mayo de 1986.

"Dimensionarse en función de la necesidad. Superar las rigideces del pasado del punto de vista programático que han dejado al Instituto atado al Sistema de Comedores. Sistema que impone una terrible carga sobre la sociedad, no por el monto de recursos que demanda, sino porque se invierte mucho para obtener muy poco en términos de cobertura. Los Comedores llegan sólo al 10% o menos de quienes tienen insatisfechas sus necesidades alimentarias. La política alimentaria-nutricional que se viene articulando a través de la Dirección requiere una multiplicidad de modalidades programáticas que se combinen, que se abandonen o que se incorporen, según las circunstancias nacionales e internacionales, a la población que sea preciso proteger, etc."<sup>(44)</sup>

Asimismo, haciendo referencia a las acciones implementadas en ese año se sostenía:

"se han realizado sustanciales mejoras en algunos comedores. La nueva política irá progresivamente redimensionándolos para adaptarlos al lugar que deben ocupar desde el momento que no son ni la única ni la más importante de las modalidades programáticas."<sup>(45)</sup>

Con respecto a este tercer año de la política, el entonces Ministro *Fernández Faingold* manifestó:

"este era el momento de cortar, de disminuir los recursos que iban al programa de comedores, que a nuestro juicio era muy ineficiente"<sup>(46)</sup>.

Finalmente, debido al bloqueamiento político-sindical entre otras razones no pros-

(44) Memoria Anual del INDA, Montevideo, 1987.

(45) Memoria Anual del INDA, Montevideo, 1987.

(46) Entrevista, enero de 1991.

peró la medida. Las razones pueden encontrarse en el grado de autonomía del aparato del Estado en cuanto organización, lo que resulta un obstáculo a los cambios en la política pública. En nuestro caso no puede hablarse de muy baja autonomía pese a que la nueva administración llegó incluso a crear estructuras paralelas como indicáramos en la primera parte de este capítulo.

Teniendo en cuenta este bloqueo y el grado de autonomía del aparato estatal se puede señalar que el cambio más importante del sistema de comedores consistió en la derivación desde 1987 de los niños en edad escolar que concurrían a estos servicios a los brindados por la A.N.E.P., evitando de esta manera la duplicación de los mismos. Sin embargo, en 1988, estuvo planteada la transformación del sistema de comedores. En primer término, a través de la modalidad de concesión a una empresa privada quien suministraría los alimentos en forma de viandas. Finalmente, esta iniciativa fue desplazada no habiendo al menos por parte del Lic. Bonasso razones de principios para ello. Posteriormente, en julio de ese año se realizó una jornada en la Sala de Conferencias del MTSS, a iniciativa del entonces Director del INDA con jerarcas superiores, profesionales, técnicos y encargados de Programas especiales del INDA a efectos de intercambiar ideas, a partir de la iniciativa de crear un centro de elaboración unificado. Los argumentos a favor de esta reestructuración del sistema, ponían el énfasis en la eficiencia y mejoramiento del control de calidad, siendo razones de tipo fundamentalmente económico las que habrían postergado esta iniciativa.

Los Cuadros 12 y 13 muestran la evolución en la distribución de calorías anuales y la evolución de las comidas servidas entre 1985 y 1989. La distribución de calorías al igual que la distribución de comidas servi-

das muestran una tendencia decreciente tomando en conjunto los servicios pagos y gratuitos, sin perjuicio de una recuperación en el año 1987 que no llega a los niveles de 1985. Por otra parte, importa anotar la tendencia decreciente sin variaciones en el caso de los servicios gratuitos, teniendo caídas importantes en los años 1986 y 1988, las que se podrían explicar entre otras razones por las repercusiones en el ajuste de tarjetas y la derivación de los escolares a la A.N.E.P. respectivamente. Por esta modalidad se distribuyeron 39.422 millones de kcalorías.

Finalmente, resulta elocuente de la nueva situación institucional la evolución comparada de las calorías distribuidas por el PNCA y el sistema de Comedores. La misma evidencia la importancia relativa que logra alcanzar el nuevo programa de complementación alimentaria en relación al tradicional programa de Comedores, con la repercusión que ello trajo en la medida que se asumieron a través del nuevo programa perfiles distintos en la política social alimentaria de los que hablaremos detenidamente en el próximo bloque.

#### V. Los nuevos perfiles comparados y conclusiones

El cometido de estas conclusiones es responder en forma sintética la pregunta formulada al inicio de este trabajo respecto a la posible existencia de alteraciones en la concepción de los programas sociales con posterioridad al régimen autoritario.

Nuestra hipótesis fue que las transformaciones en la política social alimentaria estuvieron orientadas a la constitución de un nuevo modelo de política social, caracterizado por tres perfiles fundamentales: la focalización, la selectividad y la eficiencia. Los cambios llevaron a elevar la capacidad de direccionamiento y desempeño del Estado.

La transformación en la política social alimentaria tiene como explicación la renovación de las élites, la nueva realidad social post-autoritaria (I), los cambios de conocimiento social especializado sobre la reforma del Estado y la política social (II), los que permitieron nuevas formas de percepción y comportamiento de las élites (III). Los frenos de la misma pueden encontrarse en los bloqueos políticos y los obstáculos derivados del grado de autonomía del aparato de Estado.

En primer lugar, si se comparan las calorías entregadas por los programas de complementación y el sistema de Comedores entre 1985 y 1989, 113.065 y 39.422 millones de kilocalorías respectivamente, estamos en aproximadamente tres veces más calorías entregadas por la nueva modalidad en relación al viejo sistema de comedores. Sin embargo, parece más razonable realizar la comparación en los últimos dos años de la política teniendo en cuenta que allí estaba funcionando el PNCA con mayor respaldo técnico, tal cual mostráramos en el capítulo tres: en este caso encontramos que se distribuyeron 29.188 y 14.059 millones de kilocalorías mediante el PNCA y los Comedores respectivamente, siendo la relación superior a dos. Para la comparación hemos descartado recurrir al número de personas a que llega cada uno de los programas respectivamente, en la que el programa de complementación es varias veces superior al de Comedores, como la cantidad de calorías recibidas por persona en la que este último es en algunos casos apenas superior al doble<sup>(47)</sup>.

(47) La referencia más elocuente es la de 1986: 592.000 y 18.346 personas mensualmente atendidas por el PNCA y el sistema de Comedores respectivamente. Las mismas pueden consultarse en el trabajo "Principales Intervenciones Alimentario-Nutricionales en el Uruguay" INDA-UNICEF, 1986-1987. Un análisis más detallado de estas cifras permite concluir que en el mismo año los beneficiarios fueron 1.224.000 y 2220.152 respectivamente, con el agre-

Asimismo, cabe señalar que el viejo sistema de Comedores mantuvo persistencia en un contexto de transformación institucional sin perjuicio de que estuvo en la mirada de la nueva elite de forma de incorporarle los nuevos perfiles de la política. La consideración de modificar en algún sentido la producción de alimentos dentro del mismo, estuvo pautando la necesidad de introducir criterios de eficiencia en el sistema.

Finalmente, respecto a este primer punto interesa recordar la variación del programa Materno-Infantil dentro del PNCA, el que pasó del 15,2% de los alimentos distribuidos en 1987 a un 61,2% de los mismos en 1989, habiendo por tanto cuatriplicado prácticamente su posición relativa. La relevancia de esta variación tiene que ver con la importancia que tuvo el mismo en la afirmación de los nuevos perfiles en uno de los subprogramas del programa de complementación y habiéndose prescindido de su implementación en el sistema de Comedores, hablemos de la focalización, la selectividad y la eficiencia, como nuevos perfiles de la política.

La *focalización*, entendida como la discriminación positiva, fue una característica desde el nacimiento del nuevo programa que a través de los años se fue perfeccionando a través del sistema de controles y posteriores evaluaciones, en tanto que el viejo sistema de comedores careció prácticamente de focalización -sin perjuicio de que fue acondicionado su sistema de selección y se eliminaron la superposición existente en el caso de los escolares con los sistemas de comedores dependientes de Enseñanza Primaria.

La *selectividad*, entendida como la necesidad de concentrar los recursos escasos

gado que la cantidad de calorías distribuidas por beneficiario fueron, 30.940 y 34.268,32 también respectivamente.

sobre los grupos más necesitados, es sin lugar a dudas uno de los más relevantes perfiles del nuevo modelo<sup>(48)</sup>. El nivel socio-económico y, sobre todo, la población de mayor riesgo nutricional, son los dos indicadores más importantes para evidenciar la importancia que tomó en el nuevo programa, como asimismo en su comparación con el viejo sistema de Comedores. Las evaluaciones del Programa Nacional de Complementación Alimentaria, primera y segunda, muestran que un 38,4% y un 54,5% respectivamente de los niños asistidos por el subprograma Materno-Infantil tenían suministro de agua fuera de la vivienda, porcentajes elocuentes si se los compara con el 26% de la población en general y el 6,3% de los hogares con carencias críticas en el abastecimiento de agua.

Por su parte, el sistema de Comedores de Montevideo atendía en su modalidad gratuita, la más selectiva, una población que se encontraba menos de la mitad en estado de pobreza en relación a aquellos en situación de pobreza, 23% y 53% respectivamente. Varias consultas efectuadas dieron cuenta de que bajo la otra modalidad la situación socio-económica es mejor, siendo en su mayoría personas que cuentan con un ingreso salarial. Cabe recordar que en Montevideo, el 12% de la población se encontraría en estado de indigencia y el 13% en situación de pobreza absoluta.

Asimismo, mientras que en el PNCA se creó un instrumento Predictor de Riesgo Nutricional tratando de atender dentro de las personas de mayor riesgo a los que no se encuentran en mejores condiciones sociales,

(48) La temática de la selectividad fue un foco importante de discusión en la Conferencia sobre políticas sociales en los años 80 que apareció en la obra sobre el Estado protector en crisis, Informe OCDE, 1980. Asimismo, ha sido parte de la propuesta y el debate entre los organismos internacionales.

en el sistema de Comedores no se procuró que las prestaciones tuviesen un carácter más redistributivo. Hay una clara intención de atender a los más pobres dentro de los pobres, particularmente a los sectores de extrema pobreza, alejados de los sistemas tradicionales de entrega de servicios.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la población de mayor riesgo nutricional, en una comparación entre las dos modalidades, se puede sostener que si mediante el sistema de Comedores se prestó apoyo alimentario al 2% de las embarazadas, al 0,5% de las nodrizas y al 24% de los niños menores de 6 años del total de beneficiarios, por intermedio del PNCA-MI, se llegó en el año 1988, al 12% de las embarazadas, 14% de las nodrizas, al 74% de los niños de 0 a 6 años. Las cifras son bien elocuentes.

Focalización y selectividad fueron características del nuevo programa eje de la nueva política, en tanto no pasaron por ahora de una preocupación en el viejo sistema.

Por último, el perfil de la *eficiencia*, entendido como la búsqueda de acciones de bajo costo unitario, fue una de las razones que persuadió a la nueva élite de la necesidad de destinar importantes recursos al nuevo programa, teniendo en cuenta que en 1986 el PNCA gastó U\$S 7.979.548 y el sistema de Comedores U\$S 6.138.434, distribuyendo 37.870 y 8.360 millones de Kilocalorías respectivamente. La relación costo/calorías es casi tres veces y media más favorable al PNCA. Esto permitió entrever que no se puede confundir políticas sociales con desarrollo instrumental e institucional de los servicios.

En síntesis, las transformaciones en la política social alimentaria estuvieron orien-

tadas a la constitución de un nuevo modelo, cuyos perfiles fundamentales son la focalización, la selectividad y la eficiencia. La relevancia mostrada del nuevo programa de complementación alimentaria en relación al viejo sistema de Comedores y la presencia de los nuevos perfiles particularmente en el nuevo programa confirman nuestra hipótesis de trabajo.

Los cambios orientados a la constitución de un nuevo modelo, supusieron el aumento en el direccionamiento y desempeño estatal, si tomamos en cuenta la creación de la División y Unidad de Planificación dentro de la estructura orgánica del INDA, el funcionamiento de instancias de decisión paralela<sup>(49)</sup> y la negativa de recurrir al sector privado para la distribución de alimentos y la producción de comidas<sup>(50)</sup>.

Estos cambios en la política social alimentaria no pueden explicarse exclusivamente por la renovación de las élites políticas a partir del nuevo gobierno democrático. Debemos tomar también en consideración el incremento en los niveles de pobreza que pasaron en el caso de las familias indigentes de un 4% en 1963 a un 12,2% en 1976, en tanto las familias pobres que eran un 9,4% en 1963, en 1976 llegaron a un 25%, ambas situaciones correspondientes a familias de Montevideo, departamento que está por debajo en el nivel de necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, la relevancia del tema de la reforma del Estado dejó de ser un tema exclusivamente de técnicos y tomó un

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

(50) Sobre todas las complejidades que plantea la distribución de alimentos a través del mercado privado véase Timmer, P.-Falcon, W. Pearson, S., Food Policy Analysis, Banco Mundial, John Hopkins University Press, EE.UU., 1985.

carácter central en el debate político, pasando asimismo a ser considerado por los más diversos ámbitos disciplinarios y teniendo la más indiscutida contemporaneidad.

La consideración de la reforma del Estado, que no dejó ausente la revisión de su función social, reconoció en el caso uruguayo el agotamiento de modelos anteriores, encontrándose al inicio de la nueva administración en una situación de crisis.

Finalmente, tanto la nueva realidad social heredada como el nuevo conocimiento social especializado sobre la reforma del Estado trajo como consecuencia que las nuevas élites se mostraran conscientes de la situación de crisis, con la necesidad de repensar las políticas sociales en un marco de escasez; en este sentido son elocuentes las afirmaciones del Ministro de Trabajo y Seguridad Social entre 1985-1989, el Lic. Hugo Fernández Faingold, reconociendo la existencia de un nuevo momento, el que se caracteriza por el descubrimiento de la necesidad de reorganizar lo que llamó "la transformación instrumental e institucional de los servicios". En lo que le era personal, afirmó:

"estoy convencido de que estos procesos de modificación de la concepción tradicional de servicios, se van a transformar en el eje central de la discusión política del ajuste de nuestras economías en los próximos años".

El aspecto central de este momento sería la necesidad de superar la confusión entre políticas sociales y desarrollo instrumental e institucional de los servicios. Asimismo, el líder de la Corriente Batllista Independiente (CBI), agrupamiento político del Partido Colorado que tuviera la responsabilidad de administrar la política alimentaria entre otras

instancias institucionales del área social, Senador Manuel Flores Silva, sostuvo:

"El sistema de políticas sociales nacional está al borde de la crisis... La reflexión misma sobre políticas sociales está estancada... nosotros no queremos restaurar, hay que tener en cuenta que hoy vivimos otra situación histórica, económica y social: vivimos una época de escasez de recursos. Tenemos que hacer políticas en ese contexto".

Por último, el Director del Instituto Nacional de Alimentación del período, el Lic. Alejandro Bonasso, en el momento de implementación del nuevo Programa Nacional de Complementación Alimentaria declaró:

"El Instituto no se supo adecuar a las necesidades emergentes de la velocidad de reproducción de la pobreza.... Actualmente, el mismo está comenzando a adecuarse él a las necesidades de la población sin pretender exactamente lo contrario".

Los cambios en la política social alimentaria no deben ocultarnos los indudables bloques a los que las élites políticas se vieron sometidas derivados del funcionamiento del sistema político y del grado de autonomía del aparato de Estado.

En síntesis final, la renovación de las élites, la nueva situación social, el conocimiento social especializado sobre la reforma del Estado en la política social y su consecuencia en la nueva percepción de las élites, que no desconocieron la situación de crisis y el marco de escasez, potenciaron la innovación en la política social alimentaria. La misma llevó a aumentar el direccionamiento y desempeño del Estado, confirmando la hipótesis de que las transformaciones en la política social estuvieron orientadas por un

nuevo modelo, cuyos perfiles fundamentales son la focalización, la selectividad y la eficiencia. Tales perfiles llegaron a la política a través del nuevo programa de complementación alimentaria, el que consi-

guió ser el nuevo eje de la política, sin perjuicio de que se mantuviera el viejo sistema de Comedores debido a indudables razones políticas y al grado de autonomía del aparato de Estado.

ANEXO

CUADRO 1: Hogares por debajo de la línea de pobreza en Montevideo 1970-1989 (En porcentajes).

Periodo	Porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza.
1970	10
1981	12
1er. Semestre 1984	23
2do. Semestre 1984	31
1er. Semestre 1985	29
2do. Semestre 1985	26
1er. Semestre 1987	20
2do. Semestre 1987	13
1er. Semestre 1988	12
1er. Semestre 1989	11

Fuente: Alicia Melgar, en base a DGEC, Encuesta Continua de Hogares

CUADRO 2: Hogares con necesidades básicas insatisfechas 1985 En números absolutos y porcentajes.

	NUMERO	%
Montevideo	5.780	14,3
Interior	135.731	29,2
TOTAL PAIS	192.511	22,3

Fuente: DGEC. Las necesidades básicas en el Uruguay, Montevideo, setiembre 1990.

CUADRO 3: Tipos de hogares. Pobreza y necesidades básicas

	Ingreso por debajo de la línea de pobreza	Ingresos iguales o por encima de la línea de pobreza
Presencia de al menos una carencia crítica	Hogares en pobreza crónica	Hogares con carencias inerciales
Ausencia de carencias críticas	Hogares de pobreza reciente	Hogares en condiciones de integración social

Fuente: Kaztman, 1988.

CUADRO 4: Hogares según tipología del Cuadro 3. Montevideo, segundo semestre 1984-1986 (Porcentajes)

	1984	1986
a) Hogares en condiciones de integración social	76.0	80.2
b) Hogares en situación de pobreza crónica	7.5	6.7
c) Hogares en situación de pobreza reciente	13.0	9.7
d) Hogares con carencias inerciales	3.6	3.5
	100	100
Porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza	20.5	16.4
Porcentaje de hogares con al menos una carencia crítica	11.1	10.2

Fuente: CEPAL, elaborado en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares de la Dirección General de Estadísticas y Censos.

CUADRO 5: Beneficiarios del Programa Solidario de Emergencia Invierno 85 (\*)

Subprogramas	Beneficiarios		Total
	Montevideo	Interior	
Embarazadas	6.465	2.288	8.753
Pre-escolares	4.300		4.300
Escolares	27.000	58.749	85.749
Consejo del Niño	1.500		1.500
Desocupados-Jefes Flia.	45.000	53.151	98.151
Pasivos	50.508	62.261	112.769
Instituciones Privadas	1.200		1.200
	135.973	176.449	312.422

(\*) Cada beneficiario corresponde a cada canasta entregada.

Fuente: Elaborado en base al informe del Coordinador del Programa el Psic. Carlos Cavasin.

CUADRO 6: Beneficiarios promedio por mes del P.N.C.A.

Subprogramas	1987 (3 meses)	1988 (8 meses)	1989 (9 meses)	Máxima 89
Madres	4.246	11.439	10.816	13.538
Niños	13.270	42.018	47.065	59.183
Pensionistas	32.329	48.035	42.754	52.859
Especiales (1)	11.489	23.649		
(2)	2.287	3.975		
Riesgo			(5 meses) 4.000	
FASC			(3 meses) 6.000	
Totales mensuales	63.621	129.116		
" anuales	190.863	1.032.928	943.715	

Fuente: Elaborado en base a datos suministrados por la Nta. Carmen Betancourt.

CUADRO 7: Calorías por año distribuidas por el P.N.C.A. del I.N.D.A.  
(en millones de kcalorías)

	1987	1988	1989
Embarazadas	331.367.400	2.498.277.600	3.036.023.160
Madres en Lact.			
Niños	573.264.000	4.840.473.600	5.483.200.500
Sub-Total	904.631.400	7.338.751.200	8.519.223.660
Pensionistas	1.512.706.230	2.247.605.640	4.464.585.900
Especiales (1)	839.616.120	4.608.717.120	
(2)	334.267.920	1.549.296.000	
	1.173.884.040	6.158.013.120	
Riesgo			138.600.000
FASC			321.840.000
Totales	3.591.221.670	15.744.369.960	13.444.249.500

CUADRO 8: Proporción de alimentos distribuidos por cada subprograma del P.N.C.A. entre 1987 y 1989

Años	Toneladas de Alim.	a) Materno-Infantil	b) Pensionistas	c) Especiales
		%	%	%
1987	802.462	15,2	60,4	24,4
1988	4.877.352	34,4	39,4	26,2
1989	5.897.000	61,2	38,8	—

Fuente: Elaborado en base a datos del INDA

CUADRO 9: Distribución de la población según asistencia al comedor

Asistencia	Nº	%
Diaria	239	80
3 veces o más	34	12
Hasta determinada altura del mes	4	1
Esporádicamente	21	7

CUADRO 10: Distribución de la población estudiada según nivel socio-económico

Nivel socio-económico	N°	%
Alto (1 + 2)	-	-
Medio (3)	-	-
Bajo (4)	59	20
Muy Bajo (5)	170	57
Extrema Pobreza (6)	69	23

Fuente: ¿Quiénes acuden al INDA?, INDA, Mdeo., 1985.

CUADRO 11: Distribución de la población según ocupación

Ocupación	N°	%
Obrero especializado	-	-
Funcionario Público	-	-
Obrero No especializado	33	11
Jubilado	83	28
Pensionista	35	12
Empleada Doméstica	8	3
Changas	27	9
Desocupados	110	37
<b>Total</b>	<b>296</b>	<b>100</b>

Fuente: ¿Quiénes acuden al INDA?, INDA, Mdeo., 1985.

CUADRO 12: Calorías por año distribuidas por el programa de Comedores del I.N.D.A. (en millones de kcalorías)

	1985	1986	1987	1988	1989
COMEDORES	8.508	8.360	8.495	7.232	6.827

Fuente: Elaborado en base a información suministrada por INDA \*

CUADRO 13: Comidas servidas por el Programa de Comedores (1985-1989)

	1985		
	Serv. Pagos	Serv. Gratis	Total Serv.
Montevideo	490.958	2:007.144	2:007.144
Interior	662.543	1:804.874	1:804.874
<b>Total</b>	<b>1:153.501</b>	<b>3:812.018</b>	<b>4:965.519</b>
	1986		
Montevideo	550.011	1:634.079	2:184.090
Interior	851.611	1:848.090	2:699.701
<b>Total</b>	<b>1:401.622</b>	<b>3:482.169</b>	<b>4:883.791</b>
	1987		
Montevideo	490.246	1:512.698	2:002.944
Interior	1:094.216	1:861.288	2:955.504
<b>Total</b>	<b>1:584.462</b>	<b>3:373.986</b>	<b>4:958.448</b>
	1988		
Montevideo	509.916	1:076.840	1:586.756
Interior	1:056.350	1:576.502	2:632.852
<b>Total</b>	<b>1:566.266</b>	<b>2:653.342</b>	<b>4:219.608</b>
	1989		
Montevideo	441.825	1:014.481	1:456.306
Interior	1:117.238	1:399.034	2:516.272
<b>Total</b>	<b>1:559.063</b>	<b>2:413.515</b>	<b>3:972.578</b>

Fuente: Elaborado en base a datos suministrados por INDA

**Bibliografía**

ARANCHES, Sergio. Os despossuidos. Zahar. 1985. Río de Janeiro. The politics of social Welfare development in Latin American, Río de Janeiro, IUPERJ, 1985.

BENTANCOURT, Carmen. I.N.D.A. Hacia nuevas estrategias alimentario-nutricionales, INDA, Serie B. Investigación y Proyección, Mdeo., 1989.

BOVE, Isabel. Desnutrición un problema actual, CIEDUR, Mdeo., 1986.

BUSQUETS, José Miguel. La reforma del Estado en la política social alimentaria uruguaya (1985-1989), Tesis de Maestría en Ciencia Política, IUPERJ, Mdeo. 1991.

CASTAGNOLA, José Luis. Actores sociales y espacio público. FESUR y Fundación de Cultura Universitaria, Mdeo. 1989.

CEPAL y DGEL. Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay, Mdeo., Arca, 1989.

CIDE, Informe sobre la Administración Pública. Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), 1965. Instituto del Libro, Mdeo. 1989.

CORNIA, Andrea. "Formulación de la política social: reestructuración, objetivos y eficiencia", en Ajuste con rostro humano, Siglo XXI, España 1987.

CORREA, Freitas. La reforma del Estado en el Uruguay, Oficina del Servicio Civil, Mdeo. 1988.

CROZIER, HUNTINGTON y WATANUKI. The crisis of Democracy, New York, The University of New York, 1973.

DE SIERRA, Gerónimo (comp.). Hacia dónde va el Estado Uruguayo, Fundación de Cultura Universitaria, CIEDUR, Mdeo., 1987.

DE SIERRA, Gerónimo y CASTAGNOLA, José Luis. "Uruguay: Los actores socio-políticos ante la modernización del Estado" en ¿Hacia un nuevo orden estatal en América Lati-

- na? Democratización, modernización y actores socio-políticos, CLACSO, Bs. As. 1988.
- DIAZ, Ramón. "El Sector Público" serie de artículos en el Semanario Búsqueda, Mdeo. 1985.
- DGEC. Las necesidades básicas en el Uruguay, DGEC, Mdeo. 1990.
- FRANCO, Rolando. "Las políticas sociales de la post-crisis" en Políticas Sociales en Uruguay. Planificación, Evaluación y Desarrollo Regional, Instituto Nacional del Libro, Mdeo. 1989.
- GONZALEZ, Luis Eduardo. Transición y restauración democrática, CIESU/DT 105/85, Mdeo.
- GORVACHOV, Mijail. Perestroika, EMECE Ed. Bs. As. 1987.
- HALL, John. Administración Pública en Uruguay. Sugerencias para una reforma. Misión Hall 1954. Instituto Nacional del Libro, Mdeo. 1989.
- HARETCHE, Alvaro y BOVE, Isabel. Principales intervenciones Alimentario-Nutricionales en el Uruguay. INDA-UNICEF, Mdeo. 1987.
- INDA. ¿Quiénes acuden al INDA? Serie B. Investigación y Proyección del INDA, Mdeo. 1985.
- INDA. "Memoria Anual del INDA", Mdeo. 1987.
- INDA. "Programa Nacional de Complementación Alimentaria", PNCA, Mdeo. 1987.
- KLISBERG, Bernardo (Compilador). La democracia frente al reto del Estado eficiente. Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As. 1988.
- LANZARO, Jorge Luis. Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas 1940-1985, Fundación de Cultura Universitaria, Mdeo. 1986.
- LIMA Jr., Olavo Brasil de, "Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar", en Revista de Administração Pública, vol. 10, Nº 2, abril-junio de 1976, Río de Janeiro.
- MARTORELLI, Horacio. Políticas sociales, participación ciudadana y acción municipal. CIEDUR, Mdeo. 1986.
- MELGAR, Alicia. Distribución del ingreso en el Uruguay, CLAEH, Mdeo. 1989.
- OCDE. El Estado Protector en Crisis, OCDE, 1980.
- OFFE, Claus. A ingobernabilidad: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise", en Problemas estruturais do Estado, Tempo Brasileiro, 1984.
- OSZLAK, Oscar. Diagnóstico de la Administración Pública. Informe Oszlak 1972. Instituto del Libro, Mdeo. 1989.
- PANIZZA, Francisco y PEREZ PIERA, A. Estado y Sociedad. FESUR y Fundación de Cultura Universitaria, 1988, Mdeo.
- PEREZ GARCIA, Antonio, PETIT, Juan Miguel y VIDART NOVO, Gabriel. Hacia una nueva política social. Instituto Nacional del Libro. Mdeo., 1989.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Ciudadanía e Justicia. Campus. Rio de Janeiro, 1979.
- RIAL, Juan. "Estado y sociedad civil en la formulación de las políticas de ingreso en el Uruguay" en la Revista de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República Nº 1, Mdeo. 1987.
- RODE, Patricio. "Modelos de desarrollo y políticas sociales" en Cuadernos del CLAEH Nº 29, Mdeo. 1984.
- TIMMER, C. Peter. Food Policy Analysis. Banco Mundial, The John Hopkins University Press, 1985.

## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es contribuir al análisis de la política social a partir de la restauración democrática uruguaya. El interés del mismo es presentar las alteraciones en la concepción de los programas sociales del período reciente 1985-1989, teniendo en cuenta que la mera renovación de la élites no explica las mismas. Se considera la nueva realidad social heredada del régimen autoritario, el conocimiento social especializado sobre la reforma del Estado en la política social y la percepción y comportamiento de las nuevas élites políticas. Para ello, se siguió la política social alimentaria. Nuestra hipótesis central es que las transformaciones de la política social alimentaria estuvieron orientadas por un nuevo modelo de política social, el que tiene como perfiles fundamentales la focalización, la selectividad y la eficiencia.

## ABSTRACT

The object of this paper is to contribute to the analysis of the social policy since the restoration of a democratic government in Uruguay. The author's intention is to show the variations in the conceptions of the social programs of the recent 1985-1989 period, considering that the mere renewal of the elites does not explain them. Therefore, the study focuses on the new social reality that is a legacy of the authoritarian regime, the expert social knowledge on the State reform in the social policy, and the new perceptions and behavior of the new political elites. The social policy on food is taken as an example. The author's main hypothesis is that the transformations of the social policy on food were oriented by a new model of social policy, which has as main profiles focalization, selectivity and efficiency.