

INFORME PRELIMINAR

**Por Ana Fonseca
Octubre de 2006**

El presente informe debería ser un ejercicio de Apreciación del Programa de Opción Productiva (POP) y del Programa de Fortalecimiento de Iniciativas Locales (FIL) resultado del trabajo realizado entre los días 7 y 9 de Octubre del año 2006, en el marco del Convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sin embargo para no tomar los dos programas aislados de una estrategia más amplia, opté por empezar con un breve recorrido de la estrategia con sus puntos en el tiempo de modo a observar cuando cada “pieza” surge y se encaja como parte de la estrategia contenida en el PANES. Como el Programa de Fortalecimiento de Iniciativas Locales no pertenece al PANES acabé por no tratar de lo mismo, aunque los comentarios acerca de del POP sean también pertinentes al FIL.

Este Informe toma por base un contacto inicial con personas con responsabilidades importantes en la estructura del MIDES: Señor Christian Mirza – Director de Políticas Sociales; Señor Lauro Meléndez – Director de Evaluación y Monitoreo, Señora Carmen Beramendi -- Directora del Instituto Nacional de las Mujeres; Señora Mariela Mazzotti -- Directora de la Dirección de Desarrollo Ciudadano; Señora Diana Marcos -- Directora General del MIDES. Además de esto fueron realizadas reuniones de trabajo con los equipos del POP, FIL y Evaluación y Monitoreo. Todo el trabajo contó con el soporte y la interlocución del Señor Milton Silveira y de la Señora Marianela Bertoni, ambos de la dirección de evaluación y monitoreo.

Cabe destacar que las opiniones que aquí se expresan se sustentan únicamente en una reflexión sobre las dichas reuniones, así como en la revisión de documentación, incluyendo los llamados a presentación de emprendimientos asociativos en todo en país, el formulario de presentación de emprendimientos (proyectos económicos o de servicios y proyectos socio-culturales o ambientales), el programa de fortalecimiento de iniciativas locales, el programa de opción productiva, lo formulario de inscripción del PANES, la Ley 17.866 de 21 de marzo de 2005, la Ley 17.869, de 12 de mayo de 2005 y otros documentos.

Como afirmé al principio, para otorgar sentido al POP preferí destacar el “contexto” de su surgimiento, o sea, tomar como referencia el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social como parte de la estrategia de enfrentamiento de la emergencia social en Uruguay.

El Informe se divide en tres partes. En la primera subrayo la creación del MIDES y el lanzamiento del PANES para introducir algunos elementos para la evaluación. Todavía en esta primera parte, trato de los componentes del PANES con énfasis en el programa Ingreso Ciudadano como puerta de entrada para otros programas que componen el PANES – rutas de salida, opción productiva y trabajo por Uruguay sobre todo. En la segunda presento, con base en el anterior, algunas reflexiones para la evolución. Finalmente, en la tercera y última parte, trato exclusivamente del programa Opción Productiva.

I. Apreciación General

El PANES representa una innovación en la estrategia para combatir la pobreza en Uruguay y está en una estructura ministerial también innovadora en el Estado, el Ministerio de Desarrollo Social. Por su carácter de emergencia, el PANES tiene la duración prevista de dos años y la misma será cumplida en mayo del 2007.

Los dos componentes novedosos (el Plan y la estructura reciente) apuntan para la imperiosa necesidad de evaluación de proceso sin que sea de menor importancia una evolución de impacto.

En el primero caso, evaluación de proceso, es importante subrayar que para la implementación de un plan o programa las condiciones institucionales existentes en el Gobierno Central (y casi siempre las relaciones entre el Gobierno Central con los Gobiernos locales -- Departamentos o Provincias, Municipalidades o Distritos), juegan papel rol importante.¹

En el caso de Uruguay ocurre la creación simultánea del MIDES y la implementación de PANES. Quiero por lo tanto resaltar la doble tarea de construcción de la institucionalidad.

¹ Una referencia especial a las relaciones de cooperación entre los niveles de Gobierno, los pactos y los instrumentos de adhesión o convenio con el Gobierno Central.

1. a MIDES

La tarea de en simultaneo construir el MIDES, diseñar e implementar el PANES es grandiosa en todos los sentidos. Como es conocido, el MIDES resulta de la aplicación de la Ley n° 17.886 que suprime el Ministerio de Deporte y Juventud y redistribuye atribuciones y competencias del dicho Ministerio entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Turismo. La Ley también determina que el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), anteriormente en integrado al Ministerio de Deporte y Juventud, sea incorporado al MIDES, pero manteniendo su estructura y organización y los funcionarios del Instituto redistribuidos al Ministerio de Desarrollo Social. Del mismo modo, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer fue incorporado al MIDES, también manteniendo su estructura y organización.

Finalmente, la Ley n° 17.886 de marzo del 2005 estableció que el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) se relacionaría con el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Desarrollo Social.

Lo que quiero subrayar con el recorrido es que el MIDES fue formado a partir de distintas culturas institucionales y que sus competencias y atribuciones para actuar bajo la lógica del desarrollo social, conforme el artículo 9° de la Ley n° 17.886, son amplias, mereciendo destaque las que siguen:

- A. sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos **formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general;**
- B. **Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales,** implementados por el Poder Ejecutivo **para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación;**
- C. **Diseñar, organizar y operar un sistema de información social** con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, **que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales;**
- D. **Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social,** mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social;
- E. **Coordinar con los Gobiernos Departamentales,** la ejecución de sus cometidos;

- F. **La regulación, promoción, seguimiento y monitoreo de las actividades de las entidades estatales** que actúan en materia de **juventud, mujer, adultos mayores y discapacitados**, en cuanto corresponda.
- G. **Fiscalizar**, con carácter preceptivo, **a toda institución privada** con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios, en cuanto al cumplimiento efectivo de los mismos.

Observarse que el MIDES debe formular, supervisar, coordinar y evaluar distintas áreas – juventud, mujer, familia, discapacitados, adultos mayores – ahora bajo su “comando”, además de coordinar la acción del gobierno central (políticas y programas) bajo la lógica intersectorial – una actuación horizontal con mantenimiento de las atribuciones de los ministerios sectoriales pero promoviendo una conjugación de esfuerzos y/o concediendo sentido más amplio a la política sectorial -- de modo a garantizar el ejercicio de derechos: alimentación, salud, educación, vivienda entre otros.

Si en MIDES tiene atribuciones para diversas áreas que están bajo dirección (de a dentro del Ministerio para afuera) y también atribuciones de carácter horizontal (practicar la intersectorialidad entre sus iguales), el Ministerio también tiene atribuciones para “fuera” de gobierno central – fiscalizar las entidades privadas que ejecutan programas bajo la modalidad de convenios -- y con otro nivel de gobierno -- hacer la relación entre el gobierno central y los gobiernos departamentales.

Además de todo esto, el MIDES tiene bajo su responsabilidad diseñar, organizar y operar un sistema de información social que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales e implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social.

1. b PANES

En su formato original el PANES consistiría en siete grandes áreas: alimentación, ingreso, empleo, salud, educación, asentamientos precarios y alojamiento.

En el área de **alimentación** el Plan Alimentario Nacional cuyo *“objetivo es que en los dos años que durará el Panes, se puedan erradicar los merenderos y los comedores.”* Es un programa de transferencia monetaria destinado a la alimentación e higiene en los hogares con personas menores de 18 años y embarazadas. El monto varía entre 300 y 800 pesos y es acumulativo con el Ingreso Ciudadano.

En lo que dice respecto a los **ingresos**, el Programa de Ingreso Ciudadano es destinado a los hogares más pobres (el primer quintil de hogares bajo la línea de pobreza). El programa, constitutivo del Plan Nacional de Emergencia Social fue aprobado por **unanimidad** por la Cámara de Diputados en mayo de 2005 y sus pagos empezaron en mayo del mismo año. Las fechas sirven para subrayar la velocidad de la implementación: **dos meses** después de la posesión del presidente Tabaré Vázquez.

Aunque sea dicho que es un programa de transferencia monetaria con exigencia de contrapartidas -- la inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal; los controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas; la participación en actividades comunitarias² etc. -- y por tiempo determinado no fueran preparados los instrumentos para los compromisos entre las partes y para el registro del cumplimiento de las contrapartidas.

Es probable que las contrapartidas, “tradicionales” en la región, carezcan de sentido para los problemas que la política de transferencia monetaria en Uruguay pretende solucionar. Es una posibilidad incluso por el corto plazo de duración, o sea, de la permanencia máxima en el programa. La duración de dos años, contada desde la fecha de inscripción, permitió que muchos titulares recibiesen acumulado y no como sería esperado: el primero pago de veinte y cuatro pagos; el segundo pago de veinte y cuatro pagos y así sucesivamente. Creo que el programa provocó y provoca positivo choque de ingresos o un choque distributivo y si no fuera por su plazo, estaría más para

² Artículo 8° de la Ley n° 17.869.

un ingreso básico de ciudadanía que para un programa de transferencia monetaria con contrapartidas.

En el área de **empleo**, la legislación del PANES en su artículo 2° trataba de un Programa de Empleo Transitorio que recibió el nombre de programa **Trabajo por Uruguay** es una modalidad de empleo transitorio. El programa empezó en septiembre de 2005 y es dirigido a los jefes y jefas de hogares que están en el Programa Ingreso Ciudadano y tiene la duración de seis meses. El “Ingreso Ciudadano” funciona como una puerta de entrada al programa Trabajo por Uruguay. Para su funcionamiento hay una convocatoria abierta a los jefes y jefas de hogar y después un sorteo una vez que hay más inscriptos que vagas disponibles. El programa consiste en jornadas de trabajo – los órganos públicos presentan sus demandas – y capacitación.

Con respecto a la capacitación, además de las 20 horas obligatorias durante los cinco meses de trabajo, el mes final es dedicado exclusivamente de capacitación. En el área de trabajo las instituciones públicas definen lo que necesitan y el MIDES hace convenios con Intendencias, Ministerios y otras instituciones: *Ministerio de Salud Pública, con ANEP, tanto en Primaria y Secundaria, se está incorporando la UTU, estamos trabajando también con el INAU, con el Ministerio de Turismo y Deportes y con AFE. Son tareas que de alguna manera tienen que ver con oficios, jardinería, mantenimiento de espacios públicos, carpintería, electricidad, sanitaria.* ³

El pago es el 1 y ½ el valor del Ingreso Ciudadano, pero nos es acumulativo.

En el área de la **salud**, el programa de Emergencia Sanitaria, conforme el PANES, sería realizado con el Ministerio de Salud Pública (MSP) a partir de la contratación de 60 equipos médicos para policlínicas móviles que trabajarían fundamentalmente en el interior del país, bajo el supuesto de los médicos de familia y sumando especialidades desde pediatría y ginecología hasta geriatría y neurología. En la actualidad se trata básicamente de fortalecimiento del Primer Nivel de Atención. Para esto lo que realizó el MIDES/PANES fue transferir recursos con este objetivo al Ministerio de Salud Pública.

En lo que concierne a la **educación**, estaba previsto en el PANES el programa de Educación en Contexto Crítico (PECC) en coordinación con el Ministerio

³ Entrevista de MARIELLA MAZZOTTI, Directora Nacional de Desarrollo Ciudadano, al Espectador.com.

de Educación y Cultura (MEC) y los organismos de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Además se insistiría con experiencias como las escuelas de tiempo completo y las de contexto crítico una vez que hay la estimativa que en Uruguay hay 4.000 niños que no asisten a la escuela. Finalmente el PANES registra la intención del Poder Ejecutivo de implementar, en los centros de estudios ubicados en los barrios más carentes, un programa denominado "Educación en Contextos Sociales Críticos", para mejorar el nivel educativo de los niños y jóvenes que allí concurren. En el caso de Educación, el PANES/MIDES han apoyado programas socioeducativos de verano.

En la área de **habitación** el PANES prevía el Programa de Asentamientos Precarios (PAP), y el Programa de alojamiento (PROALOJA).

El primero (PAP) en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) intentaría regularizar la situación habitacional, social, legal y sanitaria de los habitantes de esos asentamientos y pensiones, en el marco de un plan de construcción de viviendas populares y sería impulsado por las Direcciones de Vivienda y del Programa de Integración de Asentamientos irregulares del MVOTMA. Es lo que se conoce actualmente como Programa de Mejoramiento del Habitat.

Ya el Programa de Alojamiento para persona en situación de calle (PROALOJA) tendría la competencia de coordinar acciones destinadas a eliminar la situación de calle en personas de todas las edades, con especial atención a niños, madres y ancianos. Como primera etapa, estaba previsto crear refugios coordinados con organizaciones públicas y privadas, especialmente ONG religiosas o de asistencia social, en Departamentos donde ese hecho sería más urgente de situación: Montevideo, Maldonado, Canelones y Salto.

El programa de Mejoramiento del Habitat consiste en una transferencia no monetaria directamente, mas en especie, pues es una canasta de materiales de construcción y recuperación o reforma de la vivienda. Desde el punto de vista operacional, cada vivienda recibe la visita de un técnico que identifica las carencias y sugiere la "canasta" de materiales para cada situación.

Los hogares en condiciones de entrar en el programa de mejoramiento son hogares involucrados en el PANES que presentan (de acuerdo a un índice) carencias críticas habitacionales. Es importante resaltar que también hay

intervenciones con un criterio de zona cuando en el entorno inmediato de los hogares PANES seleccionados hay otras viviendas en estado crítico de habitabilidad de hogares que no están en el plan.

En términos de la población objetivo del programa de Mejoramiento del Habitat, tenemos lo que sigue:

- a) hogares PANES en situación crítica habitacional (seleccionados por un índice a partir de la información de la Base de datos);
- b) hogares PANES que no fueron seleccionados pero presentan algunas carencias habitacionales y se encuentran próximos a los seleccionados;
- c) hogares no PANES que presentan carencias habitacionales y están próximos a los hogares seleccionados.

Finalmente, en **noviembre de 2005** fue lanzado el programa “Rutas de Salida” que nos constaba del PANES. Es destinado a los grupos que están en Ingreso Ciudadano y por medio de cual el gobierno buscar fortalecer las capacidades de lectura e escritura y lógica matemática para combatir al analfabetismo funcional existente; capacitación en el campo de los derechos de los ciudadanos; además de la oferta de cursos de capacitación laboral con el objetivo, entre otros, de la formación de emprendimientos productivos. Rutas de Salida tiene la duración de ocho meses y su contenido es ofertado, sobre todo, por organizaciones no gubernamentales. La participación es de libre adhesión.

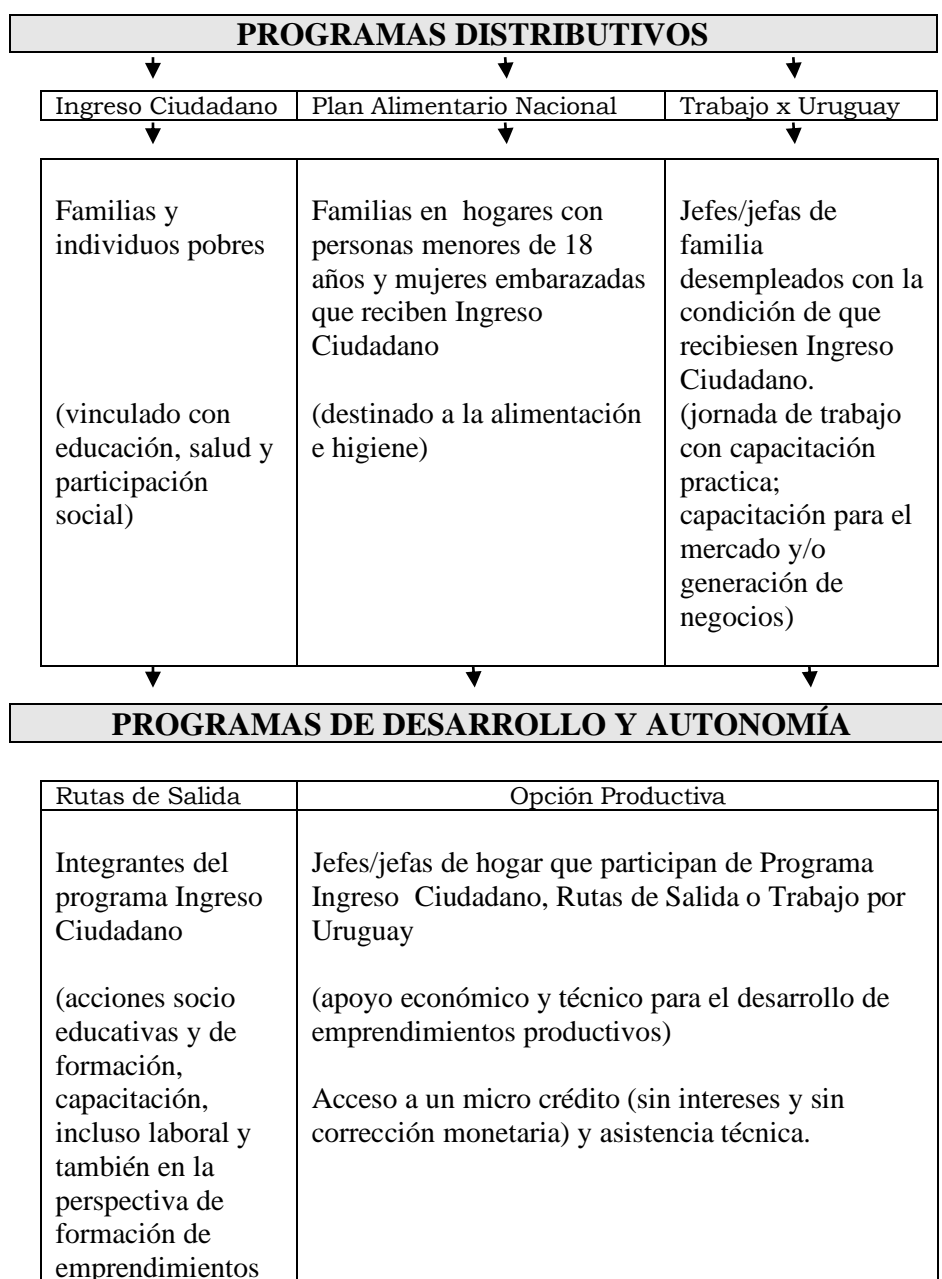
Ya en el año de **2006**, empezó el Programa de Opción Productiva, también no previsto en el PANES, que es dirigidos a los jefes y jefas de hogar que participan de los programas Ingreso Ciudadano, Ruta de Salida o Trabajo por Uruguay. El programa visa a estimular y apoyar el surgimiento, desarrollo y consolidación de emprendimientos productivos, de preferencia asociativos. El programa funciona con asistencia técnica para el análisis de viabilidad de los proyectos y acompañamiento de la gestión. El apoyo económico es para maquinaria, materia prima, ampliación de locales, compra de terrenos y otros.

Cuanto al reembolso del “préstamo” está prevista la devolución del 40% del monto total, empezando hasta el sexto mes de funcionamiento. Los proyectos para pleito son presentados al MIDES por medio de las organizaciones que trabajan con aquellos/as que están en Construyendo Rutas de Salida o en Trabajo por Uruguay; personas que están en el programa de ingreso y completan el Formulario de presentación de POP. Todos/as interesados deben

completar el Formulario de Presentación de Proyectos detallando los principales aspectos de la propuesta.

Así, la estructura del PANES parece estar formada por dos grandes bloques, conforme el cuadro 1 a donde el programa Ingreso Ciudadano es la puerta para el acceso a los demás programas.

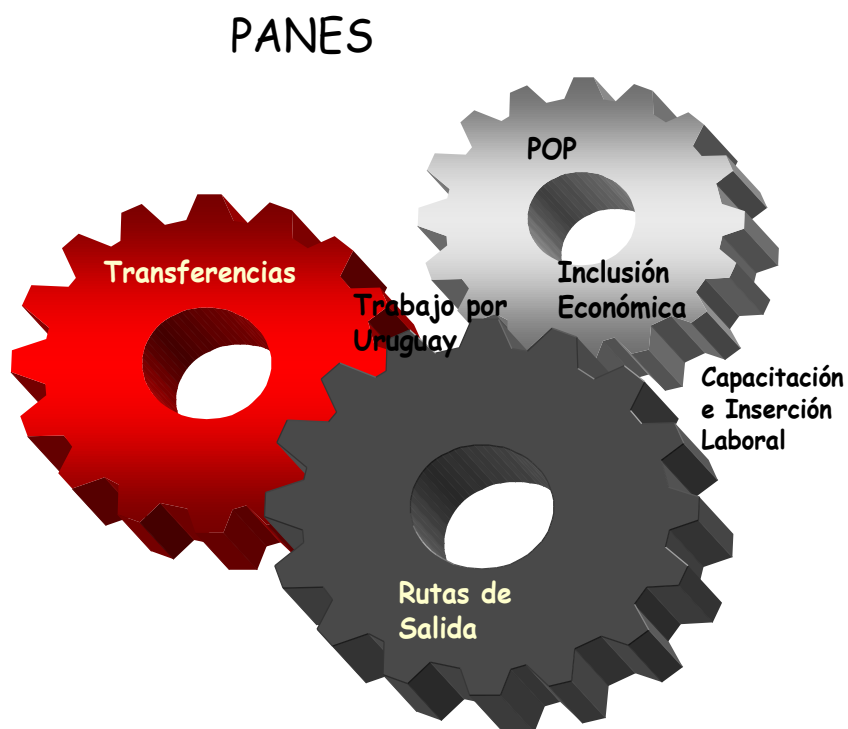
Cuadro 1 - PANES



Sin embargo algunos componentes del PANES tienen puntos de intersección con los demás. El Programa Trabajo por Uruguay, por ejemplo, es a lo mismo tiempo un programa de transferencia de ingreso, de capacitación laboral y inclusión económica, conforme gráfico abajo. Las transferencias (vide gráfico)

son de tres tipos – Ingreso ciudadano, PAN y Trabajo por Uruguay – siendo que solamente no es posible acumular Ingreso Ciudadano con Trabajo por Uruguay. Entonces, en términos comparativos, las familias acumulan Ingreso Ciudadano con el PAN, o Trabajo con Uruguay con el PAN. Así, es posible, en la dependencia del número de miembros, distintos valores monetarios *per capita*.

Grafico 1



II. Reflexiones para la Evaluación

Con base en la descripción de la primera parte es que creo recomendable una evaluación de proceso tomando en consideración, sobre todo, la doble innovación: el MIDES y el PANES y sus tiempos.

En lo que concierne al PANES, es importante llevar en consideración que calidad de la implementación es fundamental para la marcha adecuada y para la creación de rutinas y procedimientos apropiados a su desempeño y al cumplimiento de metas. En esto punto se trata de los arreglos institucionales del MIDES y del PANES.

En el caso del PANES, sobre todo de su componente “*ingreso ciudadano*” se trata de llevar en consideración que entre las variables que determinan la calidad de la implementación están:

- a) las estrategias escogidas por los líderes y autoridades con respecto del *timing* de la implementación;
- b) las alternativas de comunicación para los públicos internos y para la opinión pública local y nacional;
- c) los grados de complejidad institucional establecidos por el diseño;
- d) los recursos humanos involucrados en su dirección y gestión y en su operación rutinaria (formación, experiencia previa, grados de conocimiento y de adhesión al programa) y de la red de apoyo;
- e) los formatos, la adecuación y la operación de los sistemas de selección, acompañamiento y control establecidos.
- f) La manera como fueran solucionados los cuellos de botella burocráticos y legales, en la definición de las rutinas y procedimientos del plan;
- g) Como es procesado, acumulado y utilizado el aprendizaje institucional que ocurre a lo largo de la implementación.

Lo que llama la atención en la experiencia de Uruguay es la velocidad de la implementación de PANES. Es especialmente increíble, el ritmo de la implementación de su componente Ingreso Ciudadano. En las experiencias de América Latina y el Caribe, generalmente se cuenta con tiempo suficiente como para realizar pilotos de distintos elementos operativos, se prueba en campo el diseño conceptual, y se somete a una serie de modificaciones y revisiones antes de la operación oficial. Además de esto, es común que suceda una implementación de base territorial y una distribución en el tiempo hasta atingir el 100%. En el caso de “Ingreso Ciudadano”, supongo que se ha

tenido que ir mejorando el programa sobre la marcha, al no contar con el beneficio de un período de prueba.

En el contexto de los Programas de Transferencias Condicionadas que han proliferado en los últimos años en América Latina, *Ingreso Ciudadano* aporta muchas innovaciones.

La primera es que el ingreso ciudadano se dirige a todos los ciudadanos pobres, o sea, prescinde de la presencia de niños y adolescentes en los grupos familiares como es la práctica en nuestra región⁴.

La segunda innovación consiste en la ausencia de términos de compromiso y responsabilidad entre el poder público y el titular de la transferencia monetaria. En este sentido opera como un derecho de hecho y no como un derecho condicionado al cumplimiento de contrapartidas.

La tercera consiste en el establecimiento de un corto plazo de duración (2 años), en términos comparativos con los demás programas en la región.

La cuarta, ya la mencioné y si bien no constituye una innovación, hace a este Programa atípico en la región latinoamericana, es la velocidad en su implementación.

Todavía con el tema del programa Ingreso Ciudadano, un beneficio fijo por familia, si bien tenga la ventaja de hacerlo sencillo y entendible, este elemento de diseño introduce al menos un sesgo importante y contrario al espíritu del programa: las familias con mayor número de miembros reciben en la práctica un apoyo por persona menor al que reciben las familias con un menor número de integrantes. Además, las familias con hijos en edad escolar cuando comparadas a las familias sin hijos con edad para asistir a la escuela, tienen costos adicionales (los útiles escolares por ejemplo) y el monto del apoyo es constante.

En la experiencia de América Latina e el Caribe, como presentaré con algunos ejemplos, casi siempre los montos son diferenciados:

En República Dominicana el programa Solidariedad con sus componentes de transferencia de ingreso (Comer es Primero y Incentivo a la Asistencia Escolar)

⁴ México (Progres/Oportunidades) llevó cerca de ocho años para abrir el “zoom” de la focalización con la incorporación de los Jóvenes (Jóvenes en Plataforma de Oportunidades que es un ahorro) y de los adultos mayores (una pensión). En República Dominicana (2005) el componente “Comer es Primero” de Solidariedad también prescinde de la presencia de niños y adolescentes

paga un monto fijo para el primero Programa (Comer es Primero) que es independiente de la presencia de niños/as y adolescente en el hogar y un monto variable (en relación al número de niños/as y adolescentes hasta un limite) en el segundo programa. Una familia con puede recibir de los dos programa. Hay así, un piso y un techo para hacer con que la transferencia sea equitativa.

En Brasil, el Programa Bolsa Familia paga un piso para todas las familias en situación de extrema pobreza y una parte variable que es relacionada al número de hijos, pero con límite máximo. Para las familias en extrema pobreza existe un piso mínimo y un valor máximo.

En México, el Programa Oportunidades garantiza los apoyos educativos a las familias (los cuales son crecientes con el nivel educativo) hasta terminar la educación media superior, y gradualmente son eliminados otros tipos de apoyos, como el apoyo alimentario, que es de un valor muy inferior en términos monetarios. Al graduarse de la educación media superior, el estudiante (Jóvenes en Plataforma de Oportunidades) recibe un fondo de ahorro que le permite acceder a una serie de opciones de desarrollo, y que de hecho constituye un incentivo a la salida del Programa.

Ya en Perú, el Programa Juntos, en proceso de reformulación, paga un monto fijo a todas las familias lo que acaba por introducir diferencias importantes entre ellas y crear un punto de tensión.

Acerca del diseño institucional en Uruguay, es posible que al no verificar contrapartidas el diseño institucional no presente mayores problemas.

Los diseños institucionales de la mayoría de los países de América Latina hacen especialmente complejo el funcionamiento de un Programa que depende de la coordinación entre distintos Ministerios. Las reglas para la educación, para la salud etc., y a respecto de las cuales, en cuanto áreas específica, cada uno de estos actores (Ministerio de la Salud, Ministerio de la Educación) cuenta con responsabilidades y obligaciones legales, presupuestos etc.

Del mismo modo, al no verificar contrapartidas, el programa no crea demanda y con esto no presiona la oferta de servicios públicos.

La presión sobre la oferta es un punto de tensión entre los actores gubernamentales. Algunos países decidieron empezar, con algunos arreglos, por los territorios a donde la oferta de servicios públicos garantiza que las

familias pueden cumplir con las contrapartidas. Esta solución, sin embargo, penaliza las familias que residen en áreas con escasos servicios públicos. En realidad, ellas son penalizadas en doble: no tienen los servicios y no pueden acceder a la transferencia por lo mismo motivo.

En la experiencia de Perú, para solucionar el problema de la oferta, el 30% del presupuesto del programa es destinado en partes iguales para las áreas de salud, educación e identificación (10% para cada sector). En el caso de la identificación se trata de incluir a los ciudadanos/as en la vida o existencia civil, pues es elevado el número de indocumentados, y porque la identificación es imprescindible para el cobro del beneficio. En las áreas de educación y salud se trata de garantizar la oferta.

Cuanto a la temporalidad, PANES establece el plazo de dos años. Esta restricción de temporalidad tiene la lógica de no eternizar indefinidamente a los participantes en el programa – lo que es excelente y es un problema que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están enfrentando – pero puede traer más costos que beneficios en términos del logro de los objetivos de mediano y largo plazo. Además, creo que es necesario llevar en consideración que las “puertas de salida” (sea con el programa “rutas de salida”, sea con el “programa de opción productiva”) son de más recientes implementación y el plazo de dos años es muy corto.

Si ingreso ciudadano fuese un programa de transferencia monetaria con contrapartidas en las áreas de educación y salud el límite de temporalidad iría en contra los objetivos en los dos sectores, pero esto puede no ser un problema en Uruguay. Si el objetivo fuese la ampliación de la escolaridad y creación de mejores oportunidades en el futuro, el plazo sería distinto o ocurriría una re-evaluación al final de los primeros dos años. La acumulación de activos, capacidades u otro nombre por medio del sistema educativo requiere una estrategia de más mediano plazo para los participantes. Ejemplo: progresar por suficientes años en el sistema escolar para acceder a los niveles educativos post-primaria.

III. Programa Opción Productiva

Los objetivos del POP sùmanse a los objetivos de refuerzo y adquisición de nuevas habilidades y ampliación de la ciudadanía que dan sentido a los programas Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida.

El POP, bien como el programa de Fortalecimiento de Iniciativas Locales, comparte algunas características de lo que se conoce como Economía Solidaria⁵.

- a) Contribuir para el acceso de los ciudadanos/as al trabajo y al ingreso, apoyando sus negocios individuales o colectivos;
- b) Fomentar el desarrollo de modelos socios productivos colectivos y de autogestión;
- c) Incentivar y apoyar la creación, el desarrollo, la consolidación y expansión de emprendimientos populares solidarios, organizados en cooperativas o bajo otras formas asociativas;
- d) Estimular la producción e el consumo de bienes e servicios ofertados pelo POP o FIL, como es el caso de parte del pago en servicio o producción, conforme previsto en el diseño;
- e) Fomentar la creación de redes de emprendimientos populares y grupos sociales productivos, bien como favorecer las relaciones de intercambio y cooperación entre ellos.

Algunos elementos de la operación del POP llaman la atención. El primero es que el Programa sea ciego a las informaciones contenidas en la base de datos de los participantes del Programa Ingreso Ciudadano (referencia al Formulario) una vez que hay informaciones acerca de trabajadores por cuenta propia con local o inversión. En este sentido, el POP no es un programa activo, pues su respuesta depende de la demanda. Quiero decir que mi impresión (y es solamente de esto que se trata) es que el MIDES, con el POP podría tener una acción más indutiva.

El segundo punto es que la mayor posibilidad que acceder al programa reside en la participación en “Rutas de Salida” que a su vez es un programa de libre elección por parte de sus participantes.

En tercero no existe en la oferta de actividades de “Rutas de Salida” un módulo específico sobre emprendimientos o otra nomenclatura (economía

⁵ Para el tema de la Economía Solidaria y el examen de una experiencia concreta, véase: SCHWENGBER, Angela, SILVA, Sandra; PARRA, Henrique. Construyendo una política pública de economía solidária. SP: 2003

solidaria, por ejemplo) a partir de lo cual fuesen identificadas las personas interesadas en armar o desarrollar un negocio.

En cuarto el Formulario de Inscripción para el POP es por demasiado complejo y por esto requiere un conocimiento especial que no tiene relación directa con la capacidad de seguir para adelante con un emprendimiento.

En quinto hay un “agujero” (en términos de perfil) al respecto de las organizaciones que están en el centro de la preparación y seguimiento de los proyectos para la validación y cuanto a un “forum” de discusión entre las ONG’S que están en POP y entre estas y el gobierno.

En sexto si los recursos aportados al programa son sin retorno financiero hay todavía una laguna para pensarse en una política de Estado – el marco legal, regulador que ofrezca medios, instrumentos y mecanismos adecuados al desarrollo de este sector productivo -- que viabilice de forma duradera el desarrollo de los pequeños negocios sean ellos individuales o colectivos. Tratase de crear los mecanismos institucionales y los instrumentos legales necesarios a la implementación de una política pública de fomento a las opciones productivas por parte de los ciudadanos/as.