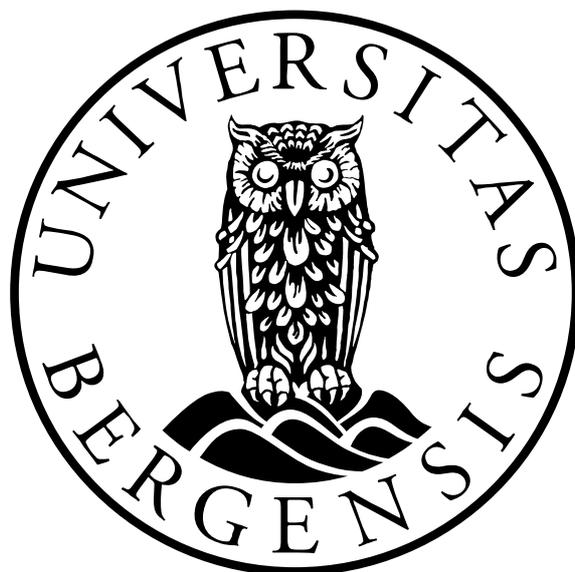


# **Un análisis del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social del Uruguay**



Tesis de maestría  
Guro Svalestuen

Departamento de Español y Estudios latinoamericanos  
Universidad de Bergen  
Mayo de 2007

## **DEDICATORIA**

Este estudio no hubiera sido posible realizar sin la cooperación de los informantes. Por esta razón, me gustaría agradecerles a todos y todas por su buena voluntad y su interés en participar y ayudarme de la mejor manera posible. Quisiera agradecer a Yamandú Ferraz, Gerardo Lorbeer, Lauro Meléndez, Christian Mirza, Delia Soria y Francisco Terra por haber participado en las entrevistas. También quisiera agradecer de forma especial, a las personas integrantes de la División Nacional de Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay. Especialmente quisiera agradecer a Milton Silveira por la ayuda en cuanto a la obtención del material.

Para mi es muy importante dar los más profundos agradecimientos a mi tutora Line Schjolden. Sin sus consejos no hubiera sido posible llevar a cabo esta tesis. ¡Muchas gracias!

Mis queridas amigas y hermanitas Inés y Paula Malán Moreira merecen ser mencionadas. Inés, ¡me ayudaste pilas! Sin vos, mi estadía en Montevideo no hubiera sido tan alegre. Muchas gracias por tus consejos, tu ayuda y tu acompañamiento. Paula, sos genial, gracias por acompañarme siempre. ¡Gracias por toda la alegría que emiten chiquilinas!

¡Gracias también a los compañeros de la maestría por haber hecho de estos dos años algo buenísimo! El más importante es Martin. Gracias.

## **ABREVIATURAS**

ANEP – Administración Nacional de Educación Pública (Uruguay)

BID – Banco Interamericano de Desarrollo

CBA – Canasta Básica de Alimentos

CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CONICET – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

DINEM – Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (Uruguay)

ECH2004 – Encuesta Continua de Hogares 2004 (Uruguay)

ECH2005 – Encuesta Continua de Hogares 2005 (Uruguay)

ENHA2006 – Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (Uruguay)

FARC – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FMI – Fondo Monetario Internacional

FMLN – Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

IC – Ingreso Ciudadano

INAU – Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay

INE – Instituto Nacional de Estadísticas (Uruguay)

ISI – Industrialización por Sustitución de Importaciones

MERCOSUR – Mercado Común del Sur

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay)

OSC – Organización de la Sociedad Civil

ONG – Organización No Gubernamental

PANES – Plan de Atención Nacional a la Emergencia Nacional

Partidos LOC – Partidos Left Of Centre

PBI – Producto Bruto Interno

PRD – Partido de la Revolución Democrática (México)

SUNCA – Sindicato Único Nacional de la Construcción y Afines (Uruguay)

TLC – Tratado de Libre comercio

# ÍNDICE

<b>1 INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>1.1 Contexto regional en que surgió el PANES</b> .....	2
<b>1.2 La nueva izquierda latinoamericana y el Frente Amplio dentro de esta</b> .....	3
<b>1.2.1 El Frente Amplio como parte de la nueva izquierda latinoamericana</b> .....	4
<b>1.3 Programas de transferencias monetarias condicionadas a nivel regional y el PANES</b> .....	4
<b>1.3.1 El PANES</b> .....	5
<b>2 CONTEXTO HISTÓRICO</b> .....	7
<b>2.1 América Latina en las décadas de los 80 y los 90</b> .....	8
<b>2.2 Uruguay en las décadas de los 80 y los 90</b> .....	13
<b>3 METODOLOGÍA</b> .....	17
<b>3.1 Estrategias metodológicas utilizadas</b> .....	17
<b>3.2 Fuentes primarias</b> .....	18
<b>3.2.1 Encuestas</b> .....	19
<b>3.2.2 Informes y documentos del MIDES, de la DINEM, y del INE</b> .....	20
<b>3.2.3 Entrevistas</b> .....	21
<b>3.2.4 Artículos de periódicos</b> .....	22
<b>3.3 Reflexiones críticas sobre las limitaciones y las ventajas de las fuentes primarias</b> .....	22
<b>3.3.1 Encuestas</b> .....	22
<b>3.3.2 Informes y documentos del MIDES, de la DINEM y del INE</b> .....	23
<b>3.3.3 Entrevistas</b> .....	24
<b>3.3.4 Artículos de periódicos</b> .....	25
<b>4 LITERATURA</b> .....	26
<b>4.1 La nueva izquierda latinoamericana</b> .....	26
<b>4.1.1 La naturaleza reformista</b> .....	26
<b>4.1.2 Las posibilidades de la izquierda de llegar al poder</b> .....	28
<b>4.1.3 Diferentes corrientes izquierdistas</b> .....	30
<b>4.1.4 Reacción en contra del neoliberalismo</b> .....	32
<b>4.1.5 Reacción en contra de los partidos tradicionales</b> .....	33
<b>4.1.6 ¿Representa la izquierda una alternativa política real?</b> .....	34
<b>4.1.7 El dilema de la cooperación</b> .....	37
<b>4.1.8 La izquierda y su “razón de ser”</b> .....	39
<b>4.1.9 El contenido de una propuesta izquierdista</b> .....	40
<b>4.1.10 Las posibilidades que tiene la izquierda para realizar sus metas</b> .....	41
<b>4.2 Políticas sociales en América Latina</b> .....	44
<b>4.2.1 Cambios en las políticas sociales</b> .....	44
<b>4.2.2 Falta de voluntad</b> .....	45
<b>4.2.3 Programas de transferencias monetarias condicionadas</b> .....	46
<b>4.2.4 ¿Cómo se debe enfrentar la pobreza?</b> .....	47
<b>5 ANÁLISIS – EL PANES VISTO A LA LUZ DE OTROS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS</b> .....	50
<b>5.1 El resurgimiento de las políticas sociales en América Latina</b> .....	50
<b>5.2 Los programas de transferencias monetarias condicionadas</b> .....	51
<b>5.2.1 La meta general de estos programas</b> .....	51
<b>5.2.2 Las ventajas que tienen estos programas</b> .....	52
<b>5.2.3 El monto de dinero transferido</b> .....	53
<b>5.2.4 El aumento de la matrícula y la asistencia escolar</b> .....	53
<b>5.2.5 La importancia de políticas sociales activas</b> .....	55

<b>5.3 Historia, naturaleza y metas del PANES</b> .....	55
<b>5.3.1 La creación del MIDES</b> .....	55
<b>5.3.2 La idea de crear un plan de emergencia</b> .....	56
<b>5.3.3 La creación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social</b> .....	57
<b>5.3.4 Los objetivos generales del PANES</b> .....	58
<b>5.3.5 La naturaleza del PANES</b> .....	58
<b>5.3.6 Los aportes del PANES para la sociedad uruguaya</b> .....	59
<b>5.3.7 La importancia del PANES dentro del programa del Frente Amplio</b> .....	60
<b>5.3.8 ¿Representa el PANES algo nuevo en la política uruguaya?</b> .....	63
<b>5.4 Los diferentes componentes del PANES</b> .....	64
<b>5.4.1 El Ingreso Ciudadano</b> .....	65
<b>5.4.2 Programa Empleo Transitorio (Trabajo por Uruguay)</b> .....	71
<b>5.4.3 Programa Alimentario Nacional</b> .....	75
<b>5.4.4 Programa Emergencia Sanitaria</b> .....	78
<b>5.4.5 Programa Educación en Contexto Crítico</b> .....	79
<b>5.4.6 Programa Asentamientos Precarios y Pensiones (Mejoramiento del Hábitat)</b> .....	82
<b>5.4.7 Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle (Programa Atención a los Sin Techo)</b> .....	83
<b>5.5 Otros elementos a tomar en cuenta acerca del PANES</b> .....	85
<b>5.5.1 El tema del asistencialismo</b> .....	85
<b>5.5.2 El rol de las ONGs y las OSCs</b> .....	87
<b>5.5.3 El financiamiento del PANES</b> .....	88
<b>5.5.4 Una estrategia política a largo plazo</b> .....	89
<b>5.5.5 La duración limitada del PANES</b> .....	90
<b>5.5.6 Los ingresos promedios en el Uruguay</b> .....	91
<b>5.5.7 La emigración hacia el exterior</b> .....	92
<b>5.5.8 El tema de la mentalidad</b> .....	93
<b>5.5.9 El tema de la estigmatización de los beneficiarios del PANES</b> .....	94
<b>5.5.10 El aumento de la autoestima</b> .....	94
<b>5.5.11 El Plan de Equidad</b> .....	95
<b>5.5.12 Obstáculos para la implementación</b> .....	97
<b>5.5.13 Evolución de los índices de la pobreza y la indigencia</b> .....	100
<b>6 CONCLUSIONES</b> .....	102
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	108
<b>ANEXO 1: GUÍA DE ENTREVISTAS – LOS DIRECTORES DE LOS COMPONENTES DEL PANES</b> .....	119
<b>ANEXO 2: GUÍA DE ENTREVISTAS – PARA EL INTEGRANTE DE MONITOREO</b> .....	121
<b>ANEXO 3: TRANSCRIPCIÓN DE LAS ENTREVISTAS</b> .....	122

# 1 INTRODUCCIÓN

El tema de la presente tesis es el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), desarrollado y llevado a cabo por la coalición política Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría<sup>1</sup> en el Uruguay. La duración del PANES es de dos años, desde el año 2005 hasta que le sustituye el Plan de Equidad a partir de septiembre de 2007. Los objetivos primordiales generales del PANES son garantizar las necesidades básicas de las personas más vulnerables del país y de esa manera frenar el empobrecimiento agudo, generar condiciones para el ejercicio pleno de los derechos sociales, y construir redes y oportunidades para que la gente pueda salir de la indigencia e insertarse nuevamente en la sociedad.<sup>2</sup> A lo largo de esta tesis se estudiarán las posibilidades que tiene el PANES de lograr realizar las metas que se propone el plan. La importancia del PANES en el programa político del Frente Amplio es también una cuestión que se propone estudiar esta tesis. Otro tema de gran interés que se vincula con el caso del Frente Amplio y el PANES es la nueva izquierda latinoamericana y la importancia que tiene para los integrantes de esta corriente política combatir la pobreza y la indigencia. El final de la tesis consiste de una parte crítica en la que se analiza el desempeño y los obstáculos más importantes para la implementación exitosa del plan. Es preciso hacer una consideración previa de los resultados del PANES. Debido a que el plan a la hora de escribir la presente tesis, todavía se estaba ejecutando, es imposible decir con seguridad cuál será el impacto final que tendrá dicho plan. Es más fructífero entonces, comparar la implementación y el diseño del PANES con la implementación y el diseño de otras políticas sociales de transferencias monetarias condicionadas realizadas en América Latina. A través de las estadísticas de pobreza en el Uruguay antes y después de la implementación del PANES, se hace una interpretación del desempeño del plan. Se usa estadísticas sobre la pobreza, la indigencia y el ingreso promedio mensual para dar una visión del nivel de vida de los uruguayos antes y después de la implementación del PANES. Se recurre a varias fuentes en busca de estadísticas, por ejemplo el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM

---

<sup>1</sup> El partido Encuentro Progresista – Frente Amplio – Nueva Mayoría se conoce como el Frente Amplio, que es la denominación empleada en la presente tesis.

<sup>2</sup> “Uruguay somos él, tú y yo”, p. 8, Ministerio de Desarrollo Social, [http://www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 09.01.07

## 1.1 Contexto regional en que surgió el PANES

Al final del milenio pasado estalló una crisis económica y social en Brasil (1999) que rápidamente se extendía a otros países latinoamericanos, entre ellos al Uruguay en el año 2002. Las consecuencias económicas y sociales fueron desastrosas para una gran capa de la población del continente. Los índices de la pobreza y la indigencia aumentaron drásticamente como resultado de la recesión económica que golpeaba a la región latinoamericana. En el contexto latinoamericano, el Uruguay siempre ha sido uno de los países que mejores índices mostraba en relación a la pobreza y la indigencia. El Estado de bienestar uruguayo ha sido uno de los más desarrollados del continente, y el país ha tenido una gran clase media, cuya presencia ha permitido niveles económicos y sociales altos. El panorama cambió sin embargo, a principios del año 2002 como consecuencia del estallido de la crisis. Según datos del INE, en el año 2001 el 1,32% de la población uruguaya era indigente, mientras que el 18,82% era pobre. Para el año 2004 sin embargo, las cifras aumentaron drásticamente: el 3,92% de los uruguayos vivían en la indigencia, y el 32,1% eran pobres.<sup>3</sup> El PANES es el resultado de la pobreza que se generó como consecuencia de la crisis, y por consiguiente puede ser visto como una iniciativa del gobierno actual de hacer algo con los problemas sociales más urgentes.

El Frente Amplio es la primera corriente izquierdista que gobierna el Uruguay, el PANES es una iniciativa nueva e inédita dentro de las políticas sociales del país, puesto que opera en la modalidad de transferencias monetarias condicionadas. Estos programas son medidas innovadoras dentro de los programas antipobreza en la región. El presente estudio es importante debido a que aporta conocimientos sobre las posibilidades y los logros de la nueva izquierda latinoamericana de combatir la pobreza y la indigencia mediante estos programas. El estudio del PANES además señala cuáles problemas y preocupaciones sociales se pueden solucionar con este tipo de programas. El presente análisis del PANES por lo consiguiente dará indicaciones importantes sobre las limitaciones y las fuerzas que tienen los programas de transferencias monetarias condicionadas implementados en varios países de América Latina.

---

<sup>3</sup> Verónica Amarante, y Andrea Vigorito, 2006, “Pobreza y Desigualdad en Uruguay. 2006”, pp. 3-4, (2006), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf), consultado el 17.01.07.

## 1.2 La nueva izquierda latinoamericana y el Frente Amplio dentro de esta

El Frente Amplio forma parte de lo que se denomina la nueva izquierda latinoamericana. En la agenda política de esta corriente política se destaca como preocupación central el tratar de combatir la pobreza extrema en la que viven millones de latinoamericanos.

Hasta finales del siglo XX, la izquierda latinoamericana había fallado en sus intentos de tomar el poder gubernamental, realizar la revolución y cambiar el orden mundial.<sup>4</sup> En los albores del presente milenio sin embargo, la izquierda resurgió como fuerza política. La victoria de Luiz Inácio Lula da Silva en las elecciones presidenciales en Brasil en el año 2002, marcó el inicio de una etapa caracterizada por las victorias en las elecciones presidenciales de varios partidos izquierdistas a lo largo del continente latinoamericano.<sup>5</sup> Los partidos políticos de que se trata constituyen un grupo heterogéneo, puesto que son tanto de la izquierda, como de la centroizquierda.<sup>6</sup> En esta tesis se siguen las pautas de Francisco Panizza (2005) para definir a la nueva izquierda latinoamericana. Él enfoca en la izquierda política e incluye entonces a la izquierda ortodoxa, a la izquierda reformista, y a la izquierda populista, pero excluye a los movimientos izquierdistas a nivel de comunidad y a las organizaciones izquierdistas de corte político-militar.<sup>7</sup> Varios candidatos de la nueva izquierda han ganado las elecciones presidenciales en América Latina después del año 2002 cuando ganó Lula en Brasil: Chávez (Venezuela, 2000), Kirchner (Argentina, 2002), Bachelet (Chile, 2005), Vázquez (Uruguay, 2004), Ortega (Nicaragua, 2006).

La justicia social y el desarrollo económico son cuestiones que siempre han estado en el centro de la identidad de los partidos de la izquierda y de la centroizquierda en América Latina.<sup>8</sup> Hasta se podría decir que su “razón de ser” está construida alrededor de la reducción de la pobreza.

---

<sup>4</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 4.

<sup>5</sup> Francisco Panizza, “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America” *Political Studies* no. 53 (2005): 716.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 718.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, p. 719.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 726.

### **1.2.1 El Frente Amplio como parte de la nueva izquierda latinoamericana**

El Frente Amplio fue fundado en el año 1971, cuando se fusionaron varios partidos, movimientos y agrupaciones pertenecientes a la izquierda y la centroizquierda del espectro político uruguayo. El Frente Amplio era en los años iniciales un partido que se identificaba con la revolución y que bregaba por combatir el capitalismo y el librecambismo, pero con el correr de los años sustituyó este perfil revolucionario por uno de carácter más reformista. Durante la época dictatorial (1973-1984) el partido fue suscrito por la junta militar, y muchos de los frenteamplistas se tuvieron que exiliar, al igual que muchos de sus ciudadanos. No obstante, aunque se había disuelto el Parlamento, el Frente Amplio seguía su lucha de manera clandestina. Con la recuperación de la democracia en el año 1984, el Frente Amplio resurgió como fuerza política a nivel nacional. En las elecciones presidenciales del año 1999, los partidos tradicionales (el Partido Nacional y el Partido Colorado) se vieron por primera vez gravemente amenazados por las fuerzas izquierdistas: el Frente Amplio obtuvo en el segundo balotaje el 45,87% de los votos.<sup>9</sup> El Frente Amplio ganó finalmente las elecciones presidenciales en octubre del 2004, para el período presidencial 2005-2010. Tabaré Vázquez, el candidato presidencial del Frente Amplio, obtuvo en el primer balotaje el 50,94% de los votos en estas elecciones,<sup>10</sup> hecho que implica que más de la mitad de la población uruguaya tenía grandes expectativas de que el Frente Amplio lograra ejercer una política que fuera beneficiosa para los sectores de la población que antes no habían sido contemplados, es decir, los que no habían tenido acceso a la red pública de protección social (controles médicos gratuitos, pensión por vejez, enseñanza gratuita, asignaciones familiares).

### **1.3 Programas de transferencias monetarias condicionadas a nivel regional y el PANES**

Los programas Bolsa Escola en Brasil, Familias en Acción en Colombia, Red de Protección Social en Nicaragua, y Oportunidades en México, operan en la modalidad de transferencias monetarias condicionadas.<sup>11</sup> Que una política social opera en esta modalidad significa que se transfieren – muy a menudo mensualmente – recursos económicos a familias pobres o indigentes, con la condición de que cumplan con varias contrapartidas. La meta es superar o

---

<sup>9</sup> Aguirre Bayley, Miguel, *Frente Amplio. “La admirable alarma de 1971”*. Historia y documentos (Montevideo: Ediciones Cauce, 2005), 241.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>11</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 3, *Serie políticas sociales* 87 (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

prevenir déficits claves en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición.<sup>12</sup> Estos programas forman parte de una nueva modalidad de políticas sociales, basándose en el entendimiento de que los individuos, los hogares y las comunidades están expuestos a riesgos múltiples. Por ejemplo, son los pobres los que mayores dificultades tienen para acumular capital humano.<sup>13</sup> Por consiguiente, los programas de transferencias monetarias condicionadas están focalizados en generar los incentivos necesarios para incrementar y mantener la inversión en el capital humano de los pobres.<sup>14</sup>

### 1.3.1 EL PANES

Los índices de la pobreza y la indigencia del año 2004 muestran el telón de fondo de miseria que regía, y todavía rige en el Uruguay, y las razones por las cuales el Frente Amplio veía como extremadamente necesario introducir un plan de emergencia en el país.

El PANES está dividido en siete subcomponentes, los cuales se hayan integrados, pues comparten un mismo objetivo: incrementar el capital humano de los protagonistas del plan. Cada subcomponente a su vez, tiene sus propios objetivos y varias metas especificadas. Los siete componentes son: 1) Plan Alimentario Nacional, 2) Programa Emergencia Sanitaria, 3) Programa de Ingreso Ciudadano, 4) Programa Educación en Contexto Crítico, 5) Programa Empleo Transitorio, 6) Programa Asentamientos Precarios y Pensiones (Mejoramiento del Hábitat), y 7) Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle (Programa Atención a los Sin Techo). Una presentación más detenida, además de una evaluación de los diversos programas, se encuentran en la última parte de la tesis. La naturaleza temporaria del plan, junto con el hecho de que su objetivo es hacer frente a las situaciones de emergencia, significa que no representa ningún instrumento útil en lo que es combatir la pobreza estructural, pero que puede ser un instrumento eficaz para hacer que la gente salga de la situación de indigencia a corto plazo.

---

<sup>12</sup> “El futuro de la política social. Construyendo a partir de la experiencia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas”, Banco Interamericano de Desarrollo, [www.iadb.org/events/file.pr645.ppt#2](http://www.iadb.org/events/file.pr645.ppt#2), consultado el 14.03.07.

<sup>13</sup> “Capital humano corresponde al valor que generan las capacidades de las personas mediante la educación, la experiencia, la capacidad de conocer, de perfeccionarse, de tomar decisiones y de relacionarse con los demás”, en Iván Navarro Abarzúa, “Capital Humano: Su Definición y Alcances en el Desarrollo Local y Regional”, p. 4, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, volumen 13, número 35 (2005). University of South Florida, <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n35/v13n35.pdf>, consultado el 04.05.07.

<sup>14</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, *Serie políticas sociales* 87 (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

Combatir la pobreza y la indigencia es un tema sumamente importante para la nueva izquierda latinoamericana, como lo es para el Frente Amplio. Entonces, el PANES puede ser visto como un ejemplo de las iniciativas de esta fuerza política, como una expresión de los nuevos programas de erradicación de la pobreza desarrollados por los gobiernos izquierdistas. El conocer los problemas, los obstáculos y los logros del plan de emergencia en el Uruguay, aportará conocimientos importantes para el entendimiento de la naturaleza de los diferentes programas para combatir la pobreza que los gobiernos de la llamada nueva izquierda están desarrollando e implementando.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO

El conjunto de partidos, movimientos y personas de la izquierda conocido como el Frente Amplio, ganó las elecciones presidenciales en el Uruguay, el 31 de octubre de 2004. Fue un hito en la historia uruguaya: por primera vez ganaron el poder los izquierdistas en este país rioplatense. Desde la independencia en 1828 el país había sido gobernado por dos partidos derechistas-centristas; el Partido Colorado y el Partido Nacional (los Blancos). El Partido Colorado se caracterizaba por admirar las ideas y las instituciones de los inmigrantes europeos. Es así que los Colorados se identificaban con lo urbano y con las corrientes liberales. El Partido Nacional por su parte, se ligaba al campo: defendía los intereses del campo y la nacionalidad oriental, además se identificaba con el orden y la autoridad impuesta por los colonialistas españoles.<sup>15</sup>

El Frente Amplio fue fundado en las vísperas de las elecciones presidenciales del año 1971, cuando se plasmó un proceso de acercamiento de distintas fuerzas políticas de la izquierda.<sup>16</sup> En el año 1973 el Uruguay fue víctima de una dictadura que duró hasta 1984. El Frente Amplio defendía la lucha armada y las actividades guerrilleras, actitudes que hicieron que éste fuera suscrito por la junta militar. No obstante, los frenteamplistas llevaron adelante sus operaciones de manera secreta. Una cantidad significativa de uruguayos se exiliaron durante el período dictatorial, entre ellos varios integrantes del Frente Amplio. Cuando los militares renunciaron al poder en 1984, muchos de los exiliados regresaron al Uruguay y se reintegraron a la vida política nacional.

La última presidencia de los partidos tradicionales, encabezada por el colorado Jorge Luís Batlle Ibáñez (electo en noviembre de 1999 para el período 2000-2005), dejó al país diezmado, en el sentido de que los niveles de la pobreza y el desempleo crecieron de manera significativa durante este período. Ese es el contexto en el cual el Frente Amplio vuelve a la escena principal de la política uruguaya. Se vuelve de esta manera indispensable analizar la victoria del Frente Amplio en relación con la realidad política y social del Uruguay de los últimos 10 años. Es por eso que el siguiente apartado hablará de la historia latinoamericana desde los años 80 hasta el estallido de la crisis uruguaya en el año 2002. La idea es trazar las

---

<sup>15</sup> Nahum, Benjamín, *Breve historia ilustrada del Uruguay independiente* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005), 28.

<sup>16</sup> Henry Finch, "Uruguay 1930-c. 1990". En *Historia de América Latina*, comp. Leslie Bethell, 174 (Barcelona: Crítica, 2002).

coyunturas económicas, políticas y sociales que hicieron que América Latina entrara en una crisis de gran magnitud en los albores del nuevo milenio.

## **2.1 América Latina en las décadas de los 80 y los 90**

Los años anteriores al nuevo milenio muestran una ambigüedad en cuanto a la historia de los países latinoamericanos. Se vivían tiempos marcados tanto por factores positivos (descenso sustantivo de los procesos inflacionarios, fuerte entrada de capitales, mantenimiento de la democracia política), como por factores negativos (crecimiento económico moderado, aumento del desempleo, nuevas formas de fragmentación social y descreimiento del sistema político).<sup>17</sup> El milenio culminó con crisis en varios países, entre ellos Argentina (2001) y Uruguay (2002). Las coyunturas económicas globales, junto con los factores políticos externos e internos son importantes para entender las políticas económicas y sociales desarrolladas e implementadas por los gobiernos uruguayos en los años venideros. Por esta razón es que el presente capítulo se enfocará especialmente en la historia económica, y en la relación que ésta ha mantenido con la historia política de los dos últimos decenios del siglo pasado.

Según Alberto Couriel (2004), el período 1950-80 es el de mayor crecimiento económico en la historia de América Latina. Los índices de la desocupación abierta<sup>18</sup> eran bajos durante esta época. Sin embargo, en el medio rural había problemas de desempleo y de pobreza, los cuales se trasladaron a zonas urbanas a partir de la creciente migración que se produjo del campo a la ciudad. La política ISI (industrialización por sustitución de importaciones), que abarcó aproximadamente el período entre 1950 y 1980, generó fuertes déficit en la balanza de pagos, y de ese fracaso se originó el endeudamiento externo de la región. Couriel denomina a la década de los 80 como “la década perdida”.<sup>19</sup> Los países priorizaron el pago de la deuda externa, lo que significaba anualmente una transferencia neta del 4% del Producto Bruto Interno (PBI). Las políticas económicas de los países desarrollados influyeron negativamente

---

<sup>17</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 37-38.

<sup>18</sup> “Tasa de desocupación abierta refiere a las personas económicamente activas que hayan trabajado menos de una hora a la semana con o sin remuneración y hayan buscado un empleo en los dos meses anteriores a la encuesta”, en Regina M. A. Galhardi de Pujalt, “Evolución de la situación económica y laboral de México durante el período 1990-2006: Resultados preliminares”, p. 19, (2006), Organización Internacional de Trabajo, [www.oit.org.mx/pdf/noticias/situacion\\_labmex.pdf](http://www.oit.org.mx/pdf/noticias/situacion_labmex.pdf), consultado el 07.05.07.

<sup>19</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 44.

en las posibilidades de desarrollo en la región, ya que tales políticas generaban términos muy negativos de intercambio para América Latina.<sup>20</sup>

Después de los años perdidos de la década de los 80, la primera mitad de los 90 se caracterizó por nuevas promesas y un creciente optimismo. El optimismo estaba relacionado con la introducción de nuevos programas económicos, cuyos fines eran promover la estabilidad macroeconómica e introducir reformas basadas en la apertura al mercado exterior. Las políticas introducidas formaron parte del llamado “Consenso de Washington” y reflejaban un cambio del intervencionismo estatal por un mayor rol de las fuerzas del mercado, mediante, por ejemplo, privatizaciones de empresas estatales. El período se caracterizó por una reducción de la intervención del Estado en varios aspectos, básicamente económicos y políticos. Los países de la región se beneficiaron también de las reducciones de la deuda externa debido al Plan Brady.<sup>21</sup> Los objetivos de los programas introducidos eran: establecer una disciplina macroeconómica y terminar con el financiamiento inflacionario del déficit gubernamental. En el artículo de Singh et al. (2005) puede leerse que incrementar el rol de las fuerzas del mercado, forzar las privatizaciones, promover la apertura económica por medio de la eliminación de las restricciones de divisas y la liberalización del comercio y el flujo de capitales, y la introducción de restricciones en cuanto a los sistemas financieros, fueron los elementos a los cuales se les dio más énfasis en las reformas de ajuste implementadas durante la década de los 90.<sup>22</sup> A modo de concluir se puede decir que las reformas introducidas a lo largo de la década de los 90 pertenecen al neoliberalismo, teoría política que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado.

Todo parecía ir bien hasta que los problemas empezaron a florecer como resultado de la crisis de Tequila en México en 1994-95. Junto con esta crisis, lo que perjudicó gravemente a la región latinoamericana, fueron las consecuencias de las crisis asiática y rusa. Por ejemplo, las inversiones internacionales entraron en una época de declive, lo que produjo una reversión en

---

<sup>20</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 43-44.

<sup>21</sup> Plan Brady: esquema para reestructurar la deuda externa de países en desarrollo con la Banca Internacional y acreedores privados, en el marco del cual se contemplan diversas opciones de canje que permiten a dichos países beneficiarse con la reducción de su deuda y/o con el alivio por un nuevo financiamiento o mayores plazos de cancelación, “Glosario de términos relacionados con el endeudamiento público”, Portal de Transparencia Económica, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/glosario/endeudamiento.asp>, consultado el 29.03.07.

<sup>22</sup> Anoop Singh, et al., “Stabilisation and Reform in Latin America. A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s”, p. 1, (2005), Fondo Monetario Internacional, [www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm), consultado el 10.10.06.

la entrada de capitales, que condujo a acentuar las vulnerabilidades inherentes de las economías latinoamericanas.<sup>23</sup> El estudio de Singh et al. concluye que las reformas estructurales introducidas fomentaron el crecimiento económico, pero que estos efectos positivos fueron menores y no tan persistentes a los que inicialmente se habían esperado. Concluye además que las reformas eran a veces desequilibradas y que deberían haber sido coordinadas para fortalecerse mutuamente. Otro punto que estos escritores enfatizan es que las iniciativas políticas no fueron seguidas por prudencia fiscal, elemento que hizo que los beneficios iniciales de las reformas estructurales se vieran erosionados por una inestabilidad fiscal. En suma se puede decir que, los años 90 representan otro período de coyunturas negativas en relación a la economía en América Latina. Según Singh et al., “los principales resultados económicos y sociales eventualmente mostraron deficiencias en cuanto a empujar permanentemente el crecimiento y reducir la pobreza y la desigualdad salarial”.<sup>24</sup>

Los índices de la pobreza y la indigencia en América Latina bajaron porcentualmente durante los años 90. En 1990, el 48,8% de la población era pobre, mientras un 22,5% se encontraba en estado de indigencia. En el año 2003, el 44% de los hogares en la región se situaban por debajo de la línea de la pobreza y casi el 20% eran indigentes.<sup>25</sup> Sin embargo, debido al crecimiento poblacional la cantidad de pobres e indigentes no disminuyó, sino que creció. En términos absolutos la cantidad de pobres creció en 14 millones durante la década, ascendiendo en el 2002 a la cantidad de 214 millones de personas por debajo de la línea de la pobreza.<sup>26</sup> El PBI de la región sufrió gravemente las repercusiones de las crisis del nuevo milenio, con el resultado de que éste disminuyó o tuvo un crecimiento casi nulo entre los años 1998 y 2003 (Argentina -2,6%, Brasil 0,0%, Colombia -0,9%, Uruguay -2,7% y Venezuela -4,9%). Chile y México son los países que se distinguen durante este período, con un crecimiento del PBI

---

<sup>23</sup> Anoop Singh, et al., “Stabilisation and Reform in Latin America. A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s”, p. 1, (2005), Fondo Monetario Internacional, [www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm), consultado el 10.10.06.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 3. Mi traducción: “The main economic and social outcomes eventually fell well short in terms of permanently boosting growth and reducing poverty and income inequality”.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>26</sup> CEPAL (1988) define la pobreza como “la situación de aquellos hogares que no logran reunir, en forma relativamente estable, los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros”, PNUD (1997) la define como “la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable”, en Héctor Rodríguez Ramírez, “Propuesta Metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, [www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf](http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf), consultado el 26.02.07.

del 1,1% y 1,3%, respectivamente. El promedio de toda la región para el mismo período muestra un declive de -0,1%.<sup>27</sup>

El estado de estancamiento y declive recientemente explicado tuvo repercusiones negativas para los trabajadores en América Latina; la calidad de los nuevos empleos empeoró ya que muchos se concentraron en microempresas o eran empleos de sueldos muy bajos. El desempleo abierto pasó del 6% al 9% durante los 90, se profundizó el subempleo, y la informalidad en el mercado de trabajo creció. Durante los años 90, el 70% de los nuevos empleos se generaron en el sector informal urbano, quiere decir que eran empleos sin acceso a beneficios sociales y protección en caso de desocupación.<sup>28</sup> Conviene mencionar también los efectos que tuvieron las privatizaciones, otro fundamento de la política neoliberal. Por ejemplo, las empresas transnacionales penetraron en el mercado de los servicios públicos de América Latina,<sup>29</sup> llevando a que un grupo reducido de grupos económicos, obtuvieran el control sobre los mercados de por ejemplo el gas, el teléfono y la electricidad. Como ejemplo merece mencionarse el caso argentino; el giro hacia la concentración del mercado en pocas manos tuvo como consecuencia que los estratos más pobres de la población tuvieran menor capacidad de acceder a tales servicios.<sup>30</sup> Aunque este ejemplo es de Argentina, es ilustrativo de los resultados que se produjeron en las privatizaciones en toda América Latina. Una consecuencia negativa para los trabajadores fue que al privatizar las empresas estatales los políticos y los sindicatos perdieron el control de las negociaciones salariales, lo que llevó a que no se pudiera garantizar el salario mínimo para los trabajadores. Los seguidores de la política privatizadora argumentaban que, al privatizar, los países se harían más interesantes para los inversionistas extranjeros, lo que conduciría a la creación de más fuentes de trabajo, a una mejora en la capacidad productiva y a un crecimiento económico que beneficiaría a toda la población. Sin embargo, como consecuencia se produjo el aumento de la pobreza y el desempleo, lo que provocó que se acentuaran las desigualdades sociales, y se dieran nuevas

---

<sup>27</sup> Anoop Singh, et al., “Stabilisation and Reform in Latin America. A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s”, p. 7, (2005), Fondo Monetario Internacional, [www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm), consultado el 10.10.06.

<sup>28</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 38.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>30</sup> “Informe privatizaciones. Informe del interbloque alternativa”, FLACSO 2002, El Gobierno de Argentina, <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Principal/PRIVATIZACIONES/informe%20prensa%20privatizacion.es.htm>, consultado el 12.01.07.

formas de fragmentación social. Este hecho influyó sobre la participación política en el sentido de que creció la apatía y la resignación política.<sup>31</sup>

Recientemente se dijo que durante los años 90, la cantidad de pobres en América Latina aumentó, como resultado del crecimiento poblacional. No obstante, las estadísticas de la pobreza muestran diferencias intraregionales. Para mucha gente y muchos académicos, un rápido crecimiento económico es asociado con un mejoramiento en el nivel del desarrollo. Sin embargo, el estudio de Singh et al. concluye que las políticas sociales también jugaron un rol importante para combatir la pobreza en América Latina durante los años 90. Como ejemplo se puede mencionar Brasil y Chile. Estos dos países aumentaron los gastos sociales gubernamentales e introdujeron programas para combatir la pobreza. El resultado fue la disminución del índice de la pobreza en un 10%. En contraste, el índice de la pobreza aumentó un 9% en Venezuela, mientras prácticamente no cambió en Ecuador, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003) estimó que la pobreza en Argentina se situaba en un 22% en 1999, pero se duplicó hacia 2003, como consecuencia de la crisis de 2001. Se estimó, además, que la pobreza en el Uruguay aumentó del 9% en 1999 al 15% en 2003.<sup>32</sup> Conviene mencionar que existen diferentes maneras de medir la pobreza. El INE considera que un hogar en el Uruguay es pobre si su ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de sus integrantes en cuanto a bienes y servicios como vestimenta, vivienda, salud, transporte y educación. Si además el hogar carece de ingresos suficientes para alimentar adecuadamente a sus miembros, se considera que el hogar es indigente.<sup>33</sup> Por otra parte, la brecha de indigencia en el Uruguay se ubica en un 22%, lo que quiere decir que el ingreso per cápita de los indigentes se halle un 22% por debajo del valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)<sup>34</sup>. La CBA corresponde a un conjunto de alimentos y bebidas en cantidad suficiente para proveer la energía y elementos necesarios de una nutrición adecuada a una persona promedio durante un mes.<sup>35</sup> El valor de la CBA por persona en octubre de 2004 era de 1127,65 pesos uruguayos, o 41,49 dólares

---

<sup>31</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 38.

<sup>32</sup> Todos los números: Anoop Singh, et al., "Stabilisation and Reform in Latin America. A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s", p. 9, (2005), Fondo Monetario Internacional, [www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm), consultado el 10.10.06.

<sup>33</sup> Verónica Amarante, y Andrea Vigorito, 2006, "Pobreza y Desigualdad en Uruguay. 2006", pp. 3-4, (2006), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 7.

estadounidenses (las cifras son de Montevideo, en el interior del país, una CBA vale un poco menos).<sup>36</sup> Según la definición de la línea de pobreza utilizada por el INE, la pobreza en el Uruguay se situaba en un 18,82% en 2001 y en un 31,33% en 2003.<sup>37</sup> Se ve que estas cifras son más altas que las cifras presentadas en el artículo de Singh et al., pero de todos modos se puede concluir que hubo un aumento considerable en el índice de la pobreza en el Uruguay entre 2000 y 2003.

Los datos de América Latina muestran un aumento considerable en el porcentaje de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza en los países que no introdujeron programas antipobreza. De esto se puede deducir que la inexistencia de políticas sociales influye negativamente en los índices de la pobreza, y que tampoco las políticas neoliberales introducidas a lo largo de los años 90 fueron exitosas para combatir la desigualdad social. Así lo planteó Couriel en su libro *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (2004): “No existe demostración teórica no en la praxis de la política económica mundial que confirme la hipótesis de que el libre juego del mercado tenga capacidad suficiente para resolver los graves problemas sociales que afligen a la región”.<sup>38</sup>

## **2.2 Uruguay en las décadas de los 80 y los 90**

Con ese panorama histórico y económico de la región latinoamericana como telón de fondo podrán entenderse mejor las coyunturas económicas y los emprendimientos políticos uruguayos en el transcurso de las dos décadas en cuestión. Como se ha dicho, los dos últimos decenios del siglo pasado se caracterizaron por una apertura económica de gran escala (el neoliberalismo era la doctrina imperante en el contexto tanto regional como mundial). Datos de los primeros años de la década de los 80 muestran la condición en la que se encontraba el Uruguay; en 1983, el salario real cayó un 21%, la desocupación alcanzó el 15% y el consumo descendió un 14%.<sup>39</sup> Desde mediados de los 80 hasta el año 1998, el Uruguay pasó por una

---

<sup>36</sup> Verónica Amarante, y Andrea Vigorito, 2006, “Pobreza y Desigualdad en Uruguay 2006”, p. 1, (2006), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>38</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 23.

<sup>39</sup> Nahum, Benjamín, *Breve historia ilustrada del Uruguay independiente* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005), 139.

época de crecimiento en la actividad económica.<sup>40</sup> La recuperación económica se debió al aumento de la demanda de los productos uruguayos por parte de los países vecinos y a la baja de la tasa de interés internacional, hechos que aliviaron el pago de la deuda externa.<sup>41</sup> El Uruguay era el país latinoamericano que mayor capacidad mostraba para amortiguar los efectos sociales negativos de los procesos de apertura comercial, ajustes macroeconómicos y reformas de los 80. Sin embargo, a partir del año 1995 se empezó nuevamente a percibir algunos cambios; creció la dispersión de los ingresos, y la actividad económica cayó un 1,5%. La consecuencia de dicha caída fue un aumento del desempleo, que creció de un promedio del 9% entre 1988 y 1994 al 10,3% en 1995.<sup>42</sup> Irónicamente, y a pesar del crecimiento económico de la década de los 90, el Uruguay vivía una época de creciente desigualdad con respecto a la distribución de la riqueza. Esa desigualdad estuvo relacionada con la diferente evolución de los ingresos, y con el hecho de que la cobertura de la seguridad social para los trabajadores de menor nivel educativo descendía mientras que los trabajadores de alto nivel educativo experimentaron un aumento en su cobertura social, y con el aumento de las remuneraciones de los trabajadores de mayores niveles educativos. Otro hecho que da cuenta de estas diferencias fue que la negociación salarial pasó de ser responsabilidad de los sindicatos de cada sector, a ser responsabilidad de las empresas.<sup>43</sup>

El año 1998 es crucial en la historia reciente del Uruguay. En este año estalló la recesión que culminó con la crisis del 2002, cuya desastrosa consecuencia fue que gran parte de la clase media uruguaya cayera en la pobreza. La caída de la actividad comenzó cuando se produjo la devaluación del real en Brasil, lo cual hizo que el Uruguay perdiera su competitividad frente a ese país vecino.<sup>44</sup> Es claro que los efectos de la devaluación brasilera no habrían tenido consecuencias tan espantosas si no hubiera sido por la confluencia de varios factores, entre los cuales se destacan los siguientes: primero, el aumento de la tasa de interés internacional, segundo, el aumento del precio de petróleo, y tercero, la caída de los precios internacionales de las materias primas que el Uruguay exportaba (carne, lana y arroz). A estos factores

---

<sup>40</sup> Marisa Bucheli y Magdalena Furtado, “Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso”, p. 9, *Serie estudios y perspectivas I* (2004). CEPAL, [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>41</sup> Nahum, Benjamín, *Breve historia ilustrada del Uruguay independiente* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005), 142.

<sup>42</sup> Marisa Bucheli y Magdalena Furtado, “Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso”, p. 9, *Serie estudios y perspectivas I* (2004). CEPAL, [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 13.

externos se sumaban los internos, por ejemplo, la sequía que afectaba fuertemente el sector agropecuario y la aparición de aftosa en 2001 – hecho que implicaba el cierre de varios de los destinos de las exportaciones uruguayas. También se pueden agregar la impericia de los economistas que seguían políticas neoliberales fracasadas, la falta de control del sistema bancario por el Banco Central del Uruguay, y una disminución de la inversión extranjera.<sup>45</sup> Por último, el abandono de la convertibilidad del peso argentino y la crisis argentina a finales del año 2001, hicieron casi inevitable el estallido de la crisis financiera y social del Uruguay en el año 2002.<sup>46</sup> Argentina es uno de los países importadores más importantes de productos uruguayos, y a este factor se suma el que inversionistas argentinos han solido depositar partes de su dinero en bancos uruguayos. Con la crisis argentina del 2001, la exportación uruguaya a Argentina experimentó una caída abrupta, generando coyunturas desastrosas para la economía uruguaya. Cuando los inversionistas argentinos retiraron su dinero de los bancos en el Uruguay, la crisis se hizo inevitable. Las sucursales uruguayas de los bancos argentinos se vieron seriamente afectadas por la crisis argentina, debido a la fuga de divisas, y a la necesidad de hacer frente a una deuda externa en dólares creciente ante las sucesivas devaluaciones del peso argentino. El PBI del Uruguay pasó de 20.000 millones de dólares en 2000 a 11.000 millones en 2003, mientras que la deuda externa pasó de 8.900 millones de dólares a 11.000 millones.<sup>47</sup> El descenso en los ingresos también impactó fuertemente en la vida de la población uruguaya; en el cuatrienio 1998 – 2002, el ingreso per cápita promedio cayó un 20% y en el mismo período se registró una mayor concentración de la riqueza del país.<sup>48</sup> El informe de Bucheli y Furtado (2004) muestra que a pesar de la creciente concentración de los recursos, en total hubo un empeoramiento de la situación de todos los estratos de la población, durante e inmediatamente después de la crisis del 2002.<sup>49</sup> Otra consecuencia de la crisis del año 2002 fue la casi desaparición de la clase media: clase cuya presencia y tamaño habían hecho que el Uruguay pudiera mantener cierto nivel social y una actividad económica alta durante años. La mayoría de los que antes pertenecían a la clase media perdieron sus recursos económicos con la crisis, solamente unos pocos lograron

---

<sup>45</sup> Nahum, Benjamín, *Breve historia ilustrada del Uruguay independiente* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005), 154.

<sup>46</sup> Marisa Bucheli y Magdalena Furtado, “Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso”, p. 14, *Serie estudios y perspectivas 1* (2004). CEPAL, [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>47</sup> Nahum, Benjamín, *Breve historia ilustrada del Uruguay independiente* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005), 154.

<sup>48</sup> Marisa Bucheli y Magdalena Furtado, “Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso”, p. 15, *Serie estudios y perspectivas 1* (2004). CEPAL, [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 15.

salvarse, y una minoría de ellos pertenece actualmente a la clase alta. Los datos compilados en el estudio de Bucheli y Furtado muestran la cruda realidad del Uruguay. Primero, en el año 1998, el 10% de los más ricos detentaron una proporción del 32,7% del ingreso total; en el 2002, un 34,1%. Segundo, las personas situadas entre el 20% y el 50% de los más pobres pasaron de disponer del 16,2% al 14,9% del ingreso total.<sup>50</sup> No obstante, se puede observar que los grupos más vulnerables del Uruguay son los que han experimentado el mayor empeoramiento relativo como consecuencia de la crisis del 2002. Se trata de los menores, las parejas con hijos y los hogares de menor nivel educativo.<sup>51</sup>

Como se ha visto a lo largo de este apartado, los efectos de la crisis financiera y social que sufrió el Uruguay en el año 2002 fueron realmente desastrosos para el país. Gran parte de la población se vio fuertemente afectada por la crisis, algo había que hacer para contener los efectos negativos. El Frente Amplio ya había desarrollado hace unos años un plan de atención social, pero fue con la victoria en las elecciones gubernamentales en octubre de 2004, que el partido por primera vez pudo llevar sus ideas a la práctica.

---

<sup>50</sup> Marisa Bucheli y Magdalena Furtado, “Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso”, p. 15, *Serie estudios y perspectivas 1* (2004). CEPAL, [www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-L31.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>51</sup> *Ibíd.*, p. 22.

## **3 METODOLOGÍA**

### **3.1 Estrategias metodológicas utilizadas**

Dentro de los temas de la presente tesis se encuentra el estudiar el lugar que el PANES tiene en la plataforma política del Frente Amplio. Para esto se procedió a estudiar en profundidad el programa general del partido, y además se realizaron entrevistas a algunos frenteamplistas. Para el estudio de los objetivos generales del PANES, y las metas específicas de cada subprograma, se recurrieron a las páginas oficiales del Frente Amplio en Internet, a los proyectos de ley, y las leyes promulgadas por el Parlamento uruguayo. Las páginas del Gobierno uruguayo en Internet era otra fuente a la que se recurría para la obtención de información oficial del plan. El elemento crucial que se utilizó para obtener información respecto a los cambios que se procesaron en la calidad de vida de los uruguayos desde el 2004 hasta el 2006, fue el estudio de varios documentos del MIDES, de la DINEM, y del INE. Dentro de esto también se incluyó la recaudación de datos específicos sobre el nivel de la pobreza y la indigencia, el PBI y el ingreso promedio per cápita en el Uruguay. Documentos oficiales son importantes para la presente tesis debido a que aportan datos específicos sobre la población incluida en el PANES. De esa manera se ha podido decir algo sobre el desarrollo y el desempeño del plan. Los resultados de las Encuestas Continuas de Hogares de los años 2004 y 2005 (ECH2004 y ECH2005), junto con la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del año 2006 (ENHA2006), constituyen también fuentes significativas para la recaudación de información sobre el desempeño del plan. En el Uruguay se han hecho Encuestas Continuas de Hogares ininterrumpidamente desde el año 1968, pero debido a que el PANES fue puesto en marcha en 2005, el primer año de interés para la presente tesis era el año 2004. Los resultados de la ECH2004 aportaron conocimiento acerca del nivel de vida de la población uruguaya antes de la implementación del PANES. Estos datos fueron comparados con los resultados de la ECH2005, con el fin de poder decir algo sobre la importancia del plan en la erradicación de la indigencia y de la pobreza en el país, y sobre cambios en la calidad de vida de los uruguayos durante el transcurso del plan. Finalmente, se tomó en cuenta también la ENHA2006, ya que los datos permitieron evaluar el resultado después de un año y medio de la implementación del plan. A la hora de escribir la tesis, no habían salido resultados de ninguna Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2007, razón por la que no se pudo tomar en cuenta los desarrollos y las diferencias en cuanto a los impactos del plan entre el 2007 y los años anteriores. Lo datos del INE sobre pobreza, indigencia y otros componentes de la calidad

de vida de los uruguayos presentados en varios informes elaborados por este organismo, resultaron imprescindibles para el proyecto, en tanto hicieron posible medir el impacto producido por el PANES.

La realización de entrevistas con gente que trabaja directamente con el PANES, formó también parte de la metodología utilizada para la tesis. Al final se optó por entrevistar a los directores de algunos de los subprogramas del PANES (Christian Mirza, Director de Políticas Sociales, Yamandú Ferraz, Director del programa Educación en Contexto Crítico, Gerardo Lorbeer, Director de los programas Emergencia Sanitaria y Alimentario Nacional, y Lauro Meléndez, Director de la DINEM y del programa Mejoramiento del Hábitat). Además se entrevistó a una persona que trabaja en la DINEM, más específicamente en la parte del Monitoreo (Francisco Terra), es decir, uno que trabaja en la parte técnica, no en la parte política como los demás entrevistados. Los testimonios de las personas entrevistadas aportaron información de primera mano que podría haber sido imposible conseguir al estudiar solamente las fuentes escritas. Se elaboraron dos pautas de entrevistas diferentes, una para las entrevistas con los frenteamplistas, y otra para la entrevista que se llevó a cabo con el integrante de Monitoreo (ver anexo). La transcripción de las entrevistas también está incluida en el anexo de la tesis.

La recaudación de fuentes secundarias ha sido un elemento sumamente importante para el proyecto. Se trató de encontrar literatura sobre la historia latinoamericana en general y la uruguaya específicamente, acerca de la nueva izquierda latinoamericana y sobre políticas sociales en América Latina de los años noventa (específicamente programas de transferencias monetarias condicionadas). Los libros y los documentos cuyos temas son las políticas sociales de transferencias monetarias condicionadas en general funcionan como telón de fondo para analizar el PANES, es decir éste se analiza como una expresión de los programas para combatir la pobreza de la nueva izquierda latinoamericana. Estos documentos fueron también una herramienta imprescindible, cuando se estudiaron las similitudes y las desigualdades existentes entre el diseño y el funcionamiento del PANES, y otros de los programas de transferencias monetarias en la región.

### **3.2 Fuentes primarias**

Se han utilizado dos tipos de fuentes primarias en esta tesis. Las fuentes primarias escritas, que son los documentos y los informes que hablan del PANES y que son publicados por el

MIDES, la DINEM, el INE, el Banco Mundial, y la CEPAL, y los artículos de varios periódicos del Uruguay y de Argentina. Segundo, las fuentes primarias orales, constituidas por las entrevistas realizadas con los directores de los diferentes componentes del PANES y con uno de los integrantes de Monitoreo de la DINEM. Los documentos fueron encontrados en las páginas Web de los respectivos organismos y también fueron entregados personalmente a la autora de esta tesis por parte de integrantes de Monitoreo. Los documentos que hablan del PANES muestran la naturaleza del este plan. Entender la naturaleza del plan, además de conocer los objetivos y las metas del mismo, es importante para poder decir algo sobre las posibilidades de cumplir con las metas estipuladas.

### **3.2.1 Encuestas**

El primer tipo de fuentes primarias que se han utilizado en este estudio del PANES son varias encuestas hechas en el Uruguay y publicadas por el INE. Primero, la ECH2004 y la ECH2005. El objetivo primordial de estas encuestas es brindar información sobre el nivel de empleo y desempleo de los uruguayos, y sobre el ingreso de los hogares y las características socioeconómicas de la población del país. Los datos de la ECH2004 y la ECH2005 son tomados de la población residente en el departamento de Montevideo y en las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes del Interior del país, y el tamaño efectivo de la muestra es de 18.392 viviendas para el 2004 y 18.506 para el 2005. Uno de los objetivos del PANES era garantizar las necesidades básicas para la población más pobre del país, esto significa que si el plan haya cumplido su meta, un porcentaje menor se situaría por debajo de la línea de indigencia en los años 2005 y 2006 que en el año 2004. Por consiguiente, el estudio de la ECH2004 y la ECH2005 es significativo para esta tesis pues aporta datos sobre cambios en los niveles de la indigencia y la pobreza. Segundo, se ha utilizado la ENHA2006. La ENHA2006 es el resultado de los cambios y las actualizaciones metodológicas de las ECHs, y procura conocer con mayor profundidad la realidad social, económica y demográfica del país. Entre las modificaciones pueden mencionarse las siguientes; la ENHA2006 amplió su cobertura geográfica para representar la totalidad del país, no solamente a localidades de 5.000 habitantes y más, se ha producido una ampliación del contenido en el cuestionario, los resultados se publican en forma mensual y no únicamente cada trimestre – lo que era el caso con las ECHs – de esa forma es posible ver a plazo más corto la evolución y los cambios de los indicadores estudiados. A la hora de escribir la presente tesis, la ENHA de octubre de 2006 sobre los ingresos y la ENHA de diciembre de 2006 sobre el empleo, eran las encuestas más recientes, por eso fueron elegidas junto a las dos de enero del mismo año, todo con el fin

de poder comparar los indicadores sociales, económicos y demográficos del Uruguay a la hora de la implementación del PANES con los mismos indicadores después de haber transcurrido más de la mitad del tiempo estimado para el plan. Tanto la ECH2004 y la ECH2005 como la ENHA2006 miden los siguientes elementos de la calidad de la vida de la población uruguaya: tasa de actividad, tasa de empleo, tasa de desempleo (todo por área geográfica), ingreso medio de los hogares, ingreso medio per cápita y fuentes de ingreso.

### **3.2.2 Informes y documentos del MIDES, de la DINEM, y del INE**

El documento “Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2004” estaba a cargo de Mónica Beltrami y fue publicado en abril del año 2005 por el INE. El método del ingreso que se empleó para este informe consiste en comparar el ingreso de los hogares con respecto a umbrales que representan 1) el costo de la Canasta Básica de Alimentos para la correcta nutrición de una persona en un mes (línea de indigencia) y 2) el costo para la alimentación y otros bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, vivienda, salud, transporte, educación) en función de la calidad de miembros del hogar y de la presencia de niños y adolescentes (línea de pobreza). Los elementos tratados en el informe son: la incidencia de la indigencia y la pobreza, las características de los hogares indigentes y los pobres, y los ingresos per cápita y por perceptor<sup>52</sup> en los hogares indigentes y los pobres. Estos datos aportan información importante sobre la calidad de vida de los uruguayos y el desarrollo de la misma, ya que se pueden comparar con datos de los años 2000, 2001, 2002 y 2003.

La DINEM, en conjunto con el MIDES, ha publicado informes que se llaman “Perfil social de la población incluida en el PANES”. El primero salió en noviembre de 2005, el segundo en mayo de 2006. Los informes revelan el perfil socio-demográfico de la población incluida en el PANES, y contribuyen al análisis de los cambios en la calidad de vida de los protagonistas del PANES y a la discusión de los temas vinculados a la emergencia social estudiados en la presente tesis. Los temas de los estudios son: características demográficas básicas (edades y sexo), el nivel educativo y la cobertura de salud, la estructura de los hogares y la incidencia de jefatura femenina y masculina. También se encuentran datos acerca de las tasas de empleo, desempleo y subocupación, el tipo de ocupación y la situación de vivienda de los hogares pertenecientes al PANES. El universo estudiado para el informe de noviembre de 2005 corresponde al total de 203.035 individuos y a 46.538 hogares, mientras que para el informe

---

<sup>52</sup> El perceptor es la persona del hogar que percibe el dinero, o sea, la persona que trabaja y que recibe un sueldo.

publicado en mayo de 2006, la población estudiada correspondía a 337.240 personas, lo que se traducen a 76.991 hogares. El universo estudiado corresponde a los que al momento de la elaboración de los informes recibían el Ingreso Ciudadano (IC).

El documento “Pobreza y desigualdad en Uruguay 2006” (Vigorito y Amarante, INE) estudia la evolución de la pobreza y la desigualdad de ingresos en el Uruguay entre 2001 y el primer semestre de 2006. En el informe “Un año contribuyendo al desarrollo social”, MIDES rinde cuentas a un año de la implementación del plan. El documento aporta información sobre el desempeño y los avances de los diferentes subprogramas del PANES. Las leyes que hablan de la instauración del MIDES y del PANES, además de varios artículos de las páginas gubernamentales en el Internet también forman parte de las fuentes primarias de la tesis. En total, todos los documentos, artículos y leyes cuyas temáticas son el Frente Amplio, la naturaleza, los objetivos y la implementación del PANES, y los cambios en la calidad de vida de los ciudadanos uruguayos, aportan información que ha sido importante para el presente estudio del PANES en relación con la nueva izquierda latinoamericana, debido a que ayuda a entender los obstáculos enfrentados por los gobiernos que actualmente están implementando políticas sociales para la erradicación de la pobreza en América Latina.

### **3.2.3 Entrevistas**

Como se ha visto, cuatro responsables de los subcomponentes del PANES mostraron su buena voluntad y disposición para ser entrevistados; Christian Mirza (Director Nacional de Políticas Sociales), Yamandú Ferraz (Director del programa Educación en Contexto Crítico), Gerardo Lorbeer (Coordinador de los programas Emergencia Sanitaria y Plan Alimentario Nacional), y Lauro Meléndez (Director de la DINEM y responsable del programa Mejoramiento del Hábitat). En la entrevista con Meléndez participó además Delia Soria, coordinadora técnica del programa Mejoramiento del Hábitat. Por medio de las entrevistas se llegó a conocer varios elementos del PANES que son difíciles de detectar al estudiar las fuentes escritas. La idea de entrevistar al integrante de Monitoreo era que él aportara información omitida por los frenteamplistas. La guía de entrevistas para los directores consistía de 14 preguntas, cuyos temas eran el procedimiento del PANES, la posición del PANES dentro del programa político general del Frente Amplio, si se tomaban en cuenta experiencias de políticas sociales de índole similar desarrolladas anteriormente en la región, el financiamiento del plan, los objetivos y las metas del plan, los obstáculos surgidos a la hora de la implementación, el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para la implementación del plan, la

evaluación del plan, las críticas que han surgido, y el tema acerca de qué pasará cuando el PANES dejará de funcionar a partir de septiembre de 2007 (ver anexo). Las preguntas para el integrante de Monitoreo giraron en torno a los mismos temas, salvo los que tenían que ver con los objetivos y las metas del PANES, el procedimiento del plan, el rol de las ONGs y el si se piensa que los cambios se harán permanentes y cuál es el próximo paso a seguir cuando dejará de funcionar el plan (ver anexo).

### **3.2.4 Artículos de periódicos**

Durante la etapa de recaudación de información sobre el PANES se recurría a diferentes diarios y semanarios publicados en el Uruguay. Se buscaba básicamente artículos cuya temática abordaba la implementación del PANES. Otro tema de gran interés era ver si en el debate público existen diferentes visiones y opiniones acerca del PANES. Debido a que la idea siempre había sido darle un toque contemporáneo a esta tesis, se decidía estudiar solamente las ediciones contemporáneas de los diferentes periódicos. Quiere decir que se leía la mayoría de las publicaciones entre septiembre y diciembre del año 2006. Mediante el estudio de los periódicos se procuraba detectar si la manera en que los periódicos presentan y evalúan el PANES está dependiente de alguna afiliación política especial. Se optaba por estudiar los diarios y semanarios más conocidos y de mayor publicación, es decir los que más copias venden cada día, o semanalmente, en el caso de los semanarios. Se estudiaban los diarios uruguayos *La República*, *El país*, *Últimas Noticias*, y *El Observador*, y el semanario *Brecha*. El diario argentino *Clarín* también fue tomado en cuenta, debido a su importancia en Argentina, y porque los acontecimientos que se viven en el Uruguay muy a menudo son comentados en la prensa del país vecino, y viceversa.

## **3.3 Reflexiones críticas sobre las limitaciones y las ventajas de las fuentes primarias**

### **3.3.1 Encuestas**

Estas fuentes presentan varias fortalezas. Por un lado, al comparar la ECH2004, la ECH2005 y la ENHA2006 se revelan las diferencias en los niveles de la pobreza y la indigencia, y los cambios en la calidad de vida de la población uruguaya en diferentes momentos históricos, consiguientemente es posible decir algo sobre los impactos del PANES y determinar, por lo menos parcialmente, si se han cumplido los objetivos del plan a corto plazo o no. Otra fuerza de estas fuentes es que la metodología usada – la de estimar la incidencia de la pobreza y la

indigencia por el método del ingreso – es uno de los dos métodos más destacados para la identificación empírica de la pobreza (el otro es denominado el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas),<sup>53</sup> y que los documentos le pone a uno en condición de ver el descenso y/o el ascenso en el nivel de la pobreza y la indigencia de un momento histórico a otro.

Las encuestas utilizadas podrían presentar, en términos generales, el siguiente punto débil: para que estas fuentes tuvieran representatividad tendrían que haber incluido a toda la población del territorio nacional. El alcance geográfico de las ECHs ha variado con el tiempo. Hasta la ECH2005, la información incluía solamente a la población residente en el departamento de Montevideo y en las localidades de 5.000 o más habitantes del Interior del país. Entonces, el hecho de que el total de la población del Uruguay no esté representada en las encuestas forma parte de las limitaciones de tanto la ECH2004 como la ECH2005, por lo menos en lo referente a la medición de cambios y el desarrollo de la calidad de vida en todo el territorio nacional. Entonces, para conocer más profundamente la realidad social, económica y demográfica del Uruguay, al elaborarse la ENHA2006, se llevaron a cabo varios cambios, como actualizaciones metodológicas.

### **3.3.2 Informes y documentos del MIDES, de la DINEM y del INE**

Entre las fortalezas que tienen estas fuentes se destacan las siguientes: permite conocer el perfil social de los destinatarios de la ayuda brindada en el marco del PANES, lo cual nos permite ver si la población incluida en el plan corresponde con la población objetivo.<sup>54</sup> Es decir, se puede determinar si se está logrando ayudar a la población fijada como destinataria, o si por el contrario, se está excluyendo a parte de la población objetivo, o incluyendo a personas que realmente no figuran entre la población objetivo. Además, los documentos permiten apreciar los cambios producidos en la situación socio-demográfica de los hogares incluidos en el PANES.

Todos los informes oficiales publicados directamente por el MIDES que tratan el desempeño del PANES, tienen una característica en común. Los informes resultan ser demasiado positivos y no hay ninguna referencia a si existen obstáculos para llevar adelante el PANES. Por lo consiguiente se podría decir que muestran la realidad del PANES de una manera

---

<sup>53</sup> Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas, Universidad de Málaga, España, <http://www.eumed.net/cursecon/dic/oc/medpobr.htm>, consultado el 31.01.07.

<sup>54</sup> La población objetivo refiere a la población estipulada como destinataria de la ayudada brindada por el plan.

demasiado positiva. Este factor pone en cuestión la objetividad de estos informes, y por consiguiente su fuerza explicativa. Un factor adicional a tomar en cuenta es el hecho de que el Director de la DINEM es integrante del Frente Amplio, más específicamente es el Director de uno de los siete componentes del PANES (el programa Mejoramiento del Hábitat). Se podría decir que esto pone en cuestión la objetividad de la DINEM y por consiguiente, los documentos publicados por esta división, cuya labor precisamente consiste en supervisar y evaluar el PANES. Sin embargo, es de esperar que el Gobierno también tenga un interés en obtener evaluaciones objetivas para de esa manera poder reformar y evaluar sus políticas. Esto refuerza la idea de que los documentos de la DINEM presenten los resultados realmente obtenidos.

### **3.3.3 Entrevistas**

Las entrevistas funcionan como ejemplos de los pensamientos personales de algunos integrantes del Frente Amplio. Escuchar las opiniones de la gente puede funcionar como un elemento enriquecedor para un trabajo, ya que complementa los datos numéricos y otros datos escritos. Un elemento a tomar en cuenta es el siguiente: podría ser que los frenteamplistas quisieran dar una visión meramente positiva del PANES, debido a que comentarios negativos podrían perjudicar el prestigio y la reputación, tanto de las personas en cuestión, como del plan y su rol en combatir la pobreza en el Uruguay. Las entrevistas funcionan además como una ilustración de opiniones e ideas divergentes dentro del partido gobernante en el Uruguay hoy en día. El historiador Alessandro Portelli ha dicho que la importancia del testimonio oral no está basada en su apego a los hechos verdaderos, sino que se basa en su divergencia de éstos, en donde la imaginación, el simbolismo y el deseo florecen.<sup>55</sup> Muchos han argumentado en contra del uso de entrevistas como método debido a la fuerte presencia de la subjetividad. No obstante, cada persona vive su propia historia teñida por acontecimientos que merecen ser acordados. Valerie Raleigh Yow (2005) menciona varias ventajas con la utilización de entrevistas como método de investigación, de las cuales deben mencionarse las siguientes: puesto que el investigador no está dependiente de un instrumento de investigación estático, puede ser que esté más dispuesto a cambiar el enfoque de las preguntas según los deseos de éste. La posibilidad de descubrir temas que de antemano no figuraban dentro de la temática es otra ventaja. Además, es probable que el investigador que utiliza entrevistas como parte de su

---

<sup>55</sup> Alessandro Portelli, "Peculiarities of Oral History", *History Workshop Journal* 96, no. 12 (1981): 100.

método llegue a conocer elementos e historias del tema estudiado que de otra manera habrían sido omitidos o no tomados en cuenta.<sup>56</sup>

El integrante de Monitoreo trabaja en el MIDES debido a su profesión, y por eso es posible que tenga pensamientos y opiniones más objetivos acerca del desempeño, la implementación y otros aspectos del PANES. Sin embargo, el entrevistado es solamente una de las varias personas que se encuentran trabajando en Monitoreo, por eso hay que tomar en cuenta que sus opiniones pueden coincidir o no con las de otros integrantes de esta sección de la DINEM.

### **3.3.4 Artículos de periódicos**

El tema de la presente tesis, el PANES y la nueva izquierda latinoamericana, es un tema actual. Por eso es importante que las fuentes también reflejen esta actualidad y que puedan aportar información actualizada. Los diarios y los semanarios consisten de artículos que conjuntamente reflejan la sociedad actual, consiguientemente constituyen una fuente muy importante. La información brindada por los artículos puede dar más color al presente estudio, puesto que permite la incorporación de voces y opiniones que no forman parte de por ejemplo los documentos y los informes oficiales o las entrevistas.

La implementación del PANES es un tema político que genera cierta controversia en el Uruguay. El PANES ocupa, como se verá más adelante, un lugar central dentro del programa político del Frente Amplio, entonces es de esperar que los frenteamplistas quieran que el PANES tenga reputación positiva. Por otro lado están los opositores políticos, que a lo mejor tienen otros pensamientos y otras visiones en cuanto al PANES y sus posibilidades para combatir la pobreza. La prensa uruguaya está parcialmente dividida según afiliación política. Algunos periódicos son más políticos que otros, y a la hora de elegir cuáles periódicos estudiar era importante tomar en cuenta las corrientes políticas a las que pertenecen, para asegurar que tanto los seguidores del partido gobernante, como los simpatizantes de la oposición pudieran expresarse. El semanario *Brecha* y los diarios *La República* y *Últimas Noticias* se ubican dentro de lo que vendría a ser la parte izquierdista de la prensa uruguaya, mientras que los diarios *El País* y *El Observador* funcionan más bien como voceros de la vertiente derechista de la política nacional.

---

<sup>56</sup> Yow, Valerie Raleigh, *Recording Oral History. A Guide for the Humanities and Social Sciences* (Walnut Creek, CA: Altamira Press, 2005), 5-7.

## 4 LITERATURA

En la actualidad se están generando debates o discusiones en torno a la reciente asunción de varios gobiernos de izquierda en América Latina. En síntesis, para el abordaje de la temática de la nueva izquierda latinoamericana se han recogido los aportes de Jorge G. Castañeda, Francisco Panizza, Fernando A. Iglesias, Antonio Elías, Ludolfo Paramio, Alberto Couriel, Harry G. Vanden y Gary Prevost, Jonathan R. Barton, Juan Abal Medina, Ronaldo Munck y Christian Mirza. Todos ellos han escrito sobre las propuestas y las posibilidades que tiene la nueva izquierda latinoamericana para gobernar. Luego de presentar los aportes de estos escritores se sigue profundizando en el marco teórico exponiendo estudios y visiones acerca de las políticas sociales en América Latina, trazando los aportes teóricos de Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Laura Pautassi, Corina Rodríguez, Pablo Villatoro y Clarisa Hardy.

### 4.1 La nueva izquierda latinoamericana

#### 4.1.1 La naturaleza reformista

La postura teórica que predomina en la literatura que existe sobre la nueva izquierda latinoamericana, es que la izquierda ha dejado su perfil revolucionario y que ahora se está ligando más al pensamiento reformista. En el libro *Politics of Latin America* (2002), de Vanden y Prevost, se lee que los partidos revolucionarios en América Latina proceden de dos vertientes diferentes: la vertiente marxista y otra que incluye las demás corrientes izquierdistas. Pero, dicen, no todos los partidos que empezaron como revolucionarios lo siguen siendo para siempre. Existen partidos o movimientos que sustituyen la ideología revolucionaria por pensamientos más reformistas.<sup>57</sup> Cuando se produjo la fundación del Frente Amplio en 1971, la presencia dentro del partido de la idea revolucionaria era muy intensa. Las siguientes palabras del líder del Frente Amplio en ese entonces, Líber Seregni, muestran que las concepciones revolucionarias predominaban sobre las reformistas en esa época.

La razón de ser, el porqué y el para qué de nuestro Frente Amplio, está en realizar una tarea histórica fundamental: cumplir el proceso revolucionario en nuestro país. En transformar las viejas estructuras económicas, políticas y sociales de nuestro país hoy caducas, y crear las nuevas que corresponden a la instancia que nuestro pueblo debe vivir. Y es sí, un verdadero,

---

<sup>57</sup> Harry E. Vanden y Gary Prevost, *Politics of Latin America. The Power Game*. (Nueva York: Oxford University Press, 2002), 211.

un auténtico proceso revolucionario, porque el que nuestro Frente se propone es no sólo un cambio profundo de las estructuras, sino la sustitución de las clases en el poder. Desplazar del poder a la oligarquía y llevar al pueblo a gobernar.<sup>58</sup>

Con el correr de los tiempos, el Frente Amplio dejó este perfil revolucionario, por uno de carácter más reformista. Tabaré Vázquez, quien sustituyó a Líber Seregni como líder del Frente Amplio, decía en noviembre de 1997 que:

El próximo gobierno progresista tiene que apreciarse como una etapa dentro de un proyecto de cambio y por lo tanto deberá evaluarse en una perspectiva histórica. Es necesario tener absolutamente claro que no se trata de limar las aristas más negativas del modelo liberal y concentrador vigente, como tampoco que aspiramos a poner en marcha un programa de revolución social. Se trata de avanzar en la dirección de un modelo de desarrollo que permita ir compatibilizando sus componentes fundamentales, es decir: crecimiento, distribución de la riqueza con justicia social, soberanía nacional y regional, realización integral de mujeres y hombres, libertad y la más amplia participación política.<sup>59</sup>

Esta cita hace evidente el cambio del perfil del Frente Amplio. Ya no se procura llevar a cabo una revolución, sino realizar un modelo de desarrollo que se ocupe del crecimiento, la distribución de la riqueza, y la justicia social, entre otros elementos.

La postura teórica que tiene Jorge G. Castañeda en su libro *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina* (1995) coincide con la postura de Vanden y Prevost: que la mayoría de la izquierda latinoamericana se ha vuelto reformista.<sup>60</sup> Castañeda define a la izquierda reformista de la siguiente manera:

La característica principal de la izquierda reformista consiste en una intensa vocación electoral, en sus adeptos básicamente urbanos y de clase obrera, en una postura geopolítica relativamente no alineada, y aun así crítica de los Estados Unidos y su papel en América

---

<sup>58</sup> Líber Seregni, discurso en Montevideo, Uruguay, 18 de diciembre de 1971, en Adolfo Garce y Jaime Yaffe, “El Frente Amplio-Encuentro Progresista. Algunas ideas para su actualización”, p. 92, *América Latina Hoy*, número 44 (2006). Universidad de Salamanca, <http://iberoame.usal.es/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol44/ALHvol44GarceYaffe.pdf>, consultado el 27.03.07.

<sup>59</sup> Tabaré Vázquez, 1997, en Adolfo Garce y Jaime Yaffe, “El Frente Amplio-Encuentro Progresista. Algunas ideas para su actualización”, p. 105, *América Latina Hoy*, número 44 (2006).

<sup>60</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 2.

Latina, pero con una mayor distancia frente a la Unión Soviética y Cuba, y en una insistencia básicamente equilibrada en la democracia, los derechos humanos y la justicia social.<sup>61</sup>

Juan Abal Medina concuerda en su libro *Los senderos de la nueva izquierda partidaria* (2006) con Vanden y Prevost y Castañeda en que los partidos de la nueva izquierda ya no optan por la revolución armada, sino que proponen llegar al poder utilizando vías democráticas, como las elecciones presidenciales. Las victorias de Lula en Brasil, de Chávez en Venezuela, de Kirchner en Argentina, de Morales en Bolivia, de Vázquez en el Uruguay, de Bachelet en Chile, de Correa en Ecuador, y de Ortega en Nicaragua confirman la tesis de que la izquierda actual es reformista y electoralista. En cuanto a la denominación de estos presidentes como izquierdistas debe aclararse un punto importante: durante las campañas electorales en las vísperas de las elecciones presidenciales, todos estos candidatos se autodenominaron izquierdistas o centroizquierdistas. Si la política que han llevado a cabo después de asumir las presidencias en los respectivos países puede llamarse izquierdista es otra discusión, que se inserta en la tema de la identidad de la izquierda y qué pasa con ésta cuando la izquierda deja de ser oposición y pasa a ocupar el poder. Cabe mencionar además que algunos argumentarían que el régimen de Hugo Chávez en Venezuela se está volviendo autoritario, y que por eso no forma parte de lo que es la izquierda reformista latinoamericana.

Alberto Couriel también se inscribe en la tradición que enfatiza el reformismo de la izquierda, ya que la concepción de la izquierda presentada en su libro *La izquierda y el Uruguay del futuro* (2004) es la de una izquierda que busca llegar a un mundo justo e igual por vías democráticas y pacíficas. Couriel reitera lo que muchos han dicho, que el Frente Amplio en sus primeros años era antidemocrático, pero que ahora utiliza herramientas como el diálogo y los discursos democráticos para poder llevar a cabo sus ideas.<sup>62</sup>

#### **4.1.2 Las posibilidades de la izquierda de llegar al poder**

*La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Castañeda 1995) pretendió ser un recuento del estado de la izquierda en América Latina en los años 90. En el prefacio de la edición publicada en 1995, Castañeda escribe que solamente en algunos casos especiales – y menciona Brasil y Argentina – la izquierda tiene posibilidades

---

<sup>61</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 27-28.

<sup>62</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 9.

de participar en el gobierno, pero que las experiencias señalan que esta sería la peor receta y que sus propuestas e ideas conducirían más bien al fracaso. Luego opina que en la mayoría de los países las ideas de la izquierda avanzarían, sin que los resultados electorales les permitieran asumir las presidencias. Los resultados de las últimas elecciones presidenciales en varios países latinoamericanos desmienten esta postura, como es el caso de la victoria del Frente Amplio en el Uruguay, en octubre de 2004. Sin embargo, en relación a las victorias en las elecciones presidenciales de fuerzas (supuestamente) izquierdistas en los albores del presente milenio, Castañeda afirma que: “Latinoamérica ha solido girar a la izquierda en épocas de crisis económica y social prolongada presididas por regímenes de centro o de derecha”.<sup>63</sup> Castañeda explica que el contexto regional económico, social y político ha favorecido el mantenimiento de la izquierda en el escenario político de la región. Menciona luego la incidencia de la pobreza y la indigencia y la conjunción de las crisis y la democratización como ejemplos de factores que han contribuido a la permanencia de la izquierda en el centro del escenario político. A principios de 2002, estalló lo que tal vez fue la peor crisis económica y social en la historia del Uruguay. Tres años después asumió por primera vez un izquierdista la presidencia del país. La toma del poder del doctor Tabaré Vázquez representó un giro a la izquierda después de una época de crisis, y constata lo que Castañeda ha planteado al respecto.

Desde la óptica latinoamericana, Ludolfo Paramio ha ilustrado la situación de la izquierda en el continente. En su artículo “Perspectivas de la izquierda en América Latina” (2003), analiza los factores que en ese entonces pesaban sobre la dinámica política de la región, haciendo hincapié en la frustración de los electores – en muchos países – debido al estancamiento económico en las postrimerías del último siglo. Paramio parte de la visión de que con la victoria de Lula en Brasil en el año 2002 se podía producir un giro hacia la izquierda en el continente, y pone de manifiesto que sin la enorme importancia económica, política y demográfica de Brasil, la victoria no hubiera tenido tantas repercusiones políticas para el continente. Sin embargo, el impacto del gobierno de Lula depende también, señala el autor, de la configuración de los distintos sistemas políticos nacionales. Paramio habla además de que el sentimiento social de rechazo de las políticas neoliberales podría producir propuestas populistas de la izquierda (como en el caso de Hugo Chávez dirían algunos), implicando una

---

<sup>63</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 314.

retórica y una dinámica de confrontación con los sectores empresariales y parte de la clase media, y políticas redistributivas que no tomaran en cuenta el equilibrio interno y externo de la economía. Esto podría tener como consecuencia que inversionistas y empresariales internacionales se retiraran del país. Esto a su vez, podría generar más subempleo y peores condiciones para el conjunto de la población.

#### **4.1.3 Diferentes corrientes izquierdistas**

En cuanto al tema recientemente tratado conviene mencionar brevemente las diferentes corrientes izquierdistas que existen.<sup>64</sup> Paramio distingue entre, por un lado, los gobiernos de izquierda realistas y pragmáticos, y por otro, los de corte populista. Los dos grupos comparten los mismos objetivos, pero los últimos pueden, según Paramio, provocar desequilibrios económicos que agraven la situación social que pretenden mejorar, y provoquen la división y el enfrentamiento civil.<sup>65</sup> Coloca en este sentido a Venezuela como un ejemplo de un gobierno izquierdista populista, debido a la retórica y la dinámica de confrontación con los sectores empresariales y parte de la clase media. Los partidos populistas tienden a desarrollarse en un contexto nacional de instituciones políticas débiles. En la opinión de Panizza (2005), Evo Morales también es un representante de la izquierdista de corte radical-populista.<sup>66</sup> Panizza explica además que en países con sistemas partidarios fuertemente institucionalizados, los partidos izquierdistas han sido influenciados por la tradición liberal-republicana, y el resultado ha sido más bien partidos izquierdistas progresistas, como es el caso del Frente Amplio en el Uruguay y del Partido de los Trabajadores en Brasil.<sup>67</sup> Conviene presentar también la diferenciación y la definición que el pensador izquierdista James Petras, hace de los bloques de poder en América Latina actual.<sup>68</sup> Primero define una izquierda radical que es heterodoxa y dispersa, y que en la mayoría de las veces es antiimperialista y que rechaza cualquier concesión a las políticas socioeconómicas neoliberales. Esta izquierda se opone al pago de la deuda externa y respalda generalmente programas socialistas o de corte nacionalista radical. Según Petras, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), sectores de los sindicatos y de los movimientos campesinos y barriales en

---

<sup>64</sup> Paramio define como de izquierda a “aquellas fuerzas que dan prioridad a la política social”, Ludolfo Paramio, “Perspectivas de la izquierda en América Latina”, p. 2, (2003), Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/37imp.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/imprimir/37imp.asp), consultado el 10.10.06.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>66</sup> Francisco Panizza, “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America” *Political Studies* no. 53 (2005): 722.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 722.

<sup>68</sup> James Petras, “América Latina: cuatro bloques de poder”, *La Jornada*, 10.03.2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/10/index.php?section=opinion&article=030a1pol>, consultado el 16.04.07.

Venezuela, sectores de los sindicatos y de los desempleados en Argentina, y sectores del Movimiento sin Tierra en Brasil y la izquierda campesina-nacionalista en Perú, forman parte de esta izquierda radical. Luego define una parte de la izquierda como pragmática “porque no hace un llamado a la expropiación del capitalismo ni al rechazo de la deuda ni a ruptura alguna de relaciones con Estados Unidos”.<sup>69</sup> Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, Fidel Castro en Cuba, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y una minoría del Frente Amplio en el Uruguay son, según Petras, ejemplos de esta izquierda pragmática. Muchos se opondrían al hecho de que le pone a Cuba y a Venezuela dentro de la izquierda pragmática. Los argumentos de Petras en cuanto a Venezuela giran en torno a lo siguiente: Entre 2005 y 2007, menos del 1% de las más grandes propiedades de tierra fue expropiado para otorgarle títulos a los campesinos desposeídos, el país provee el 12% de sus importaciones totales de crudo a EE.UU. En lo que refiere a Cuba, Petras escribió que ha hecho acuerdos con grandes exportadores de alimentos y que el país se ha abierto a inversionistas extranjeros. Concluye que si no fuera por la retórica de tanto Chávez como Castro parecerían moderados. La tercera fuerza política definida por Petras, es el bloque constituido por los neoliberales pragmáticos, cuyos principales ejemplos son Lula en Brasil y Kirchner en Argentina. Las razones por las que define a estos dos políticos como neoliberales pragmáticos son las siguientes: primero los dos defienden las privatizaciones, tanto legales y semilegales como ilegales, segundo, prepagaron las obligaciones oficiales de deuda, tercero, mediante exportaciones de minerales y productos agrícolas tratan de fomentar el desarrollo nacional, cuarto, a costo de los sueldos y los salarios han incrementado las ganancias empresariales y financieras. La cuarta fuerza política son “los de elite neoliberales doctrinarios, que siguen al pie de la letra los dictados de Washington”, por ejemplo Chile con Michelle Bachelet, México con Felipe Calderón, Colombia con Álvaro Uribe y el Perú gobernado por Alan García.

#### **4.1.3.1 Característica de los partidos izquierdistas**

El libro de Vanden y Prevost (2002), menciona a Ronald McDonald, quien opina que el elitismo, el personalismo, el fraccionalismo, la debilidad organizacional y el soporte

---

<sup>69</sup> James Petras, “América Latina: cuatro bloques de poder”, *La Jornada*, 10.03.2007, <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/10/index.php?section=opinion&article=030a1pol>, consultado el 16.04.07.

heterogéneo de las masas son algunas de las características de los partidos izquierdistas.<sup>70</sup> Esto concuerda bien con la realidad frenteamplista, por lo menos con los que opinan que la gran diversidad de opiniones que existen dentro del Frente Amplio, representa un obstáculo para la ejecución efectiva del poder. El Frente Amplio incluye movimientos y agrupaciones provenientes de corrientes políticas muy diversas. El espectro político frenteamplista, abarca tanto a los comunistas ubicados en la extrema izquierda, como a los partidos provenientes de la centroizquierda. Este hecho ha sido parte del debate en el Uruguay, en cuanto a la política que el Frente Amplio debe ejercer. El tema ha sido discutido tanto por académicos y escritores en los medios masivos, como dentro del propio partido del Frente Amplio. El análisis del PANES presentado en esta tesis evidencia, hasta cierto punto, esta incongruencia dentro del partido gubernamental. Por ejemplo, la confusión del financiamiento del PANES que se evidenció a lo largo de las entrevistas, refuerza, hasta cierto punto, la situación de diversidad de opiniones dentro del Frente Amplio. Otros ejemplos son la oposición a la propensión de estrechar las relaciones bilaterales con EE.UU. a costo de la cooperación en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y las críticas que se generaron cuando Danilo Astori fue nombrado Ministro de Economía y Finanzas. Algunos opinaron que Astori se ligaba demasiado a los EE.UU., y que el nombramiento del él como Ministro de Economía y Finanzas perjudicaría la cooperación multilateral del Uruguay en el MERCOSUR.

#### **4.1.4 Reacción en contra del neoliberalismo**

Se han escrito varios textos cuya temática aborda la crisis argentina del 2001 y el impacto que generó en los países vecinos. Ronaldo Munck por ejemplo, destaca el hecho de que algunos gobiernos a lo largo del continente, después de haber visto los resultados de la crisis en Argentina, estén cuestionando el seguir rígidamente una modernización impuesta por los EE.UU.<sup>71</sup> La victoria del Frente Amplio puede ser vista como una reacción en contra de la primacía estadounidense y el modelo económico anteriormente aceptado. En otras palabras la llegada al poder de las fuerzas izquierdistas tiene que verse en el contexto del fracaso del neoliberalismo.

---

<sup>70</sup> Ronald McDonald, en Harry E. Vanden y Gary Prevost, *Politics of Latina America. The Power Game*. (Nueva York: Oxford University Press, 2002), 212.

<sup>71</sup> Munch, Ronaldo, *Contemporary Latin America* (Nueva York: Pallgrave McMillan, 2003), 159.

#### **4.1.4.1 La “era post consenso de Washington”**

Panizza afirma que, como consecuencia de los fracasos de la economía neoliberal, se ha desarrollado lo que puede denominarse la “era post consenso de Washington”, en la que las fronteras ideológicas entre los seguidores del Consenso de Washington y sus críticos han sido erosionadas y redibujadas, dando lugar tanto a oportunidades como a problemas para los partidos izquierdistas y los gobiernos. Según Panizza, las alternativas políticas de la izquierda, para aparecer viables, tienen que ser parte de una estrategia política que aparezca creíble para el mercado y para los habitantes, y que además contribuya al amoldamiento de una identidad política izquierdista distintiva. Justicia social y desarrollo económico, siempre han sido elementos importantes en la política de los partidos left of centre (LOC), e históricamente se han cristalizado en propuestas de reformas estructurales, redistribución de la riqueza, y expansión de los sistemas de bienestar.<sup>72</sup> Un abrupto crecimiento económico fue seguido por recesión e inflación, consiguientemente se puede decir que estas propuestas fracasaron. Sin embargo, con el correr de los tiempos, los partidos LOC empezaron a aceptar algunos de los principios que antes se asociaban con el enemigo neoliberal, como lo son por ejemplo la importancia de una inflación baja, el abandono del proteccionismo político y la aceptación de la primacía del mercado para fijar los precios.<sup>73</sup> La justicia social y el desarrollo económico, siguen teniendo gran importancia en la agenda política de la nueva izquierda latinoamericana, y dentro de esto la reducción de la pobreza y la indigencia tiene un lugar central.<sup>74</sup> La iniciativa del PANES refleja este elemento. Se puede afirmar que el PANES se inscribe en la tradición de la nueva izquierda, en tanto le da un lugar central a la introducción de programas antipobreza, y por consiguiente a la eliminación de la pobreza. Hasta se podría decir que la propia identidad de la nueva izquierda latinoamericana se ha construido alrededor del discurso de reducir la pobreza. Es posible decir que es su “razón de ser” como alternativa política, debido a que actualmente no está desafiando al sistema económico y político vigente.

#### **4.1.5 Reacción en contra de los partidos tradicionales**

Desde la óptica uruguaya, Christian Mirza explica que los gobiernos democráticos que han gobernado después de que cayeron las dictaduras de los años 80 han defraudado y continúan defraudando, las expectativas de las grandes mayorías de ciudadanos. La consecuencia de este sentimiento de decepción y de pérdida de dignidad, es la rebelión, la protesta y la

---

<sup>72</sup> Francisco Panizza, “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America” *Political Studies* no. 53 (2005): 726.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 727.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 728.

movilización de varias organizaciones de la sociedad civil. El libro *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina. La construcción de nuevas democracias* (2006), procura explicar la acción de los movimientos sociales, la reconstrucción de la ciudadanía, y la democracia en la región latinoamericana. La victoria del Frente Amplio en las elecciones del 2004 puede ser vista como una protesta contra la ineffectividad de los partidos tradicionales, como un deseo de la población uruguaya de sentirse escuchada, y como un intento de acabar con el fraude político. El Frente Amplio quiere presentarse ante la ciudadanía como un partido político que se preocupa por los estratos de la sociedad que anteriormente habían sido excluidos del ámbito político. No obstante, para que represente una alternativa política, el gobierno frenteamplista tiene que llevar a cabo una política que sea diferente de la realizada por los gobiernos anteriores. Este estudio del PANES pone a uno en condiciones de interpretar si el Frente Amplio ejerce una política nueva en el país, o si en cambio, se están continuando las vías ya trazadas por sus predecesores.

#### **4.1.6 ¿Representa la izquierda una alternativa política real?**

El artículo “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America” (Panizza 2005), procura examinar hasta qué punto las fuerzas izquierdistas están reinsertándose en el poder en América Latina, así como también analiza las implicancias que tiene su influencia política. Una apreciación que realiza el artículo, es que no se ha desarrollado hasta el momento, ningún plan específico por parte de los partidos izquierdistas, para cumplir con sus promesas de implementar una política que beneficie a todos. Éstas fuerzas políticas “han seguido una estrategia de “doblamiento y amoldamiento” de las instituciones económicas existentes y del modelo económico, en vez de procurar reformas políticas y económicas”.<sup>75</sup> El ensayo de esta manera, analiza básicamente los retos que enfrentan los gobiernos centro-izquierdistas, con respecto a la democratización y la implementación de políticas alternativas al capitalismo y al librecambismo. El autor concluye que los partidos izquierdistas actúan correctamente al aceptar que un modelo contra el sistema capitalista no tendrá vigencia y que es mejor tratar de lograr que el Estado, la democracia y el mercado cooperen mutuamente, para asegurar el desarrollo.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Mi traducción: “have followed a strategy of “bending and moulding” existing political institutions and the free-market economic model rather than attempting radical political and economic reforms”, en Francisco Panizza, “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America” *Political Studies* no. 53 (2005): 716.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 716.

La presente tesis sobre el PANES contribuye a esta temática comentada por Panizza al mostrar que el Frente Amplio en el Uruguay ya no procura combatir el capitalismo ni el librecambismo. En el Uruguay, lo que actualmente se ve es un gobierno izquierdista que opta por una mejor distribución de la riqueza nacional en el marco del sistema vigente. Su plataforma política no incluye el derrocamiento de las estructuras económicas o sociales que prevalecen actualmente en el país. Sin embargo, varios críticos opinan que las acciones que ha realizado el Frente Amplio después de haber asumido el poder hace tres años, han sido de carácter disperso. Por un lado existen las acciones que han contribuido a subrayar que el Frente Amplio representa una alternativa política, por ejemplo a través de la implementación del PANES. Por otro lado se han visto acciones políticas que cuestionan la intención del partido, y que por consiguiente han llevado a polémicas y debates en cuanto a la naturaleza de esta fuerza política. Por ejemplo, la propuesta del Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, de firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., generó controversia en el país. Precisamente se desarrollaron fuertes discusiones entre los que decían que un tratado de este tipo perjudicaría la cooperación existente dentro del MERCOSUR y los que opinaban que el país tendría mayores posibilidades de desarrollo si cooperaba con los EE.UU. Esta discusión se inscribe en otra temática tratada en la literatura sobre la nueva izquierda latinoamericana: la identidad. ¿Qué pasa con la identidad cuando la izquierda deja de ser oposición y pasa a ocupar el poder?

Jorge Castañeda argumenta que mientras los elementos que hacían que nacieran los movimientos izquierdistas estaban presentes durante el siglo pasado, la izquierda falló en su intento de hacer la revolución, tomar el poder y cambiar el rumbo de los países.<sup>77</sup> En las postrimerías de la década de los 90, sin embargo, el panorama se veía diferente: la izquierda estaba resurgiendo como fuerza gubernamental en la región latinoamericana. Castañeda parte de la idea de que la izquierda debe ser reformista y no revolucionaria, puesto que no hay alternativas reales que puedan pelear con la democracia liberal y las economías vigentes. Recién se comentó que estas ideas encajan bien con los ideales actuales del Frente Amplio, ya que éste no opta por sustituir el sistema económico por otro sistema totalmente diferente, sino que tiene como meta achicar la brecha entre los segmentos ricos y los pobres de la población uruguaya, por medio de una redistribución justa en el marco del sistema actual.

---

<sup>77</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 4.

Como ejemplo de las discusiones en el ámbito académico de si el Frente Amplio representa una alternativa o no, conviene mencionar los temas tratados en el libro *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay* (2006), cuyo compilador es Antonio Elías. Las temáticas incluidas en el libro contribuyen a las discusiones acerca de las dificultades y los problemas que actualmente enfrentan los gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana. Los temas del libro giran en torno a preguntas como ¿cuáles son los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos?, ¿cuáles son las dificultades y las restricciones que tienen las fuerzas políticas progresistas?, ¿cuáles son los impactos de los cambios realizados por estos gobiernos progresistas? También se discute en torno a si se está avanzando hacia cambios profundos, o si en cambio, lo que se ve es una mera alternancia de las elites de gobierno. Los artículos compilados evidencian que existe una inconsistencia entre, la retórica que tienen los gobiernos en cuestión y las políticas concretas llevadas a cabo por éstos. Los escritores del libro concluyen que las políticas implementadas – por lo menos las políticas económicas – siguen siendo alineadas a las pautas del Consenso de Washington (con Venezuela como una excepción). Así lo expresó el argentino Atilio Boron:

A la hora de identificar los principales cambios realizados por los nuevos gobiernos en América Latina la primera reacción sería afirmar que ha habido algunos cambios, pero ciertamente muchos menos de lo que se esperaban..... en realidad lo que más ha cambiado en América Latina ha sido la retórica.<sup>78</sup>

Atilio Boron es Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Harvard, Profesor Regular Titular de Teoría Política Social en la Universidad de Buenos Aires, investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina) y Secretario Ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Por eso es posible suponer que su conclusión tiene algo de razón y que – por lo menos en algunos aspectos – refleja la realidad latinoamericana. No obstante, hay que tomar en cuenta que en todas las interpretaciones que las personas hacen, es posible ver también reflejadas ciertas convicciones políticas.

Un tema tratado en el artículo de Paramio (2003) forma parte de si lo único que ha cambiado ha sido la retórica: la frustración que se produce en el electorado ante la necesidad de elegir

---

<sup>78</sup> Atilio Boron, en Antonio Elías, “Introducción”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, comp. Antonio Elías, 16 (Buenos Aires: CLACSO, 2006).

entre opciones que no implican diferencias reales, o la frustración de que, independientemente de su discurso durante la campaña electoral, los ganadores, una vez instalados en el gobierno, ejercen la misma política que los derechistas, o son incapaces de satisfacer las demandas sociales. En el contexto uruguayo actual, éste es un tema que se discute muy a menudo. Muchos de los que votaron por el Frente Amplio, sienten ahora que no se cumplen las promesas electorales y que en grandes rasgos sólo se está reproduciendo la política de los partidos tradicionales (los Blancos y los Colorados). Paramio retoma los pensamientos de Vanden y Prevost, entre otros, acerca del hecho de que la izquierda ha dejado su naturaleza revolucionaria por una más reformista. En palabras de Paramio: “[...] Encuentro Progresista incluye núcleos radicales herederos de los momentos de su formación, pero ha evolucionado, en su liderazgo y sus propuestas, hacia lo que podemos llamar posiciones de centro izquierda”.<sup>79</sup>

#### **4.1.7 El dilema de la cooperación**

Panizza (2005) opina que al entrar en el juego político, los partidos izquierdistas tienen que cooperar con otros partidos, y el resultado puede ser el de la pérdida de una ideología clara, así como la disminución de la identidad política. Con respecto al tema del Frente Amplio, ¿se puede decir que después de asumir la presidencia, la ideología del Frente Amplio ya no es tan clara como cuando operaba fuera del poder gubernamental? Existen opiniones diferentes al respecto. Pero lo que se puede afirmar es que hay una discusión en cuanto al tema. Como se mencionaba anteriormente, en el Uruguay se discute actualmente en relación a si el Frente Amplio representa una alternativa política real, o si se trata simplemente de una mera alternancia de las elites en el poder. Panizza escribe que los partidos LOC, como resultado de la participación electoral, han moderado sus programas y ampliado sus alianzas para extender su apoyo entre el electorado.<sup>80</sup> El Frente Amplio ha incorporado en la coalición el Partido Demócrata Cristiana, y disidentes de los Blancos y de los Colorados. Entonces, muchos se preguntan ¿se ha perdido la ideología fundamental e inicial? En cuanto al Frente Amplio, la respuesta vendría a ser ambigua. Por un lado, la implementación del PANES muestra que el partido gobernante quiere hacer algo con un tema desatendido por los gobiernos anteriores, de modo que se puede concluir que el Frente Amplio ha mantenido su identidad e ideología. Por otro lado se puede argumentar que el hecho de que algunos movimientos dentro del partido

---

<sup>79</sup> Ludolfo Paramio, “Perspectivas de la izquierda en América Latina”, p. 13, (2003), Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org/documentos/impimir/37imp.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/impimir/37imp.asp), consultado el 10.10.06.

<sup>80</sup> Francisco Panizza, “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America” *Political Studies* no. 53 (2005): 724.

hayan querido firmar un TLC con EE.UU. constata que se está perdiendo parte de la identidad inicial. No obstante, hay que tener en cuenta que una moderación de los programas de los partidos izquierdistas, ha sido casi imprescindible debido a los cambios vividos en la política y en la sociedad. El derrumbe de la Unión Soviética y las implicaciones que esto produjo en la política internacional, son uno de estos cambios.

Margarita López Maya retoma el tema comentado por Couriel, Paramio y Panizza: que al entrar en el juego político los partidos izquierdistas, tienen que cooperar con otros partidos. El resultado de esta necesidad de cooperación podría ser la pérdida de una ideología clara y la disminución de la identidad. Las preguntas retóricas de López Maya se insertan en esta discusión; “¿cuánto se concede para llegar al gobierno?” y “¿para qué llegar al gobierno si se ha concedido ya todo?”.<sup>81</sup> Raúl Prada Alcoreza se pregunta lo mismo “¿para qué llega la izquierda al gobierno si no va a transformar nada?”.<sup>82</sup> Luego pone de manifiesto un peligro que actualmente tiene el Frente Amplio en el Uruguay, y que representa una preocupación de muchos uruguayos. Se trata del peligro de llegar al gobierno con un discurso izquierdista, pero una vez instalado en las oficinas gubernamentales, seguir la misma política de siempre. “¿Qué hacemos entre el límite que nos impone el reformismo y las condiciones que exige una posición radical?”.<sup>83</sup> El presente estudio contribuye a esta discusión puesto que presenta las preocupaciones asumidas por la nueva izquierda latinoamericana y estudia el PANES en relación con esto. De esa manera se podrá evaluar si la política llevada a cabo por el gobierno uruguayo actual concuerda con la retórica empleada o no.

Couriel (2004) es otro escritor que expresa que los izquierdistas en los últimos años han adoptado una cultura de gobierno, y que ahora acepta que el juego político se trata muy a menudo de cooperar. Mientras en la década de los 60 el Frente Amplio se expresaba con un discurso antidemocrático y una visión poco realista de cómo se podrían resolver los problemas cotidianos, actualmente la izquierda tiene que analizar la viabilidad de sus propuestas además de promover alianzas con otros partidos políticos. Couriel traza los problemas centrales que el gobierno frenteamplista tiene que enfrentar, resaltando los niveles altos de la pobreza y la indigencia – especialmente la pobreza infantil –, el desempleo y el

---

<sup>81</sup> Margarita López Maya, “Impactos y tendencias de los cambios”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, comp. Antonio Elías, 68 (Buenos Aires: CLACSO, 2006).

<sup>82</sup> Raúl Prada Alcoreza, “Impactos y tendencias de los cambios”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, comp. Antonio Elías, 111 (Buenos Aires: CLACSO, 2006).

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 111.

subempleo, la fragmentación social y la creciente desigualdad, las corrientes emigratorias que afectan las futuras posibilidades de desarrollo (los que emigran son académicos y profesionales, muy a menudo jóvenes), la creciente importancia de los estratos más pobres en la reproducción poblacional, el lento crecimiento de otros grupos de la población, el envejecimiento, el elevado número de funcionarios públicos, y el endeudamiento externo e interno.<sup>84</sup> La presente tesis sobre el PANES contribuye a este tema al presentar algunos de los problemas y desafíos que surgen a la hora de implementar una política social antes inédita.

#### **4.1.8 La izquierda y su “razón de ser”**

El libro de Castañeda habla de que en América Latina se han madurado las estructuras sociales, económicas y políticas que hace años hicieron posible el florecimiento del reformismo socialdemócrata en Europa. Ahora, la izquierda reformista latinoamericana ha de pensar en cómo combinar el cambio con la continuidad, la justicia social con el crecimiento económico y la democracia representativa con el ejercicio efectivo del poder.<sup>85</sup> Esto tiene que ver con el tema de la “razón de ser” de la izquierda. Como Panizza, Castañeda menciona el lugar central que la cuestión social tiene dentro de la agenda de la nueva izquierda latinoamericana.<sup>86</sup> En fin, debido a que la izquierda actual ya no opta por combatir a todo costo el capitalismo, y dado que la caída del comunismo ha cambiado el escenario político regional, la izquierda latinoamericana está enfrentando un nuevo reto: tiene que mostrar que es capaz de subsistir sin EE.UU. como principal enemigo. De alguna manera esta fuerza política tiene que legitimar cómo y por qué representa una alternativa a otros partidos políticos y otros movimientos políticos. Combatir la pobreza y reducir la brecha entre la población rica y la pobre, es parte importante de este juego. El Frente Amplio en el Uruguay ha anunciado que los programas políticos y de gobierno de los partidos tradicionales, no hacían lo suficiente para poder enfrentar los graves problemas sociales que estaban golpeando al país. Es por eso que el Frente Amplio procura ser diferente, su programa político expresa claramente que quiere hacer frente a las situaciones de exclusión social, de deserción escolar, y de los problemas que miles de uruguayos enfrentan al no lograr entrar en el mercado laboral. Estudiar la iniciativa PANES le pone a uno en condición de ver si la fuerza política izquierdista en el poder representa una alternativa real a los partidos tradicionales uruguayos.

---

<sup>84</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 203-204.

<sup>85</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 153.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 165.

#### 4.1.9 El contenido de una propuesta izquierdista

Según Castañeda, “las oportunidades que brinda el cambio en el mundo y en la región son condiciones necesarias y suficientes para que la izquierda proponga una alternativa diferente y realista”.<sup>87</sup> ¿Qué debe entonces, esta alternativa contener? Castañeda propone tres metas amplias que son imprescindibles para la nueva agenda izquierdista. Primero, una alternativa de izquierda debe establecer un Estado de bienestar, cuya cobertura se extienda a cubrir a la mayoría de la población. Segundo, este Estado de bienestar debe financiarse a través de una reforma fiscal, a través del alivio de la deuda externa, de las reducciones en el gasto militar, y mediante una estrategia nacional de crecimiento industrial a largo plazo, de modo de asegurar las dos primeras metas. Por último, estos recursos económicos recaudados deben utilizarse para promover el desarrollo y la implementación de las políticas sociales imprescindibles para el futuro del continente. Según Castañeda “el dinero se tendría que emplear primero en lo obvio: educación, salud, vivienda, y en servicios básicos como drenaje, agua potable [...]”.<sup>88</sup> El PANES sigue esta pauta de Castañeda, ya que promueve la inserción en el sistema escolar, el acceso a controles médicos y la mejora de vivienda de la población en situación de indigencia en el Uruguay. Entonces, ¿cómo se trabaja para alcanzar el cumplimiento de estas tres metas? Primero, la presente tesis muestra que la asistencia escolar es obligatoria para los niños y niñas provenientes de los hogares que reciben el IC. Es decir, la matrícula y la permanencia escolar, constituyen una de las contrapartidas que se les exige a las familias protagonistas del PANES. En caso de que los niños no asistan a la escuela, se les suspende el IC. De esa manera se promueve la permanencia en el sistema escolar de los niños que tradicionalmente son quienes más desertan del mismo. Segundo, recibir el IC también está condicionado a que los niños, niñas y embarazadas de los hogares PANES, vayan a controles médicos. El incumplimiento de esta contraprestación, también conduce a que se produzca la suspensión del IC. Tercero, el programa Mejoramiento del Hábitat tiene como meta mejorar la calidad de vivienda de la población indigente del Uruguay.

Couriel (2004) presenta lo que según él, son los criterios básicos para una propuesta de la nueva izquierda latinoamericana. En este sentido afirma que los problemas sociales son los que requieren de una atención inmediata: se debe encontrar mecanismos para asegurar la buena nutrición de los pobres, especialmente de los niños, y también es preciso asegurar la

---

<sup>87</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 537.

<sup>88</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 537-545.

educación de los niños, y la cobertura de salud de los que siempre han sido excluidos de la red de seguridad social tradicional.<sup>89</sup> Couriel reanuda con esto lo que propuso Castañeda en su libro: la izquierda debe establecer un Estado benefactor en donde la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la brecha entre la población rica y la pobre, constituyan uno de los objetivos fundamentales. En el párrafo anterior se vio que todas estas propuestas han sido tomadas en cuenta en el desarrollo del PANES. Couriel menciona un punto que no fue comentado por Castañeda, que es el tema de la nutrición. En el marco del PANES se promueve la buena nutrición para los pobres mediante la Tarjeta Magnética, por medio de la cual los indigentes pueden comprar comestibles y artículos de higiene para el hogar.

#### **4.1.10 Las posibilidades que tiene la izquierda para realizar sus metas**

En cuanto a la discusión que existe sobre las posibilidades que tiene el Frente Amplio de implementar políticas que satisfagan las necesidades básicas de la gran población de pobres e indigentes en el país, conviene tomar en cuenta el aporte que realiza el sindicalista uruguayo Marcelo Abdala. En su opinión, considera que será difícil poder aumentar los gastos públicos como parte de una estrategia de desarrollo social y económico, debido a un acuerdo hecho con el Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>90</sup> Esto muestra que a los obstáculos producidos por los gobiernos izquierdistas mismos y que tienen que ver con la falta de experiencia, y con problemas en el diseño de las políticas introducidas, se agrega el obstáculo que tiene que ver con la herencia de los gobiernos anteriores. Es decir, un gobierno no empieza nunca desde cero, siempre tiene que tomar en cuenta las acciones y los hechos heredados de sus predecesores. El tema de la herencia de otros políticos, precisamente fue mencionado en una de las entrevistas realizadas en la presente tesis, y como se verá en la parte del análisis, se mencionó justamente la herencia de los gobiernos anteriores.

El sindicalista uruguayo Juan Castillo, dice lo siguiente al referirse a los seis meses de gobierno frenteamplista: “[...] valoramos y no tenemos dudas en afirmar que ha habido avances muy importantes en materia política y social. [...] También es positivo el Plan de Emergencia [...]”.<sup>91</sup> No obstante, no todas las políticas implementadas por el gobierno frenteamplista, se presentan como meramente positivos, y algunas de las acciones del

---

<sup>89</sup> Couriel, Alberto, *La Izquierda y el Uruguay del Futuro* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004), 210.

<sup>90</sup> Marcelo Abdala, “Uruguay”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, comp. Antonio Elías, 53 (Buenos Aires: CLACSO, 2006).

<sup>91</sup> Juan Castillo, “Uruguay”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, comp. Antonio Elías, 56 (Buenos Aires: CLACSO, 2006).

gobierno han generado debates en el país. Castillo menciona por ejemplo, la dirección económica que está tomando el país y la falta de obreros dentro de las estructuras políticas y dentro del aparato estatal. “¿De qué vale llamarse gobierno de izquierda o progresista si vamos a dejar todo como está y no nos proponemos cambiar, reformar las instituciones desde adentro?”.<sup>92</sup> Esta pregunta es ilustrativa de un problema importante que enfrenta la nueva izquierda, es decir, ¿cómo podrá preservar su legitimidad como alternativa política si no logra realmente serlo? Otro aspecto problemático ilustrado acá es cómo vender su nueva perspectiva a sus antiguos integrantes, a los que integraron el partido antes de que se produjera el cambio de la naturaleza revolucionaria a la reformista.

En el abordaje de Fernando A. Iglesias se establece que

[...] la puesta en práctica de un proyecto progresista es imposible porque los instrumentos antiguamente capaces de llevarlo adelante (las organizaciones políticas nacionales) son rehenes de la lógica económico-instrumental de un capitalismo transnacionalizado [...].<sup>93</sup>

Una posible interpretación que se puede hacer de esta cita es que, para que la izquierda pueda gobernar, tiene que aceptar las reglas del juego y no bregar por la eliminación total del capitalismo. Iglesias procura explicar por qué el crecimiento productivo mundial genera empobrecimiento creciente, en vez de más igualdad entre los habitantes del mundo. Según su visión, el gran pecado no es la globalización, sino “la incapacidad (y más señaladamente: la incapacidad *de la izquierda*) de elaborar instrumentos políticos acordes al grado de desarrollo tecnológico y económico alcanzado por la civilización humana”.<sup>94</sup> El corolario entonces es que sólo la derecha neoliberal se presenta como la única propuesta modernizadora posible. Iglesias dice que sin un proyecto profundamente transformador, la izquierda no tiene sentido, y sin una transformación de la izquierda, ésta seguirá siendo nada más que un cómplice del conservadurismo neoliberal. El Frente Amplio desde su creación hasta ahora, ha pasado por una profunda transformación. Durante los años posteriores a su creación, el partido se diferenciaba de otras corrientes políticas, al proponer derrocar el capitalismo e instaurar otro orden mundial. Actualmente sin embargo, la identidad está construida alrededor del tema de

---

<sup>92</sup> Juan Castillo, “Uruguay”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*, comp. Antonio Elías, 58 (Buenos Aires: CLACSO, 2006).

<sup>93</sup> Iglesias, Fernando A, *¿Qué significa hoy ser de izquierda? Reflexiones sobre la democracia en los tiempos de la globalización* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2004), 10.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 18.

reducir la indigencia en el Uruguay. Este hecho reafirma la posición del autor Iglesias, en tanto presenta evidencias de que la izquierda uruguaya ha procesado una transformación, que le permite presentar un proyecto de desarrollo nacional viable y por lo tanto desafiante para la derecha neoliberal. No obstante, habría que determinar si efectivamente la política ejercida por el gobierno frenteamplista representa una verdadera alternativa, y se diferencia lo suficiente de la política impuesta por los gobiernos anteriores para que se pueda decir que el Frente Amplio represente una alternativa. Como se verá más adelante, existen actualmente discusiones en torno a este tema en el Uruguay, tanto en el ámbito académico como en el público.

#### **4.1.10.1 El rol de la violencia**

Una tesis del libro de Castañeda (1995) dice que con la caída del comunismo el concepto del “mal mayor” perdió vigencia. Es decir que en el continente latinoamericano “ya no hay a qué ni a quién temerle, y por lo tanto se han desvanecido los motivos de las clases pudientes y poderosas para aceptar reformas al *statu quo*”.<sup>95</sup> No obstante, el mal mayor es actualmente la violencia. Castañeda dice que “si algo va a persuadir a los potentados de estos países que es necesaria y deseable la promulgación de reformas sociales de fondo, es esa misma violencia”.<sup>96</sup> Desde que estalló la crisis uruguaya en el año 2002, la violencia y el crimen han aumentado. Este aumento se debe en parte al deterioro que se ha producido de la calidad de vida de muchos uruguayos. El desempleo genera pobreza. La pobreza a su vez, genera frustración y la frustración genera violencia. El PANES procura enfrentar y hacer algo con los orígenes de esta violencia, lo que de algún modo reafirma lo que dice Castañeda acerca de la violencia y su rol en el desarrollo, y luego la implementación de las reformas sociales.

#### **4.1.10.2 El rol de las organizaciones de la sociedad civil**

Jonathan R. Barton toca en su libro *A Political Geography of Latin America* (1997) el tema del modelo de modernización proveniente de Europa, y la oposición que surgió frente a éste en América Latina a principios del siglo XXI. Barton escribe que en contra de la teoría neoliberal de modernización, surgieron desde los años 1970 movimientos sociales a nivel local. Además empezaron a tener un rol importante las ONGs y la sociedad civil, en el ámbito de las ayudas económicas y sociales.

---

<sup>95</sup> Castañeda, Jorge G, *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesas de la izquierda en América Latina* (Barcelona: Editorial Ariel, 1995), 3.

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 4.

Son, de hecho, estrategias que van desde las masas, estrategias de desarrollo que trabajan desde las bases a un nivel local, en contraste con las estrategias de la elite, del estado, que han fallado en su intento de crear un cambio social y una redistribución de recursos para aliviar las condiciones de la crisis socioeconómica.<sup>97</sup>

El presente proyecto sobre el desempeño y los resultados del PANES en el Uruguay, evidencia la importancia que tienen las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil (OSC), en la elaboración y realización de varias políticas sociales en América Latina hoy día. Durante las entrevistas realizadas, se hablaba del rol importante que tenían estas organizaciones en la implementación del PANES. La razón principal por la cual se incluye a las ONGs y a las OSCs, tiene que ver primordialmente con las experiencias que tienen en trabajar con los pobres y los indigentes, experiencia acumulada durante largo tiempo a través de la participación que han tenido en la construcción y el mantenimiento de medidas antipobreza (comedores populares, orfandades, clínicas, etcétera). Esta experiencia ha sido, según los entrevistados para la tesis, imprescindible para la implementación del PANES.

## **4.2 Políticas sociales en América Latina**

### **4.2.1 Cambios en las políticas sociales**

Con los procesos de democratización durante la década de los 80, y la década de los 90, muchos países latinoamericanos introdujeron importantes cambios en sus políticas sociales. Los cambios estuvieron relacionados principalmente, con los incrementos que se produjeron en el gasto público social, y con la creación de nuevas instituciones públicas y nuevos instrumentos para la implementación de las políticas sociales. También hubo un cambio en la orientación del destino del gasto social, es decir se produjo un énfasis en la importancia de invertir en el capital humano, en tanto se aumentaron los gastos destinados a la educación y la salud. No obstante, y a pesar de las innovaciones que implicaron estas políticas, las problemáticas sociales que estaban afectando al continente no desaparecieron. Por el contrario, la creciente vulnerabilidad de los sectores medios, a consecuencia del deterioro de la economía y del mercado de trabajo, se sumó durante estos años a las problemáticas tradicionales de la pobreza. Este nuevo escenario requería de respuestas adecuadas, de manera

---

<sup>97</sup> Mi traducción: “they are, in effect, bottom-up strategies of development working from grassroots at a local level in contrast to the top-down, state-centric strategies that have failed to bring about social change and the redistribution of resources to alleviate conditions of socio-economic stress”, en Barton, Jonathan, *A Political Geography of Latin America* (London: Routledge, 1997).

que los gobiernos de toda la región latinoamericana, debieron asumir la responsabilidad de hacer algo con la extrema pobreza.

#### **4.2.2 Falta de voluntad**

La tesis central del libro *La pobreza... de la política contra la pobreza* (2004), escrito por Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez, es el de que las políticas sociales implementadas a lo largo de la década de los 90 y hasta el año de publicación del libro “son tan pobres como las personas hacia quienes se dirigen”.<sup>98</sup> El problema dicen, es que son políticas que no buscan superar la pobreza, sino que la encierran en un espacio social delimitado, y de esa manera no altera el normal funcionamiento de la sociedad. Luego explican que los pobres pertenecen a la sociedad y que es totalmente erróneo hablar de que los pobres están fuera de la sociedad. Según estos escritores, existen recursos técnicos y económicos suficientes para erradicar la pobreza, lo que falta es la voluntad para hacerlo, y “es obvio que la pobreza no puede sino ser el resultado de los valores y estrategias de acción adoptadas por los principios de organización que prevalecen en la sociedad”.<sup>99</sup> Muchos de los frenteamplistas opinan de cierto modo lo mismo. Ellos han dicho, y dicen, que la situación de extrema pobreza en la que vive gran parte de la población uruguaya se debe en parte, al contexto político y económico regional, y a las reformas de ajuste estructural producidas a partir del Consenso de Washington. Además afirman que también se debe a la falta de voluntad de los gobiernos anteriores por implementar políticas para mejorar la calidad de vida de los estratos más pobres de la población del país. El PANES puede comprenderse entonces, como un resultado de la voluntad política del Frente Amplio de querer hacer algo con la indigencia en la que viven muchos uruguayos. La primera herramienta grande desarrollada para combatir la indigencia en el Uruguay es el PANES. Desde antes se han implementado otras políticas sociales cuya meta ha sido el mejoramiento de la calidad de vida de los indigentes, pero ninguna de estas medidas han sido tan amplias como el PANES, tampoco han tomado en cuenta todas las diferentes dimensiones de la indigencia como hace el PANES: enfrenta la indigencia desde los ámbitos de la educación, la salud, la nutrición y el mercado laboral. Según los frenteamplistas en poder, las acciones sociales implementadas por los gobiernos anteriores habrían sido de carácter fragmentado, poco eficaces y eficientes. Los frenteamplistas siempre enfatizaron la importancia de una reforma urgente que pudiera

---

<sup>98</sup> Alberto Barbeito, Rubén Lo Vuolo, Laura Pautassi y Corina Rodríguez, *La pobreza... de la política contra la pobreza* (Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004), 14.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 15.

promover el desarrollo mediante una coordinación de todas las políticas sociales del Estado.<sup>100</sup>

#### **4.2.3 Programas de transferencias monetarias condicionadas**

El PANES se inscribe dentro de la nueva tradición de políticas sociales, cuya denominación es “políticas sociales de transferencias monetarias condicionadas”. En el marco de estos programas se transfiere – muy a menudo mensualmente – un monto de dinero a las familias en situación de extrema pobreza. La transferencia se suspende por el incumplimiento de varias contraprestaciones, muy a menudo relacionadas con la matrícula y la asistencia escolar, controles médicos y trabajos comunitarios. La meta de estos programas es superar o prevenir déficits claves en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición de la población indigente.<sup>101</sup> Este tipo de política social busca la superación de la indigencia y la pobreza mediante la inversión en el capital humano. Pablo Villatoro (2004) analizó las experiencias de políticas sociales de transferencias monetarias condicionadas en Brasil (Bolsa Escola y el Programa para la Erradicación del Trabajo Infantil), en Colombia (Familias en Acción), en Nicaragua (la Red de Protección Social), y en México (Oportunidades). Entre sus conclusiones pueden mencionarse las siguientes: primero, los programas de transferencias monetarias condicionadas son efectivos principalmente en el incremento de la matrícula y la asistencia escolar a corto plazo. Segundo, para que los programas logren aumentar la asistencia escolar, es preciso que el monto de dinero transferido sea mayor que lo que ganaría los niños si estuvieran trabajando. Tercero, debido a que las familias indigentes muy a menudo atribuyen un valor limitado a la educación y a que muchas no crean que el trabajo infantil sea perjudicial para las oportunidades futuras de los niños, el diseño de los programas debería incluir algunas intervenciones psicosociales complementarias.<sup>102</sup> Durante la fase preparatoria del PANES, los políticos frenteamplistas estudiaron programas de transferencias monetarias condicionadas implementados en otros países de la región, esto se hizo para aprender tanto de los errores como de las buenas prácticas experimentadas. El documento de

---

<sup>100</sup> “Ley número 17.866”, Poder Legislativo, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, [www.presidencia.gub.uy/web/leyes/2005/03/CM%2029%20LEY%2017866\\_21%2003%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/leyes/2005/03/CM%2029%20LEY%2017866_21%2003%202005_00001.PDF), consultado el 12.01.07.

<sup>101</sup> “El futuro de la política social. Construyendo a partir de la experiencia de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas”, Banco Interamericano de Desarrollo, [www.iadb.org/events/file.pr645.ppt#2](http://www.iadb.org/events/file.pr645.ppt#2), consultado el 14.03.07.

<sup>102</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, pp. 29-30, *Serie políticas sociales* 87 (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

Villatoro sirve por un lado, como base para entender la naturaleza de estas políticas sociales. Por otro lado funciona como un instrumento imprescindible, a la hora de ver si el diseño del PANES realmente está en condiciones de hacer que los indigentes salgan de las situaciones de extrema pobreza en las que viven.

#### **4.2.4 ¿Cómo se debe enfrentar la pobreza?**

##### **4.2.4.1 La universalidad y la creación de instituciones**

Los escritores del libro *La pobreza... de la política contra la pobreza* exponen que las políticas sociales vigentes en la época que fue escrito el libro (2004) solamente aliviaban transitoriamente la situación de los pobres, y no creaban las condiciones para que éstos pudieran salir de la marginación de forma autónoma. Según los escritores, la focalización hacia los pobres, creía una situación de dependencia en vez de estructuras para poder salir de la indigencia. Es decir, debido a la falta de posibilidades para salir de la indigencia de manera autónoma, la subsistencia de los pobres dependía hasta cierto punto de las ayudas sociales. Para poder erradicar la pobreza es necesario crear instituciones que garanticen la inserción y la participación permanente de los pobres en la sociedad, además es imprescindible que las redes de seguridad social sean universales y que funcionen desde el inicio mismo de la vida.<sup>103</sup> El PANES durará solamente dos años y brinda una ayuda transitoria a los indigentes, o sea que va en contra de las pautas que según el libro *La pobreza... de la política contra la pobreza* deberían seguir las políticas cuyas metas son la reducción y la eventual eliminación de la pobreza. El gobierno frenteamplista ha anunciado sin embargo, que el PANES será sustituido por el Plan de Equidad a partir de septiembre de 2007. El Plan de Equidad estará dividido en dos grandes secciones: la primera está vinculada a la inclusión social de toda la población del país. La otra estará compuesta por políticas sociales focalizadas a los sectores de la sociedad que se encuentran por debajo de la línea de pobreza (El PANES, por su parte, apunta solamente a la población en condición de indigencia).

En cuanto al Ingreso Ciudadano (IC), el libro *La pobreza... de la política contra la pobreza* (2004) propone que esa forma de seguridad social debe ser incondicional – “se sostiene que es más racional [...] que las personas tengan derecho a un ingreso sin que para ello se exija contraprestación alguna” – y que además debe tener un alto grado de universalidad en el acceso al dinero. De esta manera se evitaría la estigmatización de los beneficiarios del IC.

---

<sup>103</sup> Alberto Barbeito, Rubén Lo Vuolo, Laura Pautassi y Corina Rodríguez, *La pobreza... de la política contra la pobreza* (Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004), 16.

Además, un IC garantizado previamente, funcionaría mejor para la eliminación de la pobreza puesto que de esa manera sería preventivo y no curativo.<sup>104</sup> El libro *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (2004), dirigido por Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo comparte la misma tesis. Una transferencia destinada solamente a la población con pocos recursos económicos podría generar estigmatización, por eso es que los autores proponen que se les brinde un IC a la población entera.<sup>105</sup> El IC que existe hoy en día en el Uruguay está focalizado solamente a la población incluida en el PANES, por consiguiente pueden producirse situaciones de estigma que puedan socavar la intención del PANES, que es la de incrementar las posibilidades de que los protagonistas del plan salgan de la indigencia. No obstante el estudio del PANES hecho para esta tesis no evidencia ningún problema de estigmatización. Esto no significa sin embargo, que no podría generarse, por eso es importante tener en cuenta este elemento.

#### **4.2.4.2 Políticas sociales activas**

El proyecto “Desafíos de políticas sociales en América Latina: los imperativos de equidad y protección social” (Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2003) intentó dar respuestas a la temática de cómo deben diseñarse las políticas sociales para poder hacer frente a las nuevas formas de pobreza y de indigencia. El informe final del proyecto está escrito por Clarisa Hardy e incluye una parte en la que se muestra la no correspondencia entre las políticas sociales vigentes durante los años 90 y las problemáticas sociales a las que deberían dar cuenta. La segunda parte del informe de Hardy procura sistematizar las propuestas de reformas y cambios en las políticas sociales. El documento funciona como un indicador de cómo debe desarrollarse e implementarse el PANES. El énfasis está puesto en que lo más importante son políticas sociales activas que conduzcan a reducir la pobreza.<sup>106</sup>

#### **4.2.4.3 Estabilidad democrática**

En la visión de Hardy, la existencia de gobiernos estables, elecciones regulares y una democracia que funcione bien son elementos imprescindibles para la efectiva reducción de la

---

<sup>104</sup> Alberto Barbeito, Rubén Lo Vuolo, Laura Pautassi y Corina Rodríguez, *La pobreza... de la política contra la pobreza* (Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004), 238-243.

<sup>105</sup> Rubén Lo Vuolo, “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”. En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, comp. Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, 30-31 (Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004).

<sup>106</sup> Clarisa Hardy, “Proyecto desafíos de políticas sociales. Los imperativos de equidad y protección social en América Latina. Informe final del Proyecto” (2003), p. 27, Banco Interamericano de Desarrollo.

pobreza.<sup>107</sup> Uruguay tiene una larga tradición de estabilidad democrática – salvo el período dictatorial (1973-1984) que estuvo signado por la represión de todos los derechos humanos y políticos – por consiguiente, con una voluntad política, el país tendrá buenas oportunidades para lograr un desarrollo económico que beneficie a toda la población. El informe de Hardy menciona la importancia de la creación de un actor institucional en el área social que tenga un peso equivalente a la autoridad económica.<sup>108</sup> Se trata de crear Ministerios que puedan coordinar todas las políticas sociales elaboradas por el Estado. Por último cabe decir que la educación y la salud son las áreas que deberían ser sujeto de reformas sociales.<sup>109</sup> A lo largo de esta tesis sobre el desempeño del PANES, se presentan evidencias de que en el gobierno frenteamplista, se toman en cuenta los elementos recientemente comentados. Por ejemplo, como se verá más adelante, en el marco del Plan de Equidad se llevarán a cabo dos reformas que conjuntamente son una herramienta importante para el desarrollo del país. Se trata de la Reforma de la Salud, y de la Reforma de la Educación.

---

<sup>107</sup> Clarisa Hardy, “Proyecto desafíos de políticas sociales. Los imperativos de equidad y protección social en América Latina. Informe final del Proyecto” (2003), p. 28, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>108</sup> *Ibíd.*, p. 30.

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 36.

## **5 ANÁLISIS – EL PANES VISTO A LA LUZ DE OTROS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS**

### **5.1 El resurgimiento de las políticas sociales en América Latina**

El PANES fue pensado e implementado por la coalición política que se halla actualmente en el poder en el Uruguay. No obstante, a lo largo de las últimas décadas se han introducido varias propuestas para combatir la pobreza en muchos países latinoamericanos. Con los procesos de democratización, una gran parte de los países introdujeron cambios importantes en sus políticas sociales durante los años 90. Puesto que los pobres generalmente han tenido menos acceso a, o han sido excluidos de, los dispositivos institucionales más eficaces para la reducción de la pobreza, los mecanismos de mitigación de riesgos normalmente empleados por los pobres han sido los de autoprotección y estrategias informales, familiares y comunitarias.<sup>110</sup> De la marginalidad en la que estaban colocadas las políticas sociales en la década precedente, éstas pasaron a ocupar durante los años 90, un papel creciente en las políticas públicas de la región. Las sociedades necesitaban cambios, y éstos se manifestaron por ejemplo en, el incremento del gasto social, en la creación de nuevas instituciones públicas y en la creación de nuevos instrumentos con nuevas modalidades de gestión y con innovaciones programáticas.<sup>111</sup> En la Cumbre Mundial Social de Copenhague en 1995, fueron firmados varios compromisos en lo referente a las políticas sociales. En busca de las metas suscritas en dicha cumbre, los países latinoamericanos empezaron a incrementar los gastos sociales, especialmente para invertirlos en las áreas de la salud y la educación. Otra línea política desarrollada y seguida de manera casi unánime fue la de innovar en materia de instituciones e instrumentos, así como también de desarrollar nuevos programas sociales. De ahí surgieron las diferentes políticas sociales caracterizadas por transferencias monetarias condicionadas. Encuestas de la época mostraron que las mayores preocupaciones de la ciudadanía se centraban en el empleo, la pobreza, la educación, la salud y la seguridad ciudadana. Consecuentemente, los candidatos presidenciales se presentaron a las urnas electorales con programas destinados a tratar dichas preocupaciones.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 9, *Serie políticas sociales 87* (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>111</sup> Clarisa Hardy, “Proyecto desafíos de políticas sociales. Los imperativos de equidad y protección social en América Latina. Informe final del Proyecto”, p. 2, (2003), Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 10.

## **5.2 Los programas de transferencias monetarias condicionadas**

El PANES es una política social que opera en la modalidad de transferencias monetarias condicionadas. Estas políticas constituyen experiencias innovadoras en América Latina. Los mecanismos tradicionalmente utilizados para atender los problemas de los grupos indigentes y pobres consistían de las transferencias no condicionadas. Según Pablo Villatoro, las políticas de transferencias monetarias condicionadas pueden ser instrumentos adecuados y relevantes para cumplir con las metas establecidas para el nuevo milenio: la reducción a la mitad de la población en situación de pobreza, asegurar la cobertura universal de la educación primaria, y la reducción de los indicadores de mortalidad materno-infantil.<sup>113</sup>

Los planes que operan en la modalidad de transferencias monetarias condicionadas para incrementar el capital humano presentan algunas similitudes, tanto en lo que se refiere a obstáculos como logros. Es por esta razón que los siguientes párrafos tocan varios elementos de estos programas. Los que están trabajando con la implementación del PANES, deben mirar hacia los países vecinos y aprender de sus experiencias. El Director de Políticas Sociales en el Uruguay, Christian Mirza, expresó lo siguiente al referirse a la importancia que tiene aprender de otras políticas sociales:

Nosotros durante la preparación del, de la propuesta del gobierno tuvimos la posibilidad de intercambiar eh ideas y examinar experiencias de los países de la región sobre todo Argentina, Brasil, Chile, también México, y eso de alguna manera contribuyó a que nosotros eh, estableciéramos un determinado diseño del Plan de Emergencia. Eso no significa que nosotros estemos copiando, y trasladando, transfiriendo un modelo sea brasilero, mexicano o colombiano a la realidad uruguaya, eso lo que está diciendo es que nosotros no necesariamente inventamos la pólvora como se dice comúnmente ¿verdad?, y por lo tanto tenemos que tomar notas de las experiencias, de las lecciones y de los aprendizajes de nuestros vecinos para de pronto no cometer los mismo errores. En todos casos cometer otros, pero no los mismos.<sup>114</sup>

### **5.2.1 La meta general de estos programas**

Los programas de transferencias monetarias están basados en el entendimiento de que la reproducción intergeneracional de la pobreza se debe a la falta de inversión en el capital

---

<sup>113</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 7, *Serie políticas sociales 87* (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>114</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

humano de los pobres. Consiguientemente, estas políticas sociales tienen como meta generar los incentivos necesarios para incrementar y mantener el capital humano de los pobres, en áreas como la educación, la nutrición y la salud.<sup>115</sup> Este es el caso también del PANES. En el mismo se procura aumentar el capital humano de las familias más pobres del Uruguay, mediante transferencias monetarias condicionadas, es decir que las contrapartidas exigidas por dicha transferencia son de que los niños asistan a la escuela, que los niños y las embarazadas recurran a controles médicos, y que los adultos hagan diversas labores comunitarias.

### **5.2.2 Las ventajas que tienen estos programas**

El primero de abril de 2006 se realizó en Belo Horizonte, Brasil, la reunión anual del BID, llamada “El futuro de la política social. Construyendo a partir de la Experiencia de los Programas de Transferencias Condicionadas”.<sup>116</sup> El tema de discusión de la reunión fueron las políticas de transferencias condicionadas, y la mesa redonda acordó que estas políticas tenían las siguientes ventajas: generaban beneficios medibles en términos de aumento de ingreso familiar, en términos de disminución o no de pobreza, y en términos de asistencia escolar, entre otras cosas, que tenían bajos costos operativos, que combinaban beneficios a corto plazo (transferencia monetaria) con beneficios a largo plazo (desarrollo del capital humano), que proveían de poder de decisión y empoderamiento a los pobres, y que podían incrementar y fomentar el rol de la mujer (depende por supuesto del diseño del plan).<sup>117</sup> Hay que tomar en cuenta que para que estos programas logren combinar los beneficios pasajeros con los beneficios permanentes, su duración tiene que extenderse hasta que se haya conseguido el desarrollo del capital humano. La presente tesis constata que el diseño del PANES incluye un beneficio a corto plazo: la transferencia monetaria. En lo que se refiere al desarrollo humano, la naturaleza temporaria del PANES implica que puede ser difícil que este beneficio sea permanente.

---

<sup>115</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 10, *Serie políticas sociales* 87 (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>116</sup> “El futuro de la política social. Construyendo a partir de la Experiencia de los Programas de Transferencias Condicionadas”, Banco Interamericano de Desarrollo, [www.iadb.org/events/file/pr645.ppt](http://www.iadb.org/events/file/pr645.ppt), consultado el 14.03.07.

<sup>117</sup> *Ibíd.*,

### 5.2.3 El monto de dinero transferido

Un factor que es preciso tomar en cuenta para analizar las posibilidades que tienen estos programas de asegurar una reducción de la pobreza, tiene que ver con el monto de dinero transferido cada mes. La línea de indigencia equivale a la Canasta Básica de Alimentos (CBA).<sup>118</sup> Es decir, para que los destinatarios salgan de la indigencia a corto plazo, el monto transferido tiene que tener un valor equivalente al de una CBA. A mediano plazo, la superación de la pobreza está relacionada con la capacidad personal de las familias de poder generar ingresos.<sup>119</sup> Una crítica de los sistemas de transferencias monetarias condicionadas es que:

[...] los efectos de las transferencias monetarias condicionadas podrían ser limitados, debido a la situación de extrema vulnerabilidad de las familias que reciben los beneficios (por ejemplo, las intervenciones podrían ser efectivas en la disminución de la brecha de pobreza, pero no en su superación), [...].<sup>120</sup>

Por ejemplo, las transferencias entregadas a hogares incluidos en el programa Red de Protección Social en Nicaragua no han tenido efectos sustantivos en lo que refiere a los indicadores de la pobreza.<sup>121</sup>

### 5.2.4 El aumento de la matrícula y la asistencia escolar

Una de las consideraciones finales que se realizan en el artículo de Villatoro (2004), es que los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido efectivos principalmente en el aumento de la matrícula, y en la asistencia escolar a corto plazo (la matrícula y asistencia escolar es una de las contrapartidas que los beneficiarios tienen que cumplir para recibir mensualmente la transferencia monetaria).<sup>122</sup> Datos de Brasil muestran por ejemplo que el programa Bolsa Escola tuvo un impacto significativo en el nivel de matrícula escolar y

---

<sup>118</sup> “Líneas de Indigencia (Canasta Básica de Alimentos per Cápita) y de Pobreza (Promedio) por Región. Período 1994 – al último dato disponible”, (2006), Instituto Nacional de Estadística, [http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc\\_indicadores\\_socieconomicos/CBA\\_LP%20M.xls](http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc_indicadores_socieconomicos/CBA_LP%20M.xls), consultado el 17.04.07.

<sup>119</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 31, *Serie políticas sociales 87* (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>120</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>122</sup> *Ibíd.*, p. 29.

en la prevención de la deserción escolar.<sup>123</sup> El programa Familias en Acción de Colombia logró incrementar la asistencia escolar de los jóvenes entre 14 y 17 años. El programa Oportunidades (México) también logró un incremento de la asistencia escolar.<sup>124</sup>

En el caso del Uruguay, todavía no ha sido posible medir si la matrícula y la permanencia escolar han incrementado, debido a que el plan todavía se está ejecutando, y a que los mecanismos de control de la permanencia escolar son insuficientes. Francisco Terra dijo al respecto lo siguiente:

¿Cómo vas a hacer vos para controlar la asistencia escolar de los niños pertenecientes a 90 mil hogares o a 80 mil hogares? Uno por uno no lo podés hacer, tiene que ser mediado por un sistema informático, mediado por un intercambio de información a nivel que la tecnología hoy te lo permite. En realidad, cuando se quiso hacer ese intercambio de información con primaria y secundaria se descubrió que no tenían digitalizada la matrícula ni tampoco la asistencia, o sea, la matrícula es sólo el ingreso anual, o sea que es una información muy básica, no sería ni siquiera el control de si se está asistiendo o no, sino un control de si se inscribió o no, ni siquiera ese nivel tenían digitalizado. [...] pero vos como el plan no tenés el control de eso. [...] Y las contraprestaciones en materia de salud y atención de la salud no tuvieron maneras de efectivizarse en ninguno, un poco por los problemas propios del sistema de información de la salud y otro por el problema de intercambio digamos. Y con la educación lo mismo.<sup>125</sup>

Aunque aún no se han podido evaluar los resultados finales del PANES con respecto a la matrícula y la asistencia escolar, lo que se sí puede decir es que el propio diseño del PANES, implica que no será posible lograr que se produzca un aumento de la matrícula y de la asistencia escolar a largo plazo, puesto que el plan dejará de funcionar después de dos años. Es decir, aunque después de finalizado el plan se constate que la deserción escolar continúe siendo alta, esto no quiere decir que el PANES haya fallado en su intento de aumentar la matrícula y la asistencia escolar a corto plazo.

---

<sup>123</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 15, *Serie políticas sociales* 87 (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, pp. 19-29.

<sup>125</sup> Francisco Terra, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

### **5.2.5 La importancia de políticas sociales activas**

*Brecha* publicó en las vísperas de las elecciones presidenciales de Brasil en 2006, un artículo en el cual puede leerse que la reducción de la pobreza entre 1993 y 1995 en Brasil se explica principalmente por el crecimiento económico, pero que la reducción de la pobreza que se produjo durante el gobierno de Lula está relacionada con las políticas públicas que fueron ejecutadas en pro de la reducción de la desigualdad.<sup>126</sup> La autora del artículo, Constanza Moreira, opina que la izquierda brasilera logró cumplir su meta, que era la de reducir la brecha de la desigualdad y aumentar el bienestar de los más desposeídos, mediante la implementación de dichas políticas sociales. Moreira coincide en este punto, con lo que ha dicho Clarisa Hardy (2003), que para la erradicación y disminución de la pobreza es necesaria la implementación de políticas sociales activas. La Bolsa Escola es un ejemplo de una política social activa desarrollada en Brasil, que opera en la modalidad de transferencias monetarias condicionadas. El PANES es el equivalente uruguayo, y por consiguiente es posible decir que su existencia es central para combatir la indigencia del Uruguay.

### **5.3 Historia, naturaleza y metas del PANES**

Según Castañeda (1995), la historia revela que América Latina ha solido girar a la izquierda en épocas de crisis, las cuales han sido precedidas por regímenes de centro o de derecha. La victoria del Frente Amplio en las elecciones presidenciales del 2004 refuerza esta visión. El país había vivido su peor crisis en la historia y la gente reclamaba cambios. Por consiguiente, la investidura de Tabaré Vázquez a la presidencia del país y la implementación del PANES deben entenderse y analizarse en relación con la gran crisis uruguaya del año 2002.

#### **5.3.1 La creación del MIDES**

El MIDES, encabezado por la Ministra Marina Arismendi, está a cargo del PANES. En el gobierno anterior al del Frente Amplio no existía este Ministerio. Antes de la creación del MIDES, las responsabilidades de los asuntos sociales se dividían entre los distintos ministerios, según el tipo de política social de que se tratase. La idea del Frente Amplio era crear un nuevo ministerio, cuya meta sería la de coordinar las políticas sociales del país. El Poder Legislativo, el Senado y la Cámara de Representantes promulgaron la creación del

---

<sup>126</sup> Constanza Moreira, “¿Una elección sin sorpresas?”, *Brecha*, p. 37, Uruguay, 29.09.06.

MIDES con la ley número 17.866, del 01.03.2005.<sup>127</sup> Con la creación de este Ministerio, el Frente Amplio tomó en cuenta lo que plantearon Hardy (2003) y Lo Vuolo et al. (2004): que es necesario crear una institución que coordine todas las políticas sociales del Estado. El Poder Ejecutivo, constató en un proyecto de ley promulgado el 1 de marzo de 2005, que las acciones sociales implementadas antes de la toma de poder de los frenteamplistas, habían sido de carácter fragmentario y disperso. De ahí que la ley expresaba lo siguiente:

La necesidad de superar esa dispersión que provoca duplicidad y, consecuentemente, ineficacia e ineficiencia, exige una reforma urgente, creando una nueva institucionalidad pública en materia de política social, capaz de promover el desarrollo a través de una integración y coordinación de las acciones y programas.<sup>128</sup>

### **5.3.2 La idea de crear un plan de emergencia**

En palabras de Christian Mirza, el Frente Amplio diseñó por primera vez un plan de emergencia en el año 1999, en momentos en que los habitantes del Uruguay estaban viviendo una época de degradación de sus condiciones de vida.<sup>129</sup> Francisco Terra expresó por su parte, que la idea de implementar un plan de emergencia había sido una de las piedras angulares del programa del Frente Amplio desde el año 1994, y que tenía que ver con el querer mostrar un perfil distinto respecto a los gobiernos tradicionales, y con el deseo de preocuparse por un tema desatendido por estos gobiernos.<sup>130</sup> En este sentido y de acuerdo a estas opiniones, se puede apreciar de que existe una discrepancia en lo que refiere a cuándo se empezó a crear un plan de emergencia, pero en lo que sí hay un entendimiento es en que el Frente Amplio ya había propuesto la creación de un plan de emergencia antes de ganar las elecciones presidenciales de octubre de 2004. Luego, el diseño del plan fue ajustándose a la realidad uruguaya de 2005, pero básicamente se mantuvo la misma matriz y la misma estructura fundamental.<sup>131</sup> Un elemento tratado en la literatura sobre la nueva izquierda latinoamericana es como se ha visto, el tema de la “razón de ser” de esta corriente política. Debido a que ésta ya no opta por combatir el capitalismo y que ahora acepta las reglas del juego político, tiene

---

<sup>127</sup> “Ley número 17.866”, Poder Legislativo, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, [www.presidencia.gub.uy/web/leyes/2005/03/CM%2029%20LEY%2017866\\_21%2003%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/leyes/2005/03/CM%2029%20LEY%2017866_21%2003%202005_00001.PDF), consultado el 12.01.07.

<sup>128</sup> “Creación del Ministerio de Desarrollo Social”, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, <http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/03/2005030401.pdf>, consultado el 23.02.06.

<sup>129</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>130</sup> Francisco Terra, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

<sup>131</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

que encontrar otras maneras de mostrar que realmente representa una alternativa frente a las demás corrientes políticas. Se podría decir entonces, que el PANES representa una herramienta que el Frente Amplio utiliza para mostrar a los ciudadanos que verdaderamente representa una política alternativa. Como ya se expresaba anteriormente, en el Uruguay después de la crisis del 2002 se produjo un aumento acelerado de la población que vivía en situaciones de extrema pobreza, y

A partir de la crisis del 2002, crisis económica desde el punto de vista financiero, también que ha llevado a que mucha gente se haya quedado sin empleo y que ha llevado a un deterioro mucho más grande de la capacidad adquisitiva de la población, surge la necesidad imperiosa de un plan de emergencia. [...], como parte de la plataforma política por la que la gente nos ha votado es, eh, la generación de este plan de emergencia.<sup>132</sup>

### **5.3.3 La creación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social**

El proyecto de ley firmado el 4 de abril de 2005, declaró la situación de emergencia social en la que se encontraba el Uruguay – a consecuencia de las dificultades de inserción social en la que vivían una gran cantidad de los uruguayos – y la necesidad de crear el PANES. Según el Consejo de Ministros, se establecía que:

Se trata sin lugar a dudas de medidas transitorias, compensatorias pero no meramente asistencialistas en mérito a que exigen contrapartidas de las familias involucradas generando corresponsabilidad y habilitando caminos emancipatorios concatenados a las políticas estructurales de generación de empleo y de desarrollo del Uruguay productivo.<sup>133</sup>

El PANES fue incorporado plenamente a la legislación nacional del Uruguay, con la promulgación de la ley N° 17.869 (12.05.05).<sup>134</sup> La ley informa que “para la atención de la emergencia [...] se establece el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social cuya vigencia se estima en dos años a partir de la promulgación de la presente ley”.<sup>135</sup> El artículo además explica que el PANES estará compuesto por siete programas, y que el Poder

---

<sup>132</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>133</sup> Presidencia de la República Oriental del Uruguay, [www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/04/CM%2060\\_04%2004%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/04/CM%2060_04%2004%202005_00001.PDF), consultado el 20.02.06.

<sup>134</sup> “Ley número 17.869”, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, [www.presidencia.gub.uy/web/leyes/2005/05/CM69\\_05%2004%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/leyes/2005/05/CM69_05%2004%202005_00001.PDF), consultado el 20.02.06.

<sup>135</sup> *Ibíd.*

Ejecutivo a través del MIDES, será el responsable del cumplimiento, instrumentación, ejecución, coordinación y evaluación de los programas. Esta ley ilustra claramente la intención y la naturaleza del plan: fue pensado como un plan transitorio, vigente durante dos años y procura atender la emergencia social del país.

### **5.3.4 Los objetivos generales del PANES**

En las entrevistas que se llevaron a cabo con los frenteamplistas y el integrante de la división de Monitoreo, se conversó en relación a cuáles eran los objetivos generales del PANES.

Algunos de los objetivos que se mencionaron eran, el de frenar el empobrecimiento agudo de la población indigente y cubrir sus necesidades básicas (especialmente aquellas vinculadas a la alimentación y la salud), impulsar rutas de salida de las situaciones de emergencia, generar estructuras de oportunidades para desarrollar procesos de integración social, crear oportunidades para que la gente pueda acercarse al ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, y hacer que los indigentes retomen la dignidad. Esto coincide con los objetivos estipulados por el MIDES en el documento “Uruguay somos él, tu y yo”.<sup>136</sup> Castañeda (1995) y Couriel (2004) han escrito en referencia a los elementos que una propuesta política alternativa de la izquierda debería contener, y mencionan la inversión en el capital humano como un elemento importante. La presente tesis sobre el PANES muestra que en el marco de este programa se ha implementado componentes cuyas metas son aumentar la asistencia escolar, aumentar la recurrencia a controles médicos y mejorar la calidad de vivienda de los protagonistas del plan, todo esto evidencia que en el Uruguay la propuesta de la corriente izquierdista abarca justamente este tema de la inversión en el capital humano comentado por Castañeda y Couriel. Panizza (2005) por su parte, enfatiza el lugar central que tiene la eliminación de la pobreza dentro de las propuestas generadas por la corriente política denominada la nueva izquierda latinoamericana. Los objetivos que persigue el PANES – y que fueron resaltados por los propios entrevistados – y el programa del Frente Amplio, efectivamente son ejemplos característicos de la nueva izquierda latinoamericana.

### **5.3.5 La naturaleza del PANES**

Que el PANES es un plan de emergencia implica que no procura derrumbar las estructuras que constituyen el cimiento de la sociedad, las que conjuntamente sustentan la pobreza y la

---

<sup>136</sup> “Uruguay somos él, tú y yo”, p. 8, Ministerio de Desarrollo Social, [http://www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 09.01.07

indigencia en el Uruguay. La propia naturaleza del PANES evidencia que fue pensado como un plan de alcance temporal limitado. Que el PANES es un plan de emergencia significa además que los objetivos y las metas primordiales no forman parte de una estrategia de desarrollo productivo y social a largo plazo, sino que están contruidos para atender las demandas inmediatas de la situación de emergencia de la población indigente en el país. Si la intención del plan fuera la erradicación permanente de la indigencia, el diseño tendría que ser diferente, se tendría que crear medidas antipobreza que podrían cambiar más profundamente las estructuras económicas y sociales de la sociedad.

### **5.3.6 Los aportes del PANES para la sociedad uruguaya**

Otro tema de discusión que se desarrolló durante las entrevistas, fue acerca de los aportes que el PANES había generado hasta el momento en la sociedad uruguaya. Francisco Terra enfatizó el hecho de que el PANES introdujo la discusión sobre qué hacer con todos los niños que nacen por debajo de la línea de pobreza, sobre qué hacer con las familias jóvenes que tienen muchos hijos y que tienen dificultades para terminar la educación e insertarse en el mercado de trabajo.<sup>137</sup> Christian Mirza por su parte, dijo que lo más importante que ha hecho el PANES es, primero haber colocado en la discusión pública las situaciones en las cuales se encuentran miles de ciudadanos uruguayos y, segundo, haberle puesto rostro a la pobreza. Mirza también puso énfasis en el hecho de que el PANES ha renovado una práctica de solidaridad en la sociedad uruguaya.<sup>138</sup> En la opinión de Lauro Meléndez, el PANES es importante porque ha corrido el velo que existía anteriormente, acerca de que el Uruguay continuaba siendo una sociedad europea (con un Estado benefactor bien desarrollado, una clase media grande, poca desocupación, e índices de pobreza inferiores a los del resto de América Latina). Meléndez también dijo que la construcción de ciudadanía que se ha visto después de la implementación del PANES es un elemento sumamente importante.<sup>139</sup> Es decir, en el marco del PANES se ha llevado a cabo una campaña por el derecho a la identidad, con el fin de darles partidas de nacimiento y Cédulas de Identidad a los indocumentados en el Uruguay, para que puedan empezar a ejercer sus derechos y sus obligaciones, como ciudadanos. Hasta el mes de marzo de 2006, se habían entregado 7.626 Cédulas de Identidad.<sup>140</sup> Según Yamandú Ferraz, el que toda la población tome conciencia de que el país

---

<sup>137</sup> Francisco Terra, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

<sup>138</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>139</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>140</sup> Ministerio de Desarrollo Social, *Un año contribuyendo al desarrollo social. Informe de gestión Abril 2005 – Marzo 2006*, (Montevideo: Tradinco, 2006), 40.

comparte las mismas problemáticas sociales que existen en los otros países de la región latinoamericana, es una de las contribuciones más importantes que ha tenido el plan.<sup>141</sup>

En cuanto a esto se puede remitir a lo que dice la literatura sobre la nueva izquierda latinoamericana: en varios textos se discute la falta de un plan específico de implementar políticas sociales y económicas nuevas, y consiguientemente se cuestiona si la izquierda representa una alternativa política al capitalismo y al librecambismo. Los aportes del PANES para la sociedad uruguaya muestran que el gobierno frenteamplista, más que haber introducido una política que desafíe el capitalismo y el librecambismo, ha introducido el tema de la erradicación de la indigencia y la pobreza en la agenda política nacional. Esto concuerda bien con otra temática tratada en la literatura sobre la nueva izquierda latinoamericana: que la izquierda ya no es revolucionaria, sino reformista, que brega por una mejor distribución de las riquezas en el marco del sistema actual.

### **5.3.7 La importancia del PANES dentro del programa del Frente Amplio**

El PANES ocupa un lugar importante dentro del programa político del Frente Amplio, así lo afirmaron los frenteamplistas entrevistados para esta tesis. Hasta se dijo que el plan representa la piedra angular del partido. Gerardo Lorbeer explicó que para el Frente Amplio, la meta de eliminar la pobreza siempre ha sido parte de la plataforma electoral y del programa gubernamental.<sup>142</sup> Según Lauro Meléndez “es un elemento muy importante, porque es el primer salvataje de una crisis brutal que estaba viviendo nuestra población. [...] Hay que dar una respuesta urgente a la gente excluida siempre de los programas sociales”.<sup>143</sup> En la Resolución Final del Cuarto Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 22.12.2003, se afirma lo siguiente:

Su compromiso para continuar trabajando en la consolidación de un proyecto nacional de país, en donde cobran fundamental importancia las dimensiones de:

El Uruguay Social, en donde [...] los sectores más afectados por la aplicación sistemática e insensible del actual modelo económico sean los principales [beneficiarios]. El Uruguay Productivo, hacia el cual se volcarán los recursos de la economía y en el que se volverá a concebir el trabajo, además de valores sociales, como un derecho fundamental de las personas, desde un papel activo y orientador del Estado. [...] Resulta necesario y urgente superar una

---

<sup>141</sup> Yamandú Ferraz, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 11.12.06.

<sup>142</sup> Gerardo Lorbeer, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

<sup>143</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

dramática situación en la cual [...] buena parte de nuestros mejores recursos humanos integran la diáspora de uruguayos en el mundo. [...] En definitiva, reafirmamos en este IV Congreso nuestro compromiso con la construcción de un Uruguay en el que se respeten todos los Derechos Humanos, un Uruguay para quedarse y vivir con la dignidad que merecemos los uruguayos.<sup>144</sup>

La importancia del PANES dentro de la plataforma política del Frente Amplio confirma uno de los temas tratados por Francisco Panizza (2005). Se trata del lugar central que los partidos de la nueva izquierda latinoamericana dan a la eliminación de la pobreza.

El folleto titulado “12 preguntas que tienen mucho que ver con los próximos 5 años de tu vida”<sup>145</sup> fue una herramienta usada durante la campaña electoral del Frente Amplio en el año 2004. El folleto apoyaba la candidatura presidencial de Tabaré Vázquez y afirmaba que sólo una fuerza política que no hubiera participado ni estado comprometida con los gobiernos que llevaron al país al enorme fracaso podría hacer los cambios que el Uruguay necesitaba. Una de las preguntas incluidas en el folleto era la siguiente; “¿qué hará un gobierno progresista para combatir la pobreza, la subvencionará?” La respuesta dada era que el partido se enfocaría en tres herramientas para enfrentar la grave crisis social, de las cuales una era el PANES:

- En lo inmediato, **el Plan de Emergencia Social** en la alimentación y la salud, en especial de los niños y de las madres, ejecutado por el Estado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.
- **El trabajo** es la herramienta de fondo para atacar la pobreza. Sin trabajo no hay soluciones permanentes.
- **La educación** es el otro elemento básico, para ofrecerle a los niños, a los jóvenes, e incluso a los adultos, igualdad de oportunidades.<sup>146</sup>

Como se puede apreciar de acuerdo a lo que se manifestaba en el folleto, el PANES era concebido por el Frente Amplio, como la principal arma política para combatir la pobreza.

---

<sup>144</sup> “Resolución Final del IV Congreso Ordinario del Frente Amplio”, 22.12.2003. Página Oficial del Partido Socialista del Uruguay, [www.ps.org.uy/fa/DOC\\_conG\\_fa\\_decl.htm](http://www.ps.org.uy/fa/DOC_conG_fa_decl.htm), consultado el 28.03.07.

<sup>145</sup> “12 preguntas que tienen mucho que ver con los próximos 5 años de tu vida”, Portal de información del Frente Amplio, [www.epfaprensa.org/documentos/folleto12preguntas.pdf](http://www.epfaprensa.org/documentos/folleto12preguntas.pdf), consultado el 22.03.07.

<sup>146</sup> *Ibíd.*

La importancia de la creación de fuentes de trabajo, el rol imprescindible de la educación para el desarrollo del país, y la necesidad de hacer algo con las situaciones de pobreza e indigencia de grandes capas de la población uruguaya, eran temas tratados y reiterados en el documento “Grandes líneas programáticas 2005-2010”.<sup>147</sup> En dicho documento, el Frente Amplio trazaba las líneas programáticas que su gobierno progresista emprendería durante el período presidencial del 2005 al 2010. A pesar de que el PANES no es mencionado explícitamente, a lo largo de todo el texto se hace visible el compromiso que pretende asumir el Frente Amplio en relación al combate de la indigencia. El partido deja claro que vela por la inclusión social, la igualdad social, el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos uruguayos, la creación de fuentes de trabajo, la creación de viviendas dignas para todos, la participación de todos los niños y niñas en el sistema educativo, y la atención al sistema de salud de todos. En la parte introductoria del documento, se expresa claramente el compromiso que asume el partido, y se muestra la visión social y la naturaleza progresista de esta fuerza izquierdista:

La actual conmoción de la vida nacional se supera con un proyecto de amplios acuerdos, capaz de movilizar a la mayoría social en torno a objetivos de crecimiento, distribución, participación, acción e integración social que permita la sustentación en el tiempo del nuevo Uruguay propuesto. Este proyecto de cambio y transformación, que se haga cargo de la actual emergencia, aceptando el desafío de gobernar teniendo en cuenta las múltiples demandas del hoy pero al mismo tiempo planificando en el largo plazo, y que vea al país, a su gente, a sus recursos como un todo. [...] nos convoque a la reconstrucción nacional desde una perspectiva progresista, proceso que implica la reconstrucción del aparato productivo, del entramado social y de las relaciones de solidaridad, [...] por eso planteamos como herramienta imprescindible el acuerdo social, consolidando un amplio bloque político social alternativo que exprese a todos aquellos que son víctimas del actual modelo y a todos los que estén dispuestos a coincidir en la oposición al neoliberalismo y en la propuesta de reconstrucción productiva del país. Los acuerdos sociales marcarán el estilo nuevo de gobierno, es la respuesta de la política, en clave política, hacia una sociedad que necesita y debe ser escuchada. Es el compromiso con el desarrollo de una ciudadanía nueva, activa, participativa y responsable.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> “Grandes líneas programáticas 2005-2010”, Portal de información del Frente Amplio, [www.epfaprensa.org/imgnoticias/483.pdf](http://www.epfaprensa.org/imgnoticias/483.pdf), consultado el 22.03.07.

<sup>148</sup> *Ibíd.*

En esta cita puede leerse que el partido pretende ser un bloque político alternativo, que se opone al neoliberalismo y que se compromete a fomentar el crecimiento, la distribución y la integración social. El documento fue aprobado por el Congreso Extraordinario del Frente Amplio el 20 y 21 de diciembre de 2003, o sea que fue escrito antes de que el partido asumiera el poder gubernamental. Actualmente se está discutiendo en el Uruguay, si es que el partido realmente se está oponiendo al neoliberalismo, o si es que la política llevada a cabo por éste no es una continuación de la política implementada por los partidos tradicionales.

### **5.3.8 ¿Representa el PANES algo nuevo en la política uruguaya?**

El elemento comentado arriba se inserta en la temática relativa a las características que tiene la nueva izquierda latinoamericana, es decir, ¿qué pasa con la identidad de esta corriente política cuando deja de ser oposición y pasa a ocupar el poder? El primer artículo del estatuto del Frente Amplio, define a esta fuerza política de la siguiente manera:

El Frente Amplio, fuerza política de cambio y justicia social, creación histórica permanente del pueblo uruguayo, de concepción nacional, progresista, democrática, popular, antioligárquica y antiimperialista, se integra por todos aquellos sectores políticos y ciudadanos que adhirieron a los principios y objetivos establecidos en la Declaración Constitutiva del 5 de febrero de 1971, en las Bases Programáticas y en el Acuerdo Político, conformando una organización con el carácter de coalición-movimiento y que se comprometen al mantenimiento y defensa de la unidad, al respeto recíproco de la pluralidad ideológica y al acatamiento de las resoluciones tomadas por los organismos pertinentes según lo estipulado por el presente Estatuto. El mismo está abierto a la incorporación de otras organizaciones políticas y de los ciudadanos que comparten su misma concepción.<sup>149</sup>

Esta cita, y especialmente las palabras “está abierto a la incorporación de otras organizaciones políticas”, forma parte de la discusión académica, que refiere al hecho de que si se incorporaran personas o disidentes de otros movimientos políticos los partidos pierden, hasta cierto punto, su ideología, o por lo menos hace necesaria su reformulación. Este es un tema discutido también en el Uruguay actual, puesto que alguna gente opina que el Frente Amplio después de asumir el poder gubernamental simplemente está siguiendo las líneas políticas de los partidos tradicionales.

---

<sup>149</sup> “Estatuto del Frente Amplio”, El portal de información del Frente Amplio, [www.epfaprensa.org/HNoticia\\_66.html](http://www.epfaprensa.org/HNoticia_66.html), consultado el 02.12.2005.

Antes, la izquierda se diferenciaba de las otras corrientes políticas, por tener incluido en su plataforma política, el objetivo central de derrocar el capitalismo y la eliminación del librecambismo. Con el correr de los años y como consecuencia de los cambios producidos en el mundo después de la caída del comunismo, emergió como se ha visto, lo que se conoce con como la nueva izquierda latinoamericana, cuya identidad se ha caracterizado por construirse alrededor del tema de reducir la pobreza. Actualmente se podría decir que eso de combatir la pobreza y la indigencia es lo que la diferencia de otras fuerzas políticas. La discusión en el Uruguay acerca de si el Frente Amplio está desafiando el librecambismo o simplemente siguiendo las políticas de los gobiernos anteriores, hace evidente una inconsistencia o un desacuerdo en cuanto a la identidad de la nueva izquierda uruguaya. Por ejemplo, a lo largo de la presente tesis se constata que el PANES es una política social nueva e inédita en el contexto uruguayo, y que por eso representa una innovación en el país. Por otro lado se puede argumentar que el hecho de que se trate de un plan transitorio, implica que realmente no representa algo nuevo, puesto que las acciones se realizan sólo durante dos años.

#### **5.4 Los diferentes componentes del PANES**

El PANES está compuesto por siete componentes, los que conjuntamente buscan incrementar el capital humano de los protagonistas del plan, y el MIDES es quien está a cargo de la implementación y la evaluación del mismo. Esto coincide con un elemento comentado en el artículo de Villatoro (2004), el de que programas que responden simultáneamente a distintas dimensiones del capital humano y que son planificados a nivel nacional, permiten una intervención integral y eficiente en cuanto a la planificación, coordinación y gestión.<sup>150</sup> En adelante se presentan los siete componentes del PANES. El estudio de éstos, genera varios conocimientos. Primero, permite el análisis de la naturaleza y los objetivos del PANES en su conjunto. Segundo, cada componente pueden decir algo de la izquierda uruguaya y la manera en que ésta trabaja para combatir la pobreza y la indigencia.

---

<sup>150</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 32, *Serie políticas sociales* 87 (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

### 5.4.1 El Ingreso Ciudadano

La población objetivo del IC está constituida por el primer quintil<sup>151</sup> de personas bajo la línea de pobreza, lo que equivale al 8% de la población uruguaya.<sup>152</sup> Actualmente (diciembre de 2006), 76.000 hogares cobran el IC, que consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares beneficiarios.<sup>153</sup>

El folleto “Uruguay somos él, tú y yo”, publicado por el MIDES, en julio del 2005, fijó que en ese entonces el monto del IC era de 1.398 pesos uruguayos por mes y por hogar, pero que esa suma sería reajutable cuatrimestralmente, según la ley 176.869, Artículo 4.<sup>154</sup> La misma ley establece que el IC le sería otorgado a

Los hogares cuyos ingresos por todo concepto, exceptuándose las asignaciones familiares, prestaciones por invalidez y vejez, al mes de marzo de 2005, no superen los mil trescientos pesos uruguayos promediales por persona y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida.<sup>155</sup>

El IC es una prestación no retributiva,<sup>156</sup> personal, intransferible e inembargable. Además, se ha establecido que el requisito indispensable para recibir el IC es el cumplimiento de varias contrapartidas. Éstas son las siguientes; la inscripción y asistencia regular de los niños al sistema educativo formal, los controles médicos tanto de los niños y adolescentes como de las mujeres embarazadas, y la realización de varios trabajos.<sup>157</sup> El concepto de actividades

---

<sup>151</sup> “Un quintil representa el 20% (o un quinto) del número total de individuos de una población determinada”. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, [http://www.cca.org.mx/dds/cursos/estadistica/html/m8/concepto\\_quintil.htm](http://www.cca.org.mx/dds/cursos/estadistica/html/m8/concepto_quintil.htm), consultado el 05.03.07.

<sup>152</sup> Rodrigo Arim, Andrea Vigorito y Gonzalo Salas, “Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006”, p. 9, (2006), Banco Mundial, <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/TRANSFERENCIASINGRESOSDiC06.pdf>, consultado el 10.01.07.

<sup>153</sup> “Informe y memoria anual de la gestión del gobierno nacional correspondiente al segundo período de la XLVI legislatura”, La Presidencia de la República del Uruguay, [www.presidencia.gub.uy/web/MEM\\_2006/MIDES.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/MIDES.pdf), consultado el 19.03.07.

<sup>154</sup> “Uruguay somos él, tú y yo”, p. 13, Ministerio de Desarrollo Social, [http://www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 09.01.07

<sup>155</sup> “Ley 17.869. Plan de Atención de la Emergencia Social y programa de Ingreso Ciudadano”, Artículo 8. Parlamento de la República Oriental del Uruguay, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17869.htm>, consultado el 09.01.07.

<sup>156</sup> Que el plan es no retributivo significa que los destinatarios del IC no tienen que recompensar o pagar el servicio que les brinda el PANES. Retributivo significa que algo tiene virtud de retribuir (recompensar o pagar un servicio, un favor etc., Real Academia Española, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?Tipo\\_BUS=3&LEMA=retributivo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?Tipo_BUS=3&LEMA=retributivo), consultado el 05.03.07.

<sup>157</sup> “Ley 17.869. Plan de Atención de la Emergencia Social y programa de Ingreso Ciudadano”, Artículo 8. Parlamento de la República Oriental del Uruguay, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17869.htm>, consultado el 09.01.07.

comunitarias comprende tanto aquellas que tienen que ver con la integración social realizada a través de la participación en programas educativos, como las tareas de mejora del entorno barrial.<sup>158</sup>

El Artículo 10 de la ley 17.869 establece que el pago del IC se suspenderá:

- A) Por el incumplimiento injustificado de las contrapartidas a que refiere el artículo 8.
- B) Cuando por cualquier motivo, variaren las condiciones establecidas en el artículo 6 de la presente ley.

El pago se reiniciará, a instancias del interesado, cuando cesen las circunstancias que motivaron la suspensión. El Ingreso Ciudadano se pierde por la ocultación o falseamiento de los datos o cualquier otra actuación fraudulenta dirigida a obtener o conservar la prestación económica, sin perjuicio de lo dispuesto por el Código Penal vigente.<sup>159</sup>

El IC brindado a las familias incluidas en el PANES ha sido criticado en discusiones tanto académicas como públicas por el hecho de ser insuficiente para cubrir las necesidades básicas de subsistencia. Una de las metas que se plantea el PANES, es lograr que los protagonistas del plan salgan de la indigencia. Datos del INE publicados en el mes de marzo de 2007 indican que la línea de indigencia en el Uruguay era de 1312,17 pesos uruguayos (52,48 dólares estadounidenses), y que la línea de pobreza era de 4503,26 pesos uruguayos (180 dólares estadounidenses).<sup>160</sup> La línea de indigencia equivale al valor de una CBA, y esto quiere decir que para no ser denominada indigente en el Uruguay actual, una persona tiene que generar un ingreso que no sea más de 1312,17 pesos uruguayos por mes. El piso de una CBA es muy bajo, o sea, la calidad de vida de una persona que justamente logra cubrir su CBA cada mes no es muy buena. El IC del PANES era en el mes de marzo de 2006 de 1415 pesos uruguayos mensuales por hogar (56,6 dólares estadounidenses).<sup>161</sup> Se constata entonces que el IC brindado en el marco del PANES justamente cubre una CBA. Pero tomando en cuenta que un hogar indigente en la mayoría de los casos está compuesto por varios integrantes, se puede

---

<sup>158</sup> “Ley 17.869. Plan de Atención de la Emergencia Social y programa de Ingreso Ciudadano”, Artículo 8. Parlamento de la República Oriental del Uruguay, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17869.htm>, consultado el 09.01.07.

<sup>159</sup> *Ibíd.*

<sup>160</sup> “Líneas de Indigencia (Canasta Básica de Alimentos per Cápita) y de Pobreza (Promedio) por Región. Período 1994 – al último dato disponible”, (2006), Instituto Nacional de Estadística, [http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc\\_indicadores\\_soceconomicos/CBA\\_LP%20M.xls](http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc_indicadores_soceconomicos/CBA_LP%20M.xls), consultado el 17.04.07.

<sup>161</sup> Ministerio de Desarrollo Social, *Un año contribuyendo al desarrollo social. Informe de gestión Abril 2005 – Marzo 2006*, (Montevideo: Tradinco, 2006).

decir que el IC es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de una familia (calculando que ninguno de los integrantes del hogar tiene un trabajo fijo y formal y de buena remuneración). Sin embargo, es de creer que la transferencia del IC aumenta el ingreso estable de muchos hogares incluidos en el PANES, aunque no logre hacer que se ubiquen por encima de la línea de indigencia para siempre.

El perfil de la indigencia en el Uruguay es un hogar compuesto por muchas personas, gran parte de éstas menores, y pocos receptores de ingresos.<sup>162</sup> En 2004 la incidencia de hogares con jefatura masculina era mayor que la de los hogares con jefatura femenina.<sup>163</sup> Casi el 90% de las familias indigentes son hogares nucleares (pareja con o sin hijos) o hogares extendidos compuestos (pareja con o sin hijos y otros – parientes o no – formando parte del hogar).<sup>164</sup> La indigencia tiene relación directa con estos arreglos domésticos, puesto que los hogares indigentes están compuestos promedialmente por más de cinco personas (un hogar promedio está compuesto por tres), y entre estos cinco, tres son menores de 18 años.<sup>165</sup> Esto quiere decir que los proveedores (o los que están en edades de trabajar) de los hogares indigentes, tienen que sostener un número mayor de personas que los trabajadores de un hogar promedio no indigente. El informe del Banco Mundial “Las políticas de transferencia de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006”, (2006) escrito por Rodrigo Arim, Andrea Vigorito y Gonzalo Salas, muestra que en el 2006, el 62,2% de los hogares que recibían el IC tenían jefatura masculina, mientras que un 37,8% de los hogares tenían jefatura femenina, además se establece que el 90% de los beneficiarios tenían a su cargo menores de 18 años. Estos datos indican que el IC llega efectivamente a los ciudadanos que figuran entre los destinatarios del PANES – es decir, se sabe que la mayoría de los hogares indigentes tienen jefatura masculina y que la indigencia golpea fuertemente a los niños, por consiguiente, ellos son la población a la que el IC procura llegar. Observando la cobertura por quintil del IC, se registra que el 70% se concentró en el primer quintil de la población, esto coincide con la población objetivo del componente: el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza.

---

<sup>162</sup> Verónica Amarante, y Andrea Vigorito, 2006, “Pobreza y Desigualdad en Uruguay. 2006”, pp. 3-4, (2006), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>163</sup> Jefatura de hogar refiere a si el hogar está a cargo de una mujer o un hombre: jefatura masculina y jefatura femenina.

<sup>164</sup> Verónica Amarante, y Andrea Vigorito, 2006, “Pobreza y Desigualdad en Uruguay. 2006”, p. 5, (2006), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>165</sup> *Ibid.*, pp. 3-4-

Los beneficiarios del IC reciben el dinero en efectivo, elemento que ha sido criticado por algunos adversarios del PANES, o por gente que respalda la iniciativa, pero que se opone a ciertos elementos del diseño y la metodología utilizada. Ellos dicen que existen casos en que los beneficiarios del IC compran motos, celulares etcétera, y consiguientemente se preguntan; ¿si la gente realmente necesitara la plata, no compraría comestibles en vez de artículos de lujo? Esta crítica está relacionada con el siguiente punto: que dentro del PANES existe una ausencia de mecanismos de control. Según Christian Mirza “hay obstáculos o dificultades que tienen que ver con la propia institucionalidad o los propios mecanismos de administración, de gestión, que a veces han chocado con la burocracia del estado”.<sup>166</sup> Esta temática se relaciona con el siguiente punto.

El IC está condicionado al cumplimiento de varias contrapartidas ¿Cómo se comprueba, entonces, que los que reciben el IC realmente cumplen con los requisitos? Es de hecho un tema de cierta sensibilidad, ya que ha habido ciertos problemas en la ejecución de las contrapartidas debido a entre otras cosas, la falta de registros nacionales de la matriculación escolar de los niños. Consiguientemente no se ha podido controlar efectivamente si los niños asisten a la escuela o no. Tampoco se ha podido verificar si todos los que reciben la transferencia pertenecen a la población objetivo. La razón por esta inexistencia de control tiene que ver con los pocos recursos económicos y humanos disponibles. No obstante, no debe dejar de considerarse también, que ello puede deberse a la poca experiencia que tiene un Ministerio, que recién ha sido creado en abril de 2005. En cuanto a la pregunta acerca de cómo se controla que las familias mantengan a los niños dentro del sistema de enseñanza, Yamandú Ferraz respondió de la siguiente manera:

Eh, el control no es un control muy efectivo en este momento, dado que no tenemos todos los datos por la falta de informatización, nosotros hemos pasado todos los datos al sistema de enseñanza pero el sistema de enseñanza secundaria no ha respondido [...] La primaria no nos puede responder [...]<sup>167</sup>

El periódico uruguayo *Ultimas Noticias* publicó un artículo el 27 de octubre de 2006, que se inserta dentro de la temática de la efectividad de los mecanismos de verificación del cumplimiento de las contrapartidas. El artículo, llamado “PANES: fueron suspendidos 10.000

---

<sup>166</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>167</sup> Yamandú Ferraz, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 11.12.06.

ingresos ciudadanos”, habla de que el MIDES, hasta la fecha de la publicación del artículo, había suspendido a 10.000 hogares del componente IC, debido a que controles habían comprobado que en algunos casos los padres recibían salarios por trabajos formales y no los habían declarado, en otros casos fueron suspendidos por no haber mandado a los hijos a la escuela, también hubo casos en que los hogares pidieron voluntariamente que se les dieran de baja (aproximadamente 3.000 casos).<sup>168</sup> Ana Olivera, subsecretaria del MIDES, explicó en el artículo que las suspensiones eran resultados de los controles que se hacen cada mes a los protagonistas del PANES. Lo que el artículo pone de manifiesto es que los mecanismos de control pueden descubrir irregularidades una vez que los hogares están recibiendo el IC, pero que en cambio los controles que deberían existir de antemano, es decir con respecto a corroborar que los hogares cumplan con los requisitos exigidos por el plan, son en general ineficaces.

Un factor a tomar en cuenta al analizar el IC es que, para que el PANES promueva la asistencia escolar, el monto de dinero transferido a cada familia tiene que ser mayor al que recibirían los niños si tuvieran trabajo.<sup>169</sup> El IC en el Uruguay equivale aproximadamente a 58 dólares mensuales. Se sabe que un hogar indigente promedialmente está compuesto por cinco personas, lo que significa que cada uno de los miembros disponen de 11,6 dólares por mes. Es de pensar que un niño trabajando podría generar más de 11 dólares por mes, tal vez no en efectivo, pero por lo menos estaría dispuesto a encontrar artículos vendibles, comida, etcétera, que en total equivaldría a más de 11 dólares. De lo dicho anteriormente se puede deducir como corolario, que el componente IC que se les da a los protagonistas del PANES, no es una herramienta eficaz para el aumento de la asistencia escolar. Sin embargo, no se puede concluir indudablemente al respecto todavía, debido a que, y como ya se ha enfatizado varias veces a lo largo de esta tesis, el PANES se ha instaurado recientemente, y además aún no ha concluido.

Según Arim, Vigorito y Salas (2006), el IC es la transferencia no contributiva con mayor poder de cambio del ingreso para el primer quintil de la población. Para los hogares indigentes, las diferentes transferencias no contributivas, constituyen una fuente muy importante de ingresos: el 20% del ingreso de los hogares indigentes proviene de las

---

<sup>168</sup> *Ultimas Noticias*, “PANES: fueron suspendidos 10.000 ingresos ciudadanos”, p. 7, Uruguay, 27.10.06.

<sup>169</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 30, *Serie políticas sociales 87* (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

transferencias no contributivas. De este 20%, el 10,5% proviene del IC. Queda claro de esta manera, que las políticas sociales de transferencias monetarias no contributivas, son un soporte básico muy importante, para los hogares más vulnerables del Uruguay actual.<sup>170</sup> A modo de terminar

Se concluye que el sistema de transferencias no contributivo en Uruguay muestra un patrón nítidamente progresivo, incidiendo positivamente en la equidad asociada a la distribución del ingreso per cápita. [...] lo que indica una concentración relativa de los beneficios en los tramos inferiores de la distribución.<sup>171</sup>

Debido a la reciente instauración del IC no se puede decir nada sobre su impacto en cuanto a la reducción de la pobreza y la indigencia. Los datos del impacto del IC son únicamente del año 2006, pero a pesar de eso permiten suponer que esta transferencia reduce moderadamente, la desigualdad existente en el ingreso total de los hogares receptores. La pobreza en el Uruguay se duplicó entre 1999 y 2003, y aunque comenzó a caer en 2005, en el 2006 todavía se ubicaba diez puntos porcentuales por encima del valor de 1999. En el documento realizado por Arim, Vigorito y Salas (2006), se concluye que las transferencias impactan en el alivio de la severidad e intensidad de la pobreza, más que en la incidencia de esta. En lo que se refiere específicamente al IC, esta transferencia incidió ligeramente en el alivio de la pobreza, pero ha impactado fuertemente en el alivio de la indigencia, lo que puede deberse a que los hogares beneficiarios dependen de las prestaciones. Un efecto del IC sumamente importante, es que permite el acceso a la red de protección social<sup>172</sup> a segmentos de la sociedad que antes se hallaban totalmente excluidos del mismo.<sup>173</sup> Anteriormente se ha dicho que uno de los objetivos del PANES era mejorar la situación de vida de los estratos más pobres del Uruguay. El estudio de Arim, Vigorito y Salas concluye que el IC ha impactado fuertemente en el alivio

---

<sup>170</sup> Rodrigo Arim, Andrea Vigorito y Gonzalo Salas, “Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006”, p. 49, (2006), Banco Mundial, <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/TRANSFERENCIASINGRESOSDIc06.pdf>, consultado el 10.01.07.

<sup>171</sup> *Ibíd.*, p. 56.

<sup>172</sup> Se entiende por red de protección social a los “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición económica”, Graham, 1994, citado en Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 10. *Serie políticas sociales 87* (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>173</sup> Rodrigo Arim, Andrea Vigorito y Gonzalo Salas, “Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006”, pp. 61-69, (2006), Banco Mundial, <http://siteresources.worldbank.org/INTURUGUAYINSPANISH/Resources/TRANSFERENCIASINGRESOSDIc06.pdf>, consultado el 10.01.07.

de la indigencia. Esto quiere decir que el IC ha sido una herramienta exitosa, por lo menos a corto plazo, para combatir la indigencia en el Uruguay.

El estudio del PANES y el componente IC hecho en esta tesis evidencia que el Frente Amplio ha asumido la responsabilidad de hacer algo para frenar el empobrecimiento en el país. Eso de combatir la pobreza figura dentro de la agenda política de la nueva izquierda latinoamericana. También la población objetivo del componente IC responde a una de las intenciones de la izquierda uruguaya, que es la de darles una voz a los que siempre han estado desvinculados tanto del sistema de seguridad, como del ejercicio de los derechos ciudadanos.

#### **5.4.2 Programa Empleo Transitorio (Trabajo por Uruguay)**

Este programa tiene como objetivo fundamental, el fortalecimiento ciudadano y la mejora de la calidad de vida de sus integrantes. En procura de alcanzar estas metas, se ha desarrollado un programa sociolaboral, en el cual los protagonistas obtienen un trabajo transitorio, el que implica la realización de tareas de valor comunitario. La idea es que encuentren maneras de salir de la pobreza en la que viven. Mientras la persona está trabajando, se le suspende el IC. Los destinatarios de la ayuda del programa son los inscriptos en el PANES, tienen que ser jefas o jefes de hogar, mayores de 18 años y desocupados, y por sorteo público se eligen los que recibirán los trabajos transitorios.<sup>174</sup> Quienes se hallan a cargo de la realización de este componente son: los organismos públicos (cuya tarea es la de seleccionar cuáles son los trabajos a nivel local que se desarrollarán), las ONGs (que acompañan el proceso de reinserción social de los destinatarios de la ayuda), el MIDES (quien se encarga de la implementación del plan), y la DINEM (que diseña y evalúa el proceso).<sup>175</sup>

Las personas involucradas en el programa, reciben un trabajo durante cuatro meses: por el mismo reciben mensualmente un sueldo que es equivalente a dos ingresos ciudadanos. La jornada laboral es de 30 horas semanales, aparte de esto se les exigen 20 horas mensuales destinadas a la capacitación.<sup>176</sup> El objetivo de las horas de capacitación, es darles a los protagonistas, la oportunidad de que puedan desarrollarse y encontrar rutas de salida, es decir

---

<sup>174</sup> “Proyecto Productivos generan más de 600 puestos de trabajo”, 22.03.06, Portal del Estado uruguayo, Gobierno de la República Oriental del Uruguay, [www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735](http://www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735), consultado el 13.03.07.

<sup>175</sup> “Uruguay somos él, tú y yo” p. 19, Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 17.06.06.

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p. 20.

que después de los cuatro meses, puedan salir del programa capacitados para poder conseguir un empleo. En lo que se refiere a la meta de encontrar maneras de salir de la indigencia, uno se podría preguntar lo siguiente: ¿es posible lograr esto en un lapso de tiempo de sólo cuatro meses? ¿No sería necesario que les diera un trabajo y ayuda durante un tiempo más largo?

Machinea, Titelman y Uthoff (2006) examinan las iniciativas más recientes que existen, en materia de programas sociales en América Latina.<sup>177</sup> Su informe concluye que los programas de emergencia vinculados al empleo, frecuentemente tienen impactos positivos en cuanto a la creación de empleos transitorios, pero que “no hay acuerdo unánime sobre la capacidad de los programas de empleos temporales para crear puestos de trabajos estables”.<sup>178</sup> Se ve que el propio diseño que tienen algunos de los programas sociales implementados por gobiernos izquierdistas, pone en tela de juicio la capacidad de la izquierda de cumplir con una de sus metas principales, la de combatir la pobreza. Además sostienen que la naturaleza temporal que suelen tener estos programas, refuerza la posición de las argumentaciones que cuestionan que la nueva izquierda realmente represente una alternativa política.

En relación a esta discusión, es preciso tomar en cuenta cuál es el objetivo y el propósito fundamental que tiene el PANES. Este plan siempre fue pensado como transitorio, y uno de sus objetivos primordiales es aliviar la indigencia transitoriamente. El mismo nombre del subcomponente ahora comentado refuerza la idea de que es un plan de duración limitada: programa de Empleo Transitorio. Estos planes de alcance temporal limitado, no representan así ninguna herramienta útil para la creación de nuevas estructuras en el mercado laboral, pero sí pueden ser, como se ha enfatizado antes, imprescindibles para el alivio de situaciones de subempleo. Se ha mencionado en esta tesis que “la razón de ser” principal de la nueva izquierda latinoamericana, ha sido la de combatir y erradicar la pobreza y la indigencia de la región. Los que viven en la indigencia necesitan medidas antipobreza de inmediato, no quieren, y tampoco pueden, esperar que cambien las estructuras de la sociedad. Esta es una de las razones por la que la izquierda implementa programas transitorios cuya meta es entre otras, aliviar las situaciones de extrema pobreza.

---

<sup>177</sup> José Luis Machinea, Daniel Titelman y Andreas Uthoff, “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad” (2006), CEPAL, [www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e\\_capitulo\\_V.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e_capitulo_V.pdf), consultado el 20.03.07.

<sup>178</sup> *Ibid.*, pp. 161-162.

El informe “Perfil social de la población incluida en el PANES, noviembre de 2005” presenta características de las situaciones laborales de la población incluida en el PANES. Según este informe, en el año 2005, el 53% de la población PANES estaba en edad de trabajar (mayores de 14 años), la tasa de actividad de la población PANES era del 64%, lo que significaba unos 6 puntos por encima de la tasa nacional.<sup>179</sup> Es interesante comparar la tasa de desempleo de la población incluida en el PANES con el resto de la población: los desocupados representaban el 28% del total de la población PANES, el doble de la cifra nacional (comparando el trimestre de agosto, septiembre, octubre de 2005). Conviene mencionar que el 65% de los que estaban ocupados, lo estaban por menos de 40 horas semanales, esto significa que el subempleo era muy alto.<sup>180</sup> Ahora bien, ¿cuál era la situación en el año 2006? Según el perfil social del mes de mayo de 2006, el 55.3% de la población incluida en el PANES se encontraba en edad de trabajar, lo que representa un aumento del 2,3% comparado con el mes de noviembre de 2005. Dentro de esta población en edad de trabajar, un 71% era económicamente activo, y de este porcentaje el 45% era ocupado y el 26% era desocupado (pero solamente el 22,4% de los empleos eran permanentes).<sup>181</sup> De este modo se puede apreciar que entre noviembre de 2005 y mayo de 2006, la desocupación de la población PANES descendió un 2%. La conclusión preliminar que se puede hacer de estos datos es que el programa Trabajo por Uruguay ha tenido resultados positivos para las personas incluidas en el PANES.

Para poder decir algo sobre el impacto que ha ejercido el programa Trabajo por Uruguay en los índices de actividad, empleo y desempleo para toda la población uruguaya,<sup>182</sup> conviene comparar la ECH2004, la ECH2005 y la ENHA2006. En el 2004, el 50,8% de la población uruguaya en edad de trabajar declaró tener empleo, mientras que el 13,3% de la población

---

<sup>179</sup> “Perfil Social de la población incluida en el PANES, noviembre de 2005”, p. 15, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, [www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/Perfil\\_social\\_noviembre.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/Perfil_social_noviembre.pdf), consultado el 17.06.06.

<sup>180</sup> *Ibid.*, pp. 15-18.

<sup>181</sup> “Perfil Social de la población incluida en el PANES, mayo de 2006”, p. 18, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, [www.mides.gub.uy/internas/eva\\_prog/perfil\\_panes\\_0606.pdf](http://www.mides.gub.uy/internas/eva_prog/perfil_panes_0606.pdf), consultado el 17.07.06.

<sup>182</sup> “Tasa de actividad: Indica qué proporción de la población de un país forma parte de la fuerza laboral, sea porque está ocupada, o porque está activamente buscando empleo. Es normalmente definida como el cociente entre la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población en Edad de Trabajar (PET). Tasa de empleo: Indica qué proporción de la PET está ocupada. Se define normalmente como el cociente entre el número total de Personas Ocupadas (PO) y la PET. Movimientos de este indicador se relacionan con cambios en la tasa de actividad y cambios en la tasa de desempleo. Tasa de desempleo: Es un indicador de la proporción de la fuerza laboral que la economía no está utilizando. Se calcula como el cociente entre el número de Personas Desocupadas (PD) y la PEA. Las PD son aquellas que no tienen empleo y están buscando trabajo o están dispuestas a trabajar en el período de referencia”, Banco Interamericano de Desarrollo, [www.iadb.org/Res/CompasLaboral/glosario.cfm?language=spanish?language=sp&parid=11](http://www.iadb.org/Res/CompasLaboral/glosario.cfm?language=spanish?language=sp&parid=11), consultado el 12.03.07.

económicamente activa estaba desempleada.<sup>183</sup> En el 2005 la tasa de empleo era de 51,4%, mientras que la tasa de desempleo era de 12,2%. La tasa de actividad sin embargo, permaneció estable entre el 2004 y el 2005 (58,5%).<sup>184</sup> La ENHA2006 muestra que en diciembre de 2006 la tasa de actividad se ubicó en el 61,6%, lo que significa que se produjo un leve aumento, en comparación con los dos años anteriores. La tasa de empleo por su parte, se ubicó en el 56%, reflejando una mejora de cinco puntos porcentuales comparado con el 2005. Al llegar a diciembre del 2006, la tasa de desempleo había bajado, ubicándose en el 10%.<sup>185</sup> Conviene mencionar que en enero de 2006, la tasa de desempleo se situaba en un 13,8%.<sup>186</sup> El documento “Estimaciones de pobreza por el método de ingreso. Año 2004” (Mónica Beltrami, 2004) muestra que en el año que se produjo la gran crisis uruguaya (2002), la tasa de actividad se situaba en el 59,9%, la tasa de empleo en el 49,1%, y la tasa de desempleo en el 17,0%.<sup>187</sup> Como se puede apreciar, durante el período 2002 – enero del 2006, la tasa de desempleo aumentó levemente, pero en diciembre de 2006, el índice bajó considerablemente. Es difícil estimar que impacto pudo tener en esta reducción el PANES, y más específicamente el componente Trabajo por Uruguay, puesto que la mejora en el mercado laboral, también pudo deberse a otro conjunto de factores. Por ejemplo, una mejora en la economía global y especialmente regional, puede haber favorecido el incremento en la exportación de productos uruguayos. Además, el conglomerado de todas las políticas sociales y económicas aplicadas en el país durante este período puede haber producido esta mejora en la tasa de desempleo.

A modo de concluir, se puede decir que entre el año 2002 y 2006, se produjo una mejora en los índices de actividad, empleo y desempleo de toda la población uruguaya. Sin embargo, no se puede estimar con certeza cuál fue la incidencia que tuvo en esta mejora el PANES y el programa Trabajo por Uruguay. Lo que sí se puede concluir es que el Uruguay durante los

---

<sup>183</sup> Carlos E. Calvo “Encuesta Continua de Hogares 2004”, pp. 6-10, (2004), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2004/Resultados%20ECH%202004.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2004/Resultados%20ECH%202004.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>184</sup> Loreley Lorenzi, Lidia Melendrez y Alejandro Retamoso, “Encuesta Continua de Hogares 2005”, pp. 17-20, (2005), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2005/Resultados%20ECH%202005.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2005/Resultados%20ECH%202005.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>185</sup> “Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, diciembre de 2006. Actividad, empleo y desempleo”, pp. 1-6, (2007), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/comunicados/ech/ech1206.pdf](http://www.ine.gub.uy/comunicados/ech/ech1206.pdf), consultado el 05.03.07.

<sup>186</sup> “Encuesta Nacional de Hogares ampliada, enero de 2006”, p. 5, Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/comunicados/ech/ech0106.pdf](http://www.ine.gub.uy/comunicados/ech/ech0106.pdf), consultado el 19.01.07.

<sup>187</sup> Mónica Beltrami, “Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2004”, p. 10, (2004), Instituto Nacional de Estadística, [http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH\\_2004\\_Pobreza.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH_2004_Pobreza.pdf), consultado el 16.01.07.

últimos cuatro años, experimentó una mejora en estos tres índices, sea o no consecuencia de la implementación del PANES.

### **5.4.3 Programa Alimentario Nacional**

El objetivo de este programa es apoyar y mejorar el acceso a los alimentos de los estratos más pobres de la población uruguaya. Para lograr estos fines, el programa basa sus estrategias en dos modalidades de acción. Por una parte, procura garantizar un complemento alimentario a través de la transferencia de dinero, cuya cantidad varía según el número de integrantes de cada hogar (ver párrafo sobre la Tarjeta Magnética). Otra parte del programa consiste en un apoyo alimentario a escolares y sus familias en condiciones de pobreza extrema, y que consiste en la entrega de una canasta de alimentos los fines de semana para la población de escuelas en contexto crítico. Dicha entrega es realizada por el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), en coordinación con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

#### **5.4.3.1 La Tarjeta PANES**

En junio de 2006 se puso en práctica un elemento nuevo dentro del Programa Alimentario Nacional, la llamada Tarjeta Magnética, o Tarjeta PANES. La misma consiste de una transferencia económica, que se puede utilizar únicamente para la adquisición de alimentos y artículos del hogar – en la red de comercios adheridos – y está destinada a los hogares del PANES que se considera más vulnerables y que tienen mujeres embarazadas o niños menores de 18 años.<sup>188</sup> El monto que es depositado en las tarjetas cada mes, se realiza en relación a la cantidad de personas vulnerables que se encuentren en cada hogar: la transferencia varía entre 300 pesos, o 12 dólares estadounidenses, (1 menor de 18 años o embarazada) y 800 pesos, o 32 dólares estadounidenses, (4 o más menores de 18 años o embarazadas). El 30 de septiembre de 2006 existían 53.617 tarjetas magnéticas activas y más de 400 comercios solidarios que estaban adheridos a este sistema, en todo el territorio uruguayo.<sup>189</sup>

Hicks y Wodon (2001) hacen referencia a un estudio de Wodon y Siaens (1999) en el cual ellos comparan tres programas de subsidios alimentarios en México, y una de sus conclusiones es que los subsidios alimentarios son mejores que los subsidios no

---

<sup>188</sup> “65.000 familias protagonistas acceden a alimentos y otros productos con la Tarjeta PANES”, 10.10.06, Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/noticias/tarjeta\\_panes111006.html](http://www.mides.gub.uy/noticias/tarjeta_panes111006.html), consultado el 16.12.06.

<sup>189</sup> “Mano con mano. Plan de emergencia”, octubre de 2006, El Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/tarjeta.pps](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/tarjeta.pps)), consultado el 13.02.07.

alimentarios.<sup>190</sup> Según Wodon y Siaens, los subsidios alimentarios reducen la desigualdad mucho más que por ejemplo los subsidios de artículos como el agua y la electricidad. Sin embargo, un elemento negativo que señalan, es el de que los subsidios alimentarios son más costosos. La Tarjeta Alimentaria en el Uruguay ha incorporado tanto elementos de los subsidios alimentarios, como de los subsidios no alimentarios. Es decir, los que están incluidos en el programa no reciben subsidios alimentarios directos, sino una tarjeta con la cual pueden comprar artículos comestibles y de higiene. Una ventaja de esta modalidad, es que los protagonistas pueden comprar artículos comestibles perecederos como carne, pescado y leche fresca. Esto sería imposible dentro del marco de los subsidios alimentarios directos, ya que para que éstos productos no vencieran se necesitarían cadenas de frío muy costosas. Otra ventaja es que, al estar prohibida la compra de alcohol y tabaco, es más probable que todos los integrantes de la familia puedan beneficiarse de la transferencia. Es decir, si la compra de estos productos fuera legal, seguramente la tarjeta sería utilizada para estos fines, por quienes gustaría de hacerlo.

El informe “Informe y memoria anual de la gestión del gobierno nacional correspondiente al segundo período de la XLVI legislatura” concluye que “los hogares consumen alimentos mayoritariamente no perecederos y también alimentos frescos [...] y compran productos de higiene personal y para el hogar [...] Ello habla muy bien de la incorporación de hábitos saludables”.<sup>191</sup> Sin embargo el informe no aporta datos específicos sobre el nivel de cobertura que ha logrado el programa, ni tampoco dice nada acerca de si los protagonistas del programa están satisfechos con el sistema de la tarjeta o no. Tampoco es posible saber si la implementación del componente ha sido exitosa o no. La sección política del diario uruguayo *La República* incluyó el 09.11.06 un artículo llamado “Beneficiarios del PANES diversifican compras y no sólo adquieren productos de canasta básica”. El artículo reafirma lo expuesto anteriormente, que los beneficiarios compran productos de higiene personal y artículos del hogar. El Director del programa Alimentario Nacional, Gerardo Lorbeer, dijo lo siguiente sobre el desempeño de la Tarjeta Magnética: “de las compras promedios, el 50% del dinero se destina a la adquisición de productos perecederos, un 25% a los productos secos no

---

<sup>190</sup> Wodon y Siaens (1999), citado en Norman Hicks y Quentin Wodon, “Protección social para los pobres en América Latina” *Revista de la CEPAL* no 73 (2001): 105.

<sup>191</sup> “Informe y memoria anual de la gestión del gobierno nacional correspondiente al segundo período de la XLVI legislatura”, p. 7, (2006), Ministerio de Desarrollo Social, [www.presidencia.gub.uy/web/MEM\\_2006/MIDES.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/MIDES.pdf), consultado el 19.03.07.

perecederos y el restante 25% a la compra de artículos de higiene personal y del hogar”.<sup>192</sup> A pesar de este énfasis en los resultados positivos de la tarjeta, no es posible afirmar con certeza que éste es el único resultado. Debido a que Lorbeer es Director del programa Alimentario Nacional, se puede decir que no es un informante objetivo.

Se puede argumentar que el complemento alimentario llamado Tarjeta PANES funciona mejor que una transferencia monetaria (como el IC), debido a que se definen cuáles artículos se pueden comprar, y consiguientemente se limita a la gente utilizar el dinero en la obtención de artículos de lujo. Los comercios adheridos a la Red Nacional de Comercios Solidarios son pequeños almacenes ubicados en diferentes barrios pobres del país. Estos comercios existían también antes de que empezara a funcionar la Tarjeta PANES, pero generaron pocas ganancias, debido a que en el vecindario vivía gente de pocos recursos económicos, y por consiguiente no compraron muchos artículos en estos comercios. Con la Tarjeta PANES sin embargo, la gente está en condiciones de comprar los artículos que más necesiten, lo más cerca posible de su hogar, y esto fortalece a los comercios locales. El director del programa Alimentario Nacional Gerardo Lorbeer dijo que la Tarjeta PANES “tiene un impacto buenísimo. Hay más de 60 mil tarjetas activas, o sea que están comprando. Esto transfiere un millón y medio de dólares por mes, se adhirió 500 comercios a nivel nacional [...] La gente está comprando lo que precisan”.<sup>193</sup> Entre otros factores positivos se destaca el que se mejora la infraestructura local mediante el aumento de las ventas en los comercios adheridos, y por consiguiente se crean nuevas fuentes de trabajo, y se reactivan los empleos ya existentes. También es importante la señal legalizadora, es decir para que un comercio pueda vender artículos comprables con la Tarjeta PANES, tiene que ser un comercio legal, con cuenta en el Banco Central de la República. Esa legalización bancariza el comercio y lo hace más confiable, además genera ganancias para el Estado a través de los impuestos que los comerciantes deben pagarle a éste. A modo de concluir se puede decir que la Tarjeta PANES beneficia tanto a las familias receptoras de la transferencia como a los pequeños comercios ubicados en los barrios pobres.

Una cosa a tomar en cuenta acerca de la Tarjeta PANES es el hecho de que limita a los usuarios lo que pueden comprar. O sea, está el hecho de que puede ser que la tarjeta no

---

<sup>192</sup> *La República*, “Beneficiarios del PANES diversifican compras y no sólo adquieren productos de canasta básica”, p. 4, Uruguay, 09.11.06.

<sup>193</sup> Gerardo Lorbeer, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

provoque una conciencia acerca del consumo racional que las personas deben hacer de esos productos. Es decir, la gente compra estos productos específicos por obligación, y de esa manera las tarjetas no fomentan un cambio en las pautas de consumo de los pobres.

El diseño y las metas del componente programa Alimentario Nacional consolidan lo que se ha dicho anteriormente, es decir que el PANES es un plan que procura hacerse cargo de la emergencia, y no crear nuevas estructuras que puedan eliminar la indigencia y la pobreza a largo plazo. Este subprograma provee un servicio de comida a los más necesitados del Uruguay, a los que debido a la emergencia de su situación precisan ayuda inmediatamente. El diseño del programa Alimentario Nacional, aparte de reforzar la idea de un plan que atiende la emergencia, afirma que la fuerza política izquierdista en el Uruguay ha asumido la responsabilidad de hacer algo con una de las preocupaciones más importantes de la nueva izquierda latinoamericana, es decir, reaccionar frente a la extrema pobreza que amenaza la seguridad social de todos y la calidad de vida de muchos.

#### **5.4.4 Programa Emergencia Sanitaria**

El objetivo de este programa es el de garantizar la cobertura de atención a la salud de las personas integrantes de hogares con mayores vulnerabilidades sociales, y que tienen dificultades para acceder a la atención médica, ya sea debido a factores económicos, geográficos o culturales. El programa está relacionado con el IC a través del compromiso que se les exige a los jefes y jefas de hogar, de llevar a los niños a controles médicos.<sup>194</sup> Dentro del marco del programa Emergencia Sanitaria se encuentran acciones tales como el convenio firmado entre el MIDES, la Sociedad Uruguaya de Oftalmología y el Ministerio de Salud Pública, a través del cual se han operado a pacientes con cataratas provenientes de hogares integrantes del PANES. Otro convenio es el firmado por la Intendencia Municipal de Montevideo, el Ministerio de Salud Pública, el Consejo de Educación Primaria, el MIDES y la Visión Echagüe, cuya meta es la de atención a escolares, para realizarles pruebas médicas visuales, y detectar si es que requieren de lentes.<sup>195</sup>

El documento “Un año contribuyendo al desarrollo social”, publicado por el MIDES en marzo de 2006, presenta los resultados de lo que específicamente se ha hecho hasta esa fecha, pero

---

<sup>194</sup> “Uruguay somos él, tú y yo” p. 16, (2005), Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 17.06.06.

<sup>195</sup> “Plan de emergencia construye ciudadanía”, 24.03.06, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, [www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/03/2006032401.htm](http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/03/2006032401.htm), consultado el 13.08.06.

emite los datos acerca de las metas que no se han logrado llevar a cabo. Según el informe se le había entregado el carné de compromiso sanitario a 50.000 familias: mediante los mismos, se exigía que los niños y niñas menores de 14 años y las mujeres embarazadas, se hicieran los controles médicos correspondientes. Además, 400 uruguayos viajaron a Cuba para recibir intervención quirúrgica ocular.

Entre el 2005 y el 2006, el 93,45% de las personas incluidas en el PANES, atendieron su salud a través del Ministerio de Salud Pública, o sea que su cobertura de salud era de carácter público, mientras que solamente el 1,35% estaba cubierto por una institución privada o una modalidad mutualista.<sup>196</sup> Sin embargo, si se considera a toda la población uruguaya en su conjunto el panorama se presenta diferente. En el 2005, el 42% de toda la población uruguaya atendió su salud a través del Ministerio de Salud Pública, y el 21% a través de un sistema mutualista. Tomando en cuenta estos datos se puede concluir que el sistema nacional público de salud es sumamente importante para los estratos indigentes y pobres de la población uruguaya. De modo que para que la inversión en el área de salud sea beneficiosa, es de gran importancia que el sistema de salud pública se encuentre bien desarrollado y que funcione adecuadamente.

Una de las intenciones de la izquierda, es la de mejorar la calidad de vida de los más pobres, a través de acciones que permitan incrementar la inversión en el capital humano de éstos. El diseño del programa Emergencia Sanitaria responde a este objetivo. La meta específica de éste, es la de aumentar la asistencia a los controles médicos, de los niños/niñas y embarazadas pertenecientes a los hogares incluidos en el PANES.

#### **5.4.5 Programa Educación en Contexto Crítico**

El respaldar y generar intervenciones socioeducativas, y el asegurar la permanencia de los niños en el sistema educativo, son las metas principales que persigue este programa. La ayuda consiste de un apoyo a las escuelas y liceos ubicados en zonas de contexto crítico.<sup>197</sup> El apoyo es múltiple y abarca tanto lo que tiene que ver con la infraestructura, dotación de materiales, ampliación y mejoramiento alimenticio, como el apoyo a las actividades extraescolares, de

---

<sup>196</sup> “Perfil Social de la población incluida en el PANES”, noviembre de 2005 y mayo de 2006”, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, [www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/Perfil\\_social\\_noviembre.pfd](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/Perfil_social_noviembre.pfd), y [www.mides.gub.uy/internas/eva\\_prog/perfil\\_panes.0606.pdf](http://www.mides.gub.uy/internas/eva_prog/perfil_panes.0606.pdf), consultado el 17.07.06.

<sup>197</sup> Zonas de contexto crítico significa zonas con un alto grado de vulnerabilidad social, es decir, escuelas ubicadas en barrios pobres.

carácter cultural y recreativo.<sup>198</sup> También se desarrollan y se fomentan actividades socio-culturales durante los fines de semana, que se encuentran dirigidas a los jóvenes pertenecientes a barrios y zonas de alta vulnerabilidad social.<sup>199</sup>

El informe “Un año contribuyendo al desarrollo social”,<sup>200</sup> presenta los siguientes datos acerca del desempeño del programa Educación en Contexto Crítico: primero, se ha firmado un convenio con la ANEP para el seguimiento de la permanencia en el sistema de enseñanza de los protagonistas del PANES, pero el documento no menciona nada en relación a cómo se va a lograr esto. Segundo, se llevó a cabo el Programa Verano Solidario (actividades extraescolares durante el verano para niños de familias de pocos recursos económicos), en el que se atendieron 46.000 niños de todo el país. Tercero, se han donado 41.000 túnicas, 31.000 pares de zapatos deportivos y 50.000 conjuntos deportivos a escuelas ubicadas en zonas pobres. Cuarto, se están llevando a cabo talleres de comunicación, destinado a jóvenes que no estudian ni trabajan, con el fin de incentivar el trabajo colectivo y mejorar el nivel de lectoescritura de los mismos. Este documento del MIDES muestra que se ha logrado avanzar bastante en relación a las metas que se había planteado el programa. Sin embargo, en el mismo no se encuentra referencia o dato alguno que de cuenta de lo que aún resta por hacer.

La ECH2004 y la ECH2005 aportan información sobre la asistencia escolar en el Uruguay. Tanto en el año 2004 como en el 2005, el 97,4% de los niños entre 5 y 14 años de edad asistió a la educación primaria,<sup>201</sup> lo que significa que un 2,6% de los niños no asistió a la enseñanza,

---

<sup>198</sup> “Uruguay somos él, tú y yo” p. 16, (2005), Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 17.06.06.

<sup>199</sup> “Vulnerabilidad social se confunde muy a menudo con la pobreza, pero según Pizarro 2001, el concepto de vulnerabilidad social “tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefinición que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento económico-social de carácter traumático. Por otra parte, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, familias y personas para enfrentar los efectos de ese evento”, Roberto Pizarro, “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina, *Serie estudios estadísticas y prospectivos 6* (2001). CEPAL, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/6553/lc11490e.pdf>, consultado el 05.03.07. El Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile define la vulnerabilidad social como “el riesgo de estar en situación de pobreza y abarca tanto a los hogares que actualmente están en ese estado, como a los que pueden estarlo en el futuro”, [http://www.fichaproteccionsocial.cl/fps/index.php?option=com\\_content&task=view&id=23&Itemid=67](http://www.fichaproteccionsocial.cl/fps/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=67), consultado el 05.03.07.

<sup>200</sup> Ministerio de Desarrollo Social, *Un año contribuyendo al desarrollo social. Informe de gestión Abril 2005 – Marzo 2006*, (Montevideo: Tradinco, 2006), 19.

<sup>201</sup> La educación primaria en el Uruguay es “obligatoria y abarca 10 años de instrucción formal (desde el nivel “5 años” de educación inicial hasta el ciclo básico de enseñanza media), la que en términos hipotéticos comprende las edades que van entre los 5 y 14 de edad”, Loreley Lorenzi, Lidia Melendrez y Alejandro Retamoso,

a pesar de que la misma sea obligatoria y gratuita. De esto se puede concluir que la meta que se había propuesto el PANES de aumentar la asistencia escolar a corto plazo, no se logró cumplir. La asistencia constatada en las edades que comprenden a la enseñanza media descendió; entre los 12 y 14 años lo ha hecho levemente (del 95,8% en 2004 al 95,3% en 2005), y entre los 15 y 17 años lo ha hecho de manera más marcada (del 81,1% en 2004 al 78,5% en 2005).<sup>202</sup> Es a partir de la enseñanza media (los 12 años) que empieza a manifestarse en forma significativa el abandono de la enseñanza, de modo que el enfoque debería centrarse en impedir la deserción escolar de los niños entre 12 y 18 años.<sup>203</sup> El hecho de que la asistencia a la enseñanza primaria no haya aumentado entre el 2004 y el 2005 no debería ser un argumento válido en contra del PANES. Es decir, la asistencia escolar a nivel nacional era muy alta también antes de la implementación del PANES, y las razones por las que algunos niños no asistan a la escuela pueden ser variadas y difíciles de enfrentar solamente mediante un programa transitorio como Educación en Contexto Crítico.

Los dos informes sobre el perfil social de la población incluida en el PANES<sup>204</sup> aportan información sobre el nivel educativo de esta población. En el año 2005, el 7% de los niños entre 4 y 12 años incluidos en el PANES, declararon no estar asistiendo al sistema educativo, y para el tramo de edad comprendido entre los 14 y los 18 años, el porcentaje de quienes declararon no estar asistiendo a ningún establecimiento educativo ascendía al 44%. El 37% de los jóvenes entre 14 y 29 años declararon no estar estudiando ni trabajando. Queda claro que la situación educacional de la población incluida en el PANES, era peor que la de la población total del país. Los datos del perfil social de mayo del 2006 evidencian lo siguiente. Primero, el 54% de la población PANES estaba cursando o había cursado la primaria. Segundo, el 16,6% de los niños entre 4 y 12 años no asistía a la enseñanza. Tercero el 28% de los adolescentes entre 13 y 18 años no asistía a un establecimiento educativo. De modo que se constata que la asistencia escolar entre los niños de 4 y 12 años, y los adolescentes de 13 y 18 años pertenecientes a hogares del PANES aumentó entre el año 2005 y el 2006. Para la presente

---

“Encuesta Continua de Hogares 2005”, p. 5, (2005), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2005/Resultados%20ECH%202005.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2005/Resultados%20ECH%202005.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>202</sup> Loreley Lorenzi, Lidia Melendrez y Alejandro Retamoso, “Encuesta Continua de Hogares 2005”, p. 6, (2005), Instituto Nacional de Estadística,

[www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2005/Resultados%20ECH%202005.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2005/Resultados%20ECH%202005.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>203</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>204</sup> “Perfil Social de la población incluida en el PANES”, noviembre de 2005 y mayo de 2006, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, [www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/Perfil\\_social\\_noviembre.pfd](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/Perfil_social_noviembre.pfd), y [www.mides.gub.uy/interinas/eva\\_prog/perfil\\_panes.0606.pdf](http://www.mides.gub.uy/interinas/eva_prog/perfil_panes.0606.pdf), consultado el 17.07.06.

tesis no se han conseguido datos que afirmen que este aumento está relacionado con la implementación del programa Educación en Contexto Crítico o no. Lo que sí es posible afirmar es que el programa responde a las intenciones de la nueva izquierda latinoamericana, es decir de invertir en el área de la educación. La inversión en la educación forma parte de una estrategia más larga, que es la de incrementar el capital social y humano, tanto de los pobres como de la población en su conjunto.

#### **5.4.6 Programa Asentamientos Precarios y Pensiones (Mejoramiento del Hábitat)**

El mejoramiento de las viviendas de los protagonistas del PANES, es la meta principal que tiene el programa. Las acciones que se implementan en este sentido son las de brindar ayuda material y técnica a los hogares que se encuentran en situación de emergencia crítica a nivel habitacional.<sup>205</sup> El MIDES y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente son los responsables de la ejecución del programa. El Sindicato Único Nacional de la Construcción y Afines (SUNCA) se compromete a brindar apoyo en forma de obreros calificados, quienes serían los encargados de coordinar el trabajo.<sup>206</sup>

Según especifica el MIDES en el informe “Un año contribuyendo al desarrollo social”, hasta el mes de marzo de 2006, se habían entregado 80 canastas de materiales a 30 localidades de todo el país, lo que equivale a unas 15.300 personas protagonistas del PANES. Cada canasta tenía un valor aproximado de 1000 pesos uruguayos (40 dólares estadounidenses). También se habían ya firmado algunos acuerdos específicos para la conformación de los equipos técnicos necesarios para el desarrollo del trabajo.<sup>207</sup> El documento “Informe y memoria anual 2006” especificó que se esperaba alcanzar a 14.700 hogares.<sup>208</sup> Al 30 de septiembre de 2006 habían sido visitadas 1.273 familias, de las cuales 335 ya habían firmado el contrato para mejorar su vivienda, y de estas familias 192 viviendas ya se estaban construyendo, y 31 ya se habían finalizado (diciembre de 2006).<sup>209</sup> La conclusión vendría a ser entonces, que el avance logrado hasta diciembre de 2006 fue muy poco, y que el programa al terminar el año 2006 no

---

<sup>205</sup> “Plan de emergencia construye ciudadanía”, 24.03.06, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, [www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/03/2006032401.htm](http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/03/2006032401.htm), consultado el 13.08.06.

<sup>206</sup> *Ibíd.*

<sup>207</sup> Ministerio de Desarrollo Social, *Un año contribuyendo al desarrollo social. Informe de gestión Abril 2005 – Marzo 2006*, (Montevideo: Tradinco, 2006), 20.

<sup>208</sup> “Informe y memoria anual de la gestión del gobierno nacional correspondiente al segundo período de la XLVI legislatura”, p. 9, (2006), Ministerio de Desarrollo Social, [www.presidencia.gub.uy/web/MEM\\_2006/MIDES.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/web/MEM_2006/MIDES.pdf), consultado el 19.03.07.

<sup>209</sup> *Ibíd.*, p. 9.

logró cumplir con la meta de alcanzar 14.700 hogares. De ahí se puede concluir que es poco probable que lo pueda lograr antes de que termine el PANES.

#### **5.4.7 Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle (Programa Atención a los Sin Techo)**

La meta del programa es contribuir a la reinserción sociocultural y económico-laboral de las personas en situación de calle.<sup>210</sup> Se han abierto refugios nocturnos en todo el país, cuyo horario de atención es de las 19.00 PM a las 08.00 AM. En los mismos la gente recibe cena y desayuno, una cama y la posibilidad de ducharse. Los refugios cuentan además con personal técnico que se encarga de encontrar maneras de hacer que la gente pueda salir de la pobreza y logre reinsertarse en la sociedad.<sup>211</sup> Se trata de por ejemplo, que traten de recuperar la capacidad de lecto-escritura y lógica matemática, identifiquen las aptitudes para el trabajo, aprendan los derechos ciudadanos y logren incrementar su autoestima. Sin embargo, es necesario acompañar esto con oportunidades laborales y socioeducativas, así que en el marco del programa se abrieron además centros diurnos con atención psicológica y de salud y promoción ciudadana, además de centros para madres y niños. A estas acciones se le suman los equipos que se encuentran trabajando en las calles cuyas responsabilidades son las de visitar, apoyar y aportar alimentos y abrigos a los que no desean ingresar a los refugios.<sup>212</sup>

Una de las metas específicas era, según lo que contó Francisco Terra, la de ampliar en dos años en dos mil la capacidad de camas en los refugios nocturnos, y en lograr atender en los centros diurnos a 1.200 personas. No obstante, y después de haber transcurrido cuatro meses del programa, se estaba aún lejos de cumplir la meta trazada, pues recién se habían logrado instalar 500 camas.<sup>213</sup> A pesar de ello es preciso señalar, que la demanda de gente durmiendo en las camas no llegaba a 500, lo que quiere decir que en la mayoría del año había camas libres. Este hecho muestra según Francisco Terra, que las metas fueron fijadas con un

---

<sup>210</sup> “Uruguay somos él, tú y yo” p. 21, (2005) Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 17.06.06.

<sup>211</sup> “Plan de Emergencia construye ciudadanía”, 24.03.06, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, [www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/03/2006032401.htm](http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/03/2006032401.htm), consultado el 13.08.06.

<sup>212</sup> “Proyecto Productivos generan más de 600 puestos de trabajo”, 22.03.06, Portal del Estado uruguayo, Gobierno de la República Oriental del Uruguay, [www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735](http://www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735), consultado el 13.03.2007.

<sup>213</sup> “PANES. Actualización al 18 de julio de los programas específicos a nivel nacional”, Portal del Estado Uruguayo, Gobierno de la República Oriental del Uruguay, [www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735](http://www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735), consultado el 08.02.06.

desconocimiento de la población objetivo con la que iban a trabajar.<sup>214</sup> Para un buen impacto del programa hubiera sido primordial conocer el universo de los potenciales usuarios de los refugios nocturnos, y tener información sobre las características de los usuarios que ya hacían uso de los refugios, anteriormente a que fuera implementado el PANES.

Es por eso que en la madrugada del 25 de octubre de 2006 se realizó en Montevideo el primer censo y conteo de las personas en situación de calle. Grupos de entre cuatro y cinco personas, integrados por personal del MIDES, varias OSCs y voluntarios, estaban a cargo del registro de las personas durmiendo en la calle.<sup>215</sup> Se registró tanto la ubicación geográfica de las personas, como los datos observables correspondientes a cada persona (sexo, edad, si se trataba de individuos aislados o grupos, la tenencia de animales, otras pertenencias, etcétera). Los resultados del conteo mostraron que en octubre de 2006 hubo 320 personas durmiendo en las calles de Montevideo, con un gran predominio de la población masculina, un 75,5% del total registrado. La población femenina representaba tan sólo el 9,1%. Del total de los casos revelados, se encontró que un 38% eran adultos (31-55 años), un 23% eran jóvenes (15-30 años), un 12% eran adultos mayores de 65 años y solamente un 3% eran niños, mientras que en el 23% de los casos no se pudo determinar la edad de la persona. De este modo, para que el programa Atención a los Sin Techo pudiera ser efectivo en Montevideo, debería focalizarse hacia estos 320 individuos que actualmente (octubre de 2006) están pernoctando en las calles de la capital del país. La misma noche se realizó el primer censo de los usuarios de los refugios, y los datos recogidos muestran que al momento del relevamiento, la red de refugios PAST<sup>216</sup> y Permanentes<sup>217</sup> contaba con 419 usuarios mayores de 18 años. La población pernoctando en las calles, más los usuarios de los refugios (739 individuos en total) constituyen la población capitalina en la cual debería enfocarse el programa Atención a los Sin Techo.

En el marco del programa Atención a los Sin Techo, las personas a quienes les falta una vivienda tienen la posibilidad de dormir en una cama, de recibir una cena y de bañarse adecuadamente, y se pueden poner en contacto con el personal técnico, y éste puede ayudarles

---

<sup>214</sup> Francisco Terra, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

<sup>215</sup> La información y los datos del conteo se encuentran en el informe "Primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo 2006. Informe preliminar de resultados" (2006), Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Evaluación, [www.mides.gub.uy/internas/eva\\_prog/informe\\_diciembre\\_2006.pdf](http://www.mides.gub.uy/internas/eva_prog/informe_diciembre_2006.pdf), consultado el 19.03.07.

<sup>216</sup> Refugios abiertos en el marco del programa Atención a los Sin Techo.

<sup>217</sup> Refugios operativos desde antes de la implementación del PANES.

a buscar posibilidades de reinserción en el mercado de trabajo y en la sociedad. De esa manera se procura terminar el ciclo de indigencia en la que vive la gente. Esto es, aparte de ser uno de los objetivos del PANES, una de las preocupaciones de la nueva izquierda latinoamericana. De ahí que se puede concluir que el diseño del programa Atención a los Sin Techo, se inscribe en la agenda de lo que puede denominarse “la nueva izquierda latinoamericana”. Con programas como el programa Atención a los Sin Techo es posible solucionar el problema de que la gente pernocta en la calle. Pero como se ha enfatizado anteriormente, la pobreza estructural no se soluciona con ofrecerles a los pobres una cama. Quiere decir que para la eliminación de la pobreza estructural, un programa como el programa Atención a los Sin Techo no aparece como una herramienta muy útil. La naturaleza temporaria y el hecho de que este componente procura atender las situaciones de emergencia, implica que no puede hacer frente a la indigencia o la pobreza a largo plazo.

## **5.5 Otros elementos a tomar en cuenta acerca del PANES**

### **5.5.1 El tema del asistencialismo**

Una de las críticas que se han generado alrededor del PANES tiene que ver con el carácter asistencialista que se le asigna al plan. Los críticos argumentan que eso de recibir un sueldo – en este caso en forma de un IC – sin tener que trabajar, genera una mentalidad negativa, en el sentido de que funciona como un desincentivo para trabajar: “no trabajo, pero igual no lo necesito porque el Estado me paga la subsistencia”. Roberto Gargarella (2004) ha escrito sobre el tema, y éste sostiene que resulta difícil justificar que se le realice una transferencia monetaria a una persona que no trabaja pues no tiene intenciones o ganas, y no porque tenga alguna imposibilidad de orden físico o psíquico que se lo impida.<sup>218</sup> Además, una atención prolongada, podría reforzar la dependencia de los beneficiarios, en la medida en que podría inhibir que los ciudadanos buscaran integrarse plenamente a la sociedad y participar activamente en ella.

Dentro de esta discusión, resulta interesante mencionar la opinión que expresaron algunos sectores de la oposición al gobierno de Lula en Brasil. El artículo “El presidente tiene asegurado el voto de los brasileños pobres” trata de explicar por qué los pobres tienden a

---

<sup>218</sup> Roberto Gargarella, “El ingreso ciudadano como política igualitaria”. En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, comp. Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, 297 (Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004).

votar a Lula.<sup>219</sup> El escritor del artículo, Marcelo Cantelmi, dice que según la oposición brasilera, el programa Bolsa Escola es una transferencia de dinero público que va de arriba a abajo, y que consiguientemente los pobres perderían mucho si esta transferencia se les fuera sacada. Entonces, la transferencia monetaria asegura (hasta cierto punto) que los pobres voten a Lula. Es como si fuera un eco del clientelismo que durante decenios impactó en la política y en la vida individual de muchos latinoamericanos. El Banco Mundial ha definido el clientelismo como “una relación en la que un individuo con mayor poder aprovecha su influencia y recursos para dar protección o favores a otros individuos que lo reciben intercambiando servicios personales, prestigios social o apoyo político”.<sup>220</sup> Miguel Trotta (2003) ha identificado dos tipos de clientelismo: el clientelismo tradicional donde se da un intercambio explícito de favores por voto, y el clientelismo moderno e institucionalizado que emergió en la década del 90 en el marco del modelo neoliberal. En este nuevo clientelismo, la relación entre “el cliente” y “el patrón” tiene una naturaleza de grupo (de intereses, coaliciones o sectores de la población) y los lazos clientelares se expresan no solamente con recursos, sino con políticas y programas que involucran a grupos de la población.<sup>221</sup> Es en el marco de esta nueva modalidad del clientelismo que se inserta el tema tratado por Cantelmi en el artículo publicado en *Clarín* el 28.09.06.

El componente IC, la población objetivo, y las contrapartidas exigidas revelan que el Frente Amplio ha querido implementar una política social focalizada, pero no asistencialista. La realización de las contrapartidas estipuladas (asistencia escolar, controles médicos y trabajos comunitarios) hacen que la transferencia monetaria sea condicionada, y de esto se puede concluir que la intención del plan no es simplemente concederles a los pobres una ayuda económica mensual, sino hacer que los protagonistas aprendan cuáles son sus derechos, deberes y obligaciones como ciudadanos, hacer que generen experiencias de trabajo, de modo que cuando finalice el plan tengan mayores posibilidades de salir de la situación de indigencia. Se ve que el diseño mismo implica que el plan no es asistencialista. El problema reside sin embargo, en la ineficacia de los mecanismos de control de las contraprestaciones: la falta de un control eficaz y eficiente lleva a especulaciones de asistencialismo. O sea, debido a

---

<sup>219</sup> Marcelo Cantelmi, “El presidente tiene asegurado los votos de los brasileños pobres”, *Clarín*, p. 21, Buenos Aires, 29.09.06.

<sup>220</sup> Banco Mundial, <http://ule.worldbank.org/gdln/fsharing/uploads/file9003.%20Urizar-%20Presentacion%20acceso%20informacion%20fondos%20sociales.ppt#>, consultado el 22.03.07.

<sup>221</sup> Trotta, Miguel E. V, *La metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional* (Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003).

algunos obstáculos en cuanto al diseño y la implementación, es posible argumentar que el PANES tiene un carácter asistencialista.

### **5.5.2 El rol de las ONGs y las OSCs**

Villatoro (2004) pone de manifiesto que la participación de las ONGs y OSCs, podría maximizar la eficiencia de los programas, debido a que estas organizaciones tienen una experiencia acumulada acerca de cómo trabajar con diferentes grupos de la población: de ahí que el uso de estas organizaciones disminuiría los costos de la intervención.<sup>222</sup> Jonathan Barton (1997) también habla de la importancia de las ONGs en la implementación de las políticas sociales.

Precisamente y para la realización del PANES, se ha tomado en cuenta la experiencia de las ONGs y otras organizaciones civiles del Uruguay. Cada programa del plan está ejecutándose en forma de convenios con ONGs y OSCs. Por ejemplo, dentro del componente Trabajo por Uruguay, se hicieron llamados a organizaciones, para que éstas presentaran obras en las que los participantes del programa pudieran trabajar durante el tiempo que durara el trabajo transitorio que les brindaba el programa. Christian Mirza enfatizó la importancia de la participación de las ONGs al decir que “muchos de los programas del Plan de Emergencia no hubieran sido posibles ser aplicados y ejecutados si no fuera por la concurrencia de las ONGs”.<sup>223</sup> Gerardo Lorbeer por su parte dijo que “las ONGs tienen una presencia muy importante en casi todos, este, todas las acciones que hace el Ministerio”.<sup>224</sup> Este es el factor positivo. Pero existe también un lado negativo en cuanto a este elemento. Según Christian Mirza se trata del déficit de organizaciones de la sociedad civil. Es decir, se hubiera querido que participaran aún más organizaciones. Una crítica que se ha formulado en cuanto a la gestión del PANES y el uso de ONGs y OSCs tiene que ver con la selección de la población beneficiaria del plan, los mecanismos y la metodología empleada. Christian Mirza contó que las críticas venían de la academia, de la oposición política y de las ONGs mismas, y lo que decían era que el Frente Amplio debería haber hecho una consulta a las ONGs en todos los departamentos del país para que ayudaran en la selección de la población que se incluiría en el

---

<sup>222</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 32, *Serie políticas sociales 87* (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>223</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>224</sup> Gerardo Lorbeer, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

plan, debido a que las ONGs son las que conocen la realidad, conocen a profundidad quiénes son pobres y quiénes no lo son.<sup>225</sup>

### 5.5.3 El financiamiento del PANES

Un tema de gran confusión es de cómo se desfinancia el PANES. Parece que existen divergencias en cuanto a la procedencia del dinero utilizado para su implementación. De las personas entrevistadas, dos decían que el PANES está financiado por un préstamo de 200 millones de dólares del BID, dos decían que está financiado con fondos meramente uruguayos, mientras que una persona afirmó que se trataba de una transferencia del BID, pero no aclaró si se trataba de una transferencia reintegrable o no. Christian Mirza dijo que “[...] el plan de emergencia surge con recursos propios presupuestales, el propio presupuesto quinquenal del gobierno, no surge de ningún organismo internacional. [...] no son un préstamo, ni del Banco Mundial, ni del BID, ni del Fondo Monetario Internacional, [...]”.<sup>226</sup> Según Gerardo Lorbeer, “son fondos genuinos. No hay ningún empréstito de organismos multilaterales, esto es de rentas generales, o sea, es dinero de ahorro nacional”.<sup>227</sup> Lauro Meléndez, por su parte, no confirmó si se trata de un préstamo o no, él respondió que “el Ministerio de Economía y Finanzas, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, firmó un convenio, un acuerdo, para la transferencia de 250 millones de dólares [...] Pero con la condición de que el plan de emergencia fuera financiado con fondos del presupuesto nacional”.<sup>228</sup> Al contestar la pregunta de cómo se financia el plan, Yamandú Ferraz dijo que “vos sabés que no lo tengo bien claro pero es un préstamo. Originalmente estaba planteado que fueran 400 millones, y es lo que se planteaba antes de comenzar el gobierno, este [...]”.<sup>229</sup> A diferencia de estos cuatro, Francisco Terra que trabaja en la parte técnica del MIDES, expresó lo siguiente:

Lo que pasa es que es un préstamo de BID, [...] está condicionado en parte a las contraprestaciones, [...] Pero la cuestión es, el Ministerio de Economía asume la financiación y espera recibir el préstamo, [...] Capaz por eso está la confusión, es probable que la gente te dice no, pero también puede ser un tema más político, de que queda más lindo decir que la pagaste vos.<sup>230</sup>

---

<sup>225</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>226</sup> *Ibíd.*

<sup>227</sup> Gerardo Lorbeer, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

<sup>228</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>229</sup> Yamandú Ferraz, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 11.12.06.

<sup>230</sup> Francisco Terra, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

Lo que se puede concluir al respecto, es que existe una falta de acuerdo en relación a ese tema, entre diferentes personas que trabajan en el MIDES. Este hecho se inscribe en una temática comentada por Vanden y Prevost (2002). Ellos hacen mención a Ronald McDonald y lo que él ha dicho sobre la identidad de la izquierda, es decir, que la izquierda está caracterizada por diversidad de opiniones y situaciones de personalismo.<sup>231</sup>

#### **5.5.4 Una estrategia política a largo plazo**

En relación con el financiamiento del PANES, conviene por otra parte mencionar un tema que se está debatiendo en el Uruguay de hoy: la deuda externa y la falta de una estrategia nacional de desarrollo. Personas que se oponen al diseño del PANES expresan que es imposible erradicar la pobreza extrema, en un lapso de tiempo de tan solo dos años.<sup>232</sup> Argumentan que con la deuda externa que el país tiene desde antes, no vale la pena contraer más deuda, lo que se debería hacer es crear fuentes de trabajo y una estrategia política a largo plazo. Francisco Panizza retomó este tema y opinó en el artículo “La reforma del Estado sería todavía más importante que la reforma impositiva” (2006), que

[...] la administración no ha terminado aún de consensuar internamente un modelo de país que permita articular una economía eficiente con cohesión social. No digo que no se hayan hecho algunos avances, como la estabilidad macroeconómica y el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, pero por sí solos estos son insuficientes. [...] También se han registrado algunos avances en materia asistencial a la población de menores ingresos, pero el modelo de seguridad social, incluido el Panes, no se puede separar de una política más comprensiva de inclusión social. [...] En un país donde el 40% de los niños nace hoy por debajo de la línea de pobreza, me pregunto qué se hace para que la sociedad, que está muy fracturada, pueda volver a integrar a esa población. Este es una cuestión que trasciende el problema social, ya que no hay ninguna economía que funcione correctamente con esos niveles de exclusión.<sup>233</sup>

Francisco Panizza es uruguayo, profesor de Política Latinoamericana en The London School of Economics and Political Science y además consultor sobre asuntos políticos, sociales y económicos del Uruguay para varias publicaciones a nivel internacional. Sus opiniones son,

---

<sup>231</sup> Harry E. Vanden y Gary Prevost, *Politics of Latina America. The Power Game*. (Nueva York: Oxford University Press, 2002), 212.

<sup>232</sup> Cabe aclarar que la autora de esta tesis hablaba con uruguayos acerca de este tema durante la estadía en el Uruguay (septiembre a diciembre del año 2006). Pero debido a la naturaleza informal de estas conversaciones, no se puede citar las fuentes.

<sup>233</sup> *El País* “La reforma del Estado sería más importante que la reforma impositiva”, pp. 4-5, Uruguay, 02.10.06.

como todas opiniones, personales, pero debido a su profesión y reputación internacional, sus ideas expuestas en el artículo publicado en *El País* merecen ser tomadas en cuenta cuando se estudia el PANES en relación con la nueva izquierda latinoamericana y sus posibilidades para realizar la meta de eliminar la pobreza.

En cuanto a la temática de que al país le hace falta una estrategia nacional de desarrollo, conviene tomar en cuenta el diseño y por consiguiente los objetivos y la intención que se plantea el PANES. El que el plan tenga una duración de dos años, implica que no puede cambiar las estructuras económicas y sociales del país. Se podría argumentar que el Frente Amplio debería haber implementado una estrategia política de más largo plazo, en vez del PANES, cuya preocupación fundamental es sólo la emergencia. Sin embargo, el Frente Amplio siempre declaró que la intención del PANES era hacer frente a las situaciones de emergencia en el país. Además, las medidas que se prevén ejecutar con el del Plan de Equidad (que será el que sustituirá al PANES a partir de septiembre de 2007) trascienden algunas políticas sociales del PANES dirigidas a sectores concretos de la sociedad, pero al mismo tiempo tomará en cuenta la necesidad de reformas estructurales. Es decir, el Plan de Equidad enfocará tanto en los sectores más pobres y necesitados del país, como en la implementación de una Reforma de la Salud, de la Educación y una Reforma Tributaria.

### **5.5.5 La duración limitada del PANES**

El querer establecer los fundamentos para un desarrollo nacional, se relaciona con el próximo elemento tratado en esta tesis. En cuanto al diseño del PANES, se han planteado ciertas objeciones en torno a la duración limitada del plan (que es de dos años). Los adversarios argumentan que el alcance temporal limitado, refleja una falta de continuidad del beneficio, y que consiguientemente podría impedir o dificultar el cumplimiento de las metas del plan. Esta desventaja u obstáculo debe al diseño del plan, y es un tema que también se discute en la literatura que trata la nueva izquierda en la región latinoamericana.<sup>234</sup> Tomando en cuenta una de las metas de la corriente izquierdista en América Latina, la de eliminar la pobreza, resulta extraño que un gobierno de izquierda se centre tanto en implementar medidas temporarias de alivio, y no en reformas más estructurales. Los gobiernos izquierdistas deberían desarrollar políticas sociales que procuraran cambiar la configuración del sistema que sustenta la

---

<sup>234</sup> Pablo Villatoro S, "Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias", p. 15, *Serie políticas sociales* 87 (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

indigencia y la pobreza. “Programas de erradicación de la pobreza deben consistir en una combinación de medidas de alivio de la pobreza a corto plazo con medidas tendientes a eliminar sus causas más estructurales”.<sup>235</sup>

El hecho de que el PANES siempre fue pensado como un plan transitorio, refuerza el argumento que realizan algunos autores, que la izquierda no representa ninguna alternativa política real. La naturaleza temporaria del plan implica que no procura, o por lo menos no está en condición de, abatir la pobreza y la indigencia a largo plazo, sino que trata de aliviar a corto plazo las situaciones de indigencia. No obstante, una idea que se plantea el PANES es que después de haber participado en el plan, los protagonistas hayan encontrado maneras de salir de la indigencia. Se podría decir que el diseño del PANES revela la manera en que los frenteamplistas ven la pobreza, es decir, su visión es que hay que hacer algo urgente, puesto que los pobres y especialmente los indigentes no quieren ni pueden esperar que cambien las estructuras económicas y sociales. Esa manera de pensar ha sido criticada como se ha visto, por la falta de continuidad del beneficio.

### **5.5.6 Los ingresos promedios en el Uruguay**

Otras voces críticas a la adquisición de más deuda externa dicen que los políticos uruguayos deberían tratar de primero de asegurar que los ingresos promedios nacionales fueran lo suficientemente altos como para mantener a una familia. La realidad actual es que aún con un trabajo fijo y remunerado, muchas familias tienen problemas para poder llevar una vida digna.

Las Encuestas Nacionales de Hogares Ampliadas, de enero y octubre de 2006<sup>236</sup>, dieron a conocer los principales indicadores de la situación del ingreso de los hogares y de las personas del Uruguay, y constituyen el telón de fondo para entender los argumentos de los que opinan que se deberían aumentar el ingreso promedio. Comparando el trimestre diciembre 2004 – febrero 2005 con enero de 2006, se pueden destacar los siguientes aspectos, el ingreso medio de los hogares en el país urbano se incrementó un 7,0% en términos reales. Los datos de la ENHA, octubre de 2006 muestran que el ingreso promedio de los hogares se ubicó en 17.165 pesos uruguayos (686,6 dólares estadounidenses), y hace evidente una mejora del 7,2%

---

<sup>235</sup> José Luis Machinea, Daniel Titelman y Andreas Uthoff, “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, p. 151, (2006), CEPAL, [www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e\\_capitulo\\_V.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e_capitulo_V.pdf), consultado el 20.03.07.

<sup>236</sup> “Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, enero de 2006” y “Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, octubre de 2006”, Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/comunicados/ing/ing0106.pdf](http://www.ine.gub.uy/comunicados/ing/ing0106.pdf), consultado el 19.01.07, y [www.ine.gub.uy/comunicados/ing/ing1006.pdf](http://www.ine.gub.uy/comunicados/ing/ing1006.pdf), consultado el 05.03.07.

comparado con enero del mismo año. No existen, sin embargo, datos que digan cuál ha sido la importancia del PANES en este aumento. Pero es de esperar que haya tenido por lo menos alguna importancia. A pesar de la evolución positiva del ingreso, los datos del enero de 2006 muestran que los sueldos promedios se encontraron aún distantes de los ingresos que percibían los hogares en el período previo a la crisis del 2002. Esto se debe a que como consecuencia de la crisis económica los salarios reales cayeron dramáticamente; del 2001 al 2003 el salario real medio bajó 12%.<sup>237</sup>

La ENHA del mes de octubre del 2006, concluye además, que entre enero de 2005 y octubre de 2006, los ingresos por pasividades experimentaron un aumento del 15,9%. Dado que el PANES empezó a funcionar en marzo de 2005, se puede señalar que este tuvo incidencia en el aumento de las pasividades como fuentes de ingreso.

### **5.5.7 La emigración hacia el exterior**

El tema de las insuficiencias salariales está relacionado con la creciente emigración hacia el exterior. Académicos, técnicos y profesionales, especialmente los jóvenes, generalmente salen del país en busca de empleos mejor remunerados, y en algunos casos tan sólo para probar la suerte en el extranjero. La consecuencia de este flujo migratorio ha sido, y es, el envejecimiento de la población y la pérdida del capital social, lo que a su vez, ha imposibilitado o dificultado el desarrollo del país.

Clarisa Hardy ha explicado que este flujo de habitantes latinoamericanos hacia países fuera de la región, les plantea nuevos desafíos a las políticas sociales. Por ejemplo, habría que crear una política que permitiera mejorar la migración intraregional, evitando de esa manera la pérdida de capital social de los países de la región.<sup>238</sup> El estudio del PANES que se ha hecho para esta tesis ha mostrado que el gobierno frenteamplista en el Uruguay, se está preocupando por el envejecimiento de la población y el flujo migratorio de personal técnico y profesional. Las medidas antipobreza del PANES están diseñadas para aliviar la indigencia en el país, y la idea es que los resultados sienten las bases para un desarrollo nacional y productivo sostenible. Además, en el marco del Plan de Equidad se llevarán a cabo varias reformas estructurales, cuyas intenciones principales son las de promover la inclusión social

---

<sup>237</sup> “Lineamientos para la rendición de cuentas 2005”, junio de 2005, Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay, [www.mef.gub.uy/documentos/lineamientos\\_rendicion\\_cuentas\\_2005\\_2.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/lineamientos_rendicion_cuentas_2005_2.pdf), consultado el 12.03.07.

<sup>238</sup> Clarisa Hardy, “Proyecto desafíos de políticas sociales. Los imperativos de equidad y protección social en América Latina. Informe final del proyecto” (2003), p. 23, Banco Interamericano de Desarrollo.

permanente, el desarrollo productivo del país y el lograr avances en el ámbito de las oportunidades para toda la población uruguaya.

### **5.5.8 El tema de la mentalidad**

El hacer que los indigentes trabajen por el dinero que reciben (como se hace en el marco del IC), es también un tema de mentalidad. Es decir, personas provenientes de familias donde nadie ha tenido ningún – o poco – trabajo remunerado por muchas generaciones, pueden tener la mentalidad de que aun sin trabajo, de alguna manera se sobrevive. Sea como sea. Es decir, la idea de trabajar no es un concepto inherente en su manera de pensar. Debido a que puede ser difícil cambiar las costumbres de las personas, este factor puede influir en la posibilidad del PANES de ejecutarse perfectamente.

La mentalidad también influye en las posibilidades de los programas de transferencias monetarias condicionadas de disminuir el trabajo infantil y la deserción escolar a largo plazo. O sea, para que se logre reducir la deserción y el trabajo infantil, es necesario que los protagonistas del plan entiendan la importancia de que los hijos asistan a la escuela en vez de trabajar. Estudios muestran “la importancia de desarrollar intervenciones psicosociales complementarias, [...] En caso contrario, al finalizar los programas, la probabilidad de que el niño retorne al trabajo y abandone la escuela podría ser alta, lo que amenaza la sostenibilidad de los cambios”.<sup>239</sup> Al contestar a la pregunta acerca de cuáles eran las dificultades y los obstáculos que se han generado en torno al desarrollo y la implementación del PANES, Christian Mirza dijo que

Eh, luego, en realidad no sé si calificaría como dificultad pero en realidad la superación de algunas situaciones de extrema pobreza no se resuelven solamente a través de una transferencia monetaria, ¿verdad? Hay una dimensión socio-cultural, hay una dimensión psicológica y, de la pobreza, que, este, hace necesaria una intervención mucho más multidisciplinaria, y de mayor profundidad y que abarque precisamente la multiplicidad de dimensiones [...].<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, p. 30, *Serie políticas sociales* 87 (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

<sup>240</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

En el PANES no se contempla, ni se incorpora ningún tipo de sistema de intervenciones psicosociales. El PANES, como todo programa, tiene un cierto perfil y no puede abarcar todo, por eso no se puede decir que la ausencia de intervenciones psicosociales, sea un elemento negativo del diseño del plan. Lo que sí se puede señalar sin embargo, es que para la dimensión psicosocial de la pobreza el PANES no constituye ningún remedio. Para que el PANES pudiera atender los aspectos psicosociales de la pobreza, el diseño del plan tendría que incluir un componente que se encargara de este aspecto.

### **5.5.9 El tema de la estigmatización de los beneficiarios del PANES**

Un argumento que va en contra del diseño del PANES tiene que ver con la estigmatización de los beneficiarios que se puede generar debido a que la transferencia monetaria está relacionada con la insuficiencia de recursos.<sup>241</sup> Esto puede llevar también a que los pobres no quieran reclamar el beneficio, consiguientemente se acentuaría la pobreza. Rubén Lo Vuolo concluye en el libro *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (2004), que en vez de inclusión social, lo que un IC focalizado puede generar, es más bien la exclusión social, por eso sería mejor implementar una política en la que se concediera un IC a todos los ciudadanos.<sup>242</sup>

El análisis que se ha hecho del PANES en esta tesis, no evidencia ningún problema grave de estigmatización. Por lo menos no se han visto testimonios de estigmatización por parte de los protagonistas mismos. Según las personas y los documentos consultados, los resultados que se tienen del PANES hasta ahora, constatan una implementación sin problemas de esta índole. Se revelan sin embargo, ejemplos de que el PANES ha sido significativo para la gente incluida en el plan. Aunque hay temas y objetivos pendientes, y aunque ha habido algunos problemas con la implementación, hasta ahora la estigmatización no aparece como un problema grave.

### **5.5.10 El aumento de la autoestima**

Entre los elementos positivos que merece mencionarse, es la manera en que el PANES puede contribuir a aumentar la autoestima de la gente incluida en el plan. El componente Trabajo por Uruguay les permite realizar experiencias laborales a aquellas personas que han estado

---

<sup>241</sup> La población beneficiaria del PANES constituye el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza.

<sup>242</sup> Rubén Lo Vuolo "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano". En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, comp. Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, 31 (Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004).

desvinculados del mundo de trabajo durante toda su vida. El haber trabajado, el sentir que uno hace algo importante, y el sentirse escuchado y tomado en cuenta puede hacer que la gente retome la confianza personal y la autoestima. Lauro Meléndez al respecto, expresaba lo siguiente:

Primero, a nivel de percepción, y ojo, acá te estoy diciendo percepción, no te estoy diciendo datos científicos acerca de la metodología que estamos aplicando. Para la elaboración se encuentra una mejora de la autoestima de la gente. [...] Se ha dado casos de gente que ha sido dada de baja del plan, por diversas razones o porque consigue empleo o por que, por otras cuestiones, y que quiere seguir participando de este programa, porque lo que se generó es un espacio donde de alguna manera uno tiene, eh, un oído, que le escucha, o varios oídos que le escuchan y comparten esos problemas y a veces encuentran soluciones [...] Entonces ya el hecho de ser escuchado se hace ser valorado como persona, el hecho de poder encontrar una estrategia, hace ser valorado como ciudadano.<sup>243</sup>

### **5.5.11 El Plan de Equidad**

No obstante, para frenar la crítica existente sobre la duración limitada del plan, el Frente Amplio actualmente está desarrollando un proyecto llamado Plan de Equidad que sustituirá al PANES, como se ha mencionado antes, a partir de septiembre de 2007. Su objetivo es continuar abatiendo las situaciones de pobreza y desamparo social, a través de políticas a más largo plazo y de un nivel de inclusión social permanente, lo que implicará implementar reformas de carácter estructural.<sup>244</sup> En un acto en Montevideo, a mediados de septiembre de 2006, el presidente de la República, Tabaré Vázquez, expresó que

El Plan de Emergencia es limitado. Limitado en la población que atiende, en los programas que lo componen y en los objetivos que busca, así como en su duración. Y entonces todos nos preguntamos: y después, ¿qué? Después qué, porque la pobreza sigue. [...] Después del Plan de Emergencia, el Plan de Equidad: equidad de género, equidad intra e intergeneracional, equidad social y equidad territorial. [...]<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>244</sup> *La República*, “El gobierno pone punto a una estrategia de “justicia social” dirigida a toda la sociedad”, 28.03.07, citado en Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/noticias/lr\\_equidad\\_280307](http://www.mides.gub.uy/noticias/lr_equidad_280307), consultado el 21.04.07.

<sup>245</sup> “Vázquez anunció próximo Plan de Equidad Social”, 15.09.06, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, <http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/09/2006091501.htm>, consultado el 08.03.07.

El Plan de Equidad fue uno de los temas tratados en las entrevistas realizadas a la gente del MIDES. Por ejemplo, Christian Mirza dijo que el Plan de Equidad puede entenderse como la siguiente etapa en el combate a la pobreza, además enfatizó que a diferencia del PANES, el Plan de Equidad va a ser un “plan para toda la población, con énfasis en los sectores más excluidos, pero no exclusivamente”.<sup>246</sup> Lauro Meléndez por su parte, explicó que, a parte de constituirse en otro escalón de atención a la pobreza, el Plan de Equidad incluirá a otros factores importantes para el desarrollo de un país, como por ejemplo “acercar a la gente al ejercicio de los derechos humanos”.<sup>247</sup> Según Yamandú Ferraz, la idea del Plan de Equidad es

Tratar de que no se pierda lo que se ha logrado, los objetivos logrados, enganchándoles con un, un plan nuevo que es un Plan de Equidad, que no es la prolongación del Plan de Emergencia, porque es, este, se busca apuntar a políticas más sostenidas, este, de manera que, y bueno, ya con una experiencia, ¿no? detrás.<sup>248</sup>

Cuando se llevaron a cabo las entrevistas (diciembre de 2006), el Plan de Equidad era solamente una idea, pero a fines de marzo de 2007, se conoció el primer borrador del plan, en el cual se revelaron los siguientes puntos: estará compuesto por dos secciones, una compuesta por reformas estructurales (reforma de salud, reforma de educación, reforma tributaria), la otra se constituirá de políticas focalizadas dirigidas a sectores específicos de la sociedad uruguaya.<sup>249</sup> El borrador del Plan de Equidad menciona varias medidas concretas, que conjuntamente trascienden los objetivos del PANES. Primero, se aumentará el control de las transferencias monetarias estatales. Segundo, se seguirá trabajando para reducir la deserción escolar y aumentar la asistencia en el sistema educativo de los niños entre 13 y 17 años. Tercero, se priorizará el empleo de personas desempleadas pobres: por un lado mediante un programa de Ingresos por Trabajo, en el marco del cual la gente recibiría un trabajo transitorio por nueve meses, y por otra parte se incentivará la contratación de personal por parte de empresas privadas. Cuarto, en cuanto a la política alimentaria, se ha decidido que debido al buen funcionamiento de la Tarjeta Alimentaria, este programa seguirá funcionando en el

---

<sup>246</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>247</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>248</sup> Yamandú Ferraz, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 11.12.06.

<sup>249</sup> *La República*, “El gobierno pone punto a una estrategia de “justicia social” dirigida a toda la sociedad”, 28.03.07, citado en Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/noticias/lr\\_equidad\\_280307](http://www.mides.gub.uy/noticias/lr_equidad_280307), consultado el 21.04.07.

marco del Plan de Equidad.<sup>250</sup> El PANES por su parte, culminará por etapas a partir de septiembre de 2007: el pago del IC en noviembre del mismo año será la última acción desarrollada por el plan. El borrador del Plan de Equidad constata que las intenciones y el diseño de éste responderán a algunas de las deficiencias del PANES: primero, se aumentará el control de las transferencias estatales. Segundo, como se veía anteriormente, datos del “Perfil social de la población incluida en el PANES, mayo de 2006” muestran que el 28% de los jóvenes entre los 13 y los 18 años incluidos en el PANES no asisten a ningún establecimiento educativo. El Plan de Equidad hará algo con esta deserción escolar al enfocar en la asistencia escolar de los niños entre 13 y 17 años. El tercer punto a comentar se relaciona con un tema tratado por Panizza (2005): que el Estado, la democracia y el mercado deben cooperar mutuamente para asegurar el desarrollo.<sup>251</sup> En el marco del Plan de Equidad se trabajará para que empresas privadas contraten personal perteneciente a la población de menos recursos. Este hecho hace evidente que el Frente Amplio quiere cooperar con sectores que antes figuraban entre sus “enemigos”: las empresas estatales. Esto coincide con lo que se ha reiterado varias veces en esta tesis, que el Frente Amplio ha cambiado el perfil revolucionario por uno más reformista.

### **5.5.12 Obstáculos para la implementación**

En cuanto a los efectos y los resultados del PANES, no es posible concluir acertadamente todavía, debido a que el plan no está finalizado, pero también debido a ciertos problemas. Uno de los problemas reside en la falta de datos específicos. Lauro Meléndez, Director de la DINEM y responsable del componente Mejoramiento del Hábitat, explicó que “estamos en ese momento en la salida a campo, de la evaluación cuantitativa y cualitativa, [...] no tenemos datos acerca, datos específicos, concretos acerca de cómo va eh el PANES”.<sup>252</sup> En relación con lo que dijo Meléndez, resulta importante resaltar que aunque un país cuente con un sistema de evaluación de los programas sociales, no quiere decir que la población sepa toda la verdad. Un problema que puede surgir con el sistema de evaluación, es que éste “termina por alentar solamente las exigencias tecnocráticas dentro de los aparatos estatales, sin lograr vincularse con procesos democráticos de control ciudadano y de transparencia

---

<sup>250</sup> *La República*, “Continuará la entrega de tarjetas alimentarias luego de que se instale el Plan de Equidad”, 18.04.07, citado en Ministerio de Desarrollo Social, [www.mides.gub.uy/noticias/lr\\_18.04.07.html](http://www.mides.gub.uy/noticias/lr_18.04.07.html), consultado el 23.04.07.

<sup>251</sup> Francisco Panizza, “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America” *Political Studies* no. 53 (2005): 716.

<sup>252</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

informativa”.<sup>253</sup> Quiere decir que si no se publicara los resultados de la evaluación, la ciudadanía uruguaya no podría conocer verdaderamente en que medida se ha logrado cumplir las metas del PANES, tampoco estaría en condiciones de hacerse su propia opinión al respecto. Esto, se podría argumentar, pondría en cuestión la intención del sistema de evaluación y control. No obstante, cuando los políticos conocen los resultados y los problemas en cuanto a la implementación del plan, pueden trabajar para encontrar soluciones y hacer que la gestión del plan sea mejor, aunque no se publiquen los documentos que hablan de los problemas y los obstáculos que han surgido.

A la falta de datos específicos y la deficiencia de los mecanismos de control, se suma la existencia de metas difusas, lo que conduce a que sea difícil analizar el cumplimiento del plan. Francisco Terra explicó el asunto de la siguiente manera:

Nosotros cuando tratamos de seguir las metas y los avances una cosa que tuvimos que hacer fue ver dónde estaban los documentos que decían cuáles eran las metas, y en realidad variaba según el documento que utilizábamos. [...] No tiene una meta así que vos puedas contrastarla y ver si objetivamente se cumplió o no. Entonces es muy difícil decir cuales son los obstáculos para el cumplimiento de unas metas que están bastante difusas. En sí lo que se sabía era lo que se iba, lo que se fue en parte, lo que se sabía y lo que se iba definiendo sobre la marcha y qué era lo que se iba a hacer. Y de lo que se iba a hacer, una cosa se hizo y otra parte no.<sup>254</sup>

Lauro Meléndez, al referirse a los obstáculos que existen en la implementación del PANES, manifestó lo siguiente:

Sí, obstáculos hay miles. Primero, la herencia recibida de gobiernos anteriores y la intencionalidad política de otros gobiernos. A qué redundo esto. Redundo en que la información que nosotros manejamos es parcial y el Estado uruguayo siempre ha generado un espacio de fragmentación de las políticas. La reversión de todo un proceso de implementación de las políticas es lo que está llevando más tiempo.<sup>255</sup>

Las palabras de Meléndez hacen evidente otro tipo de obstáculos que influyen en las posibilidades que tiene el PANES para realizar sus metas. Se trata del hecho de que ningún

---

<sup>253</sup> Clarisa Hardy, “Proyecto desafíos de políticas sociales. Los imperativos de equidad y protección social en América Latina. Informe final del Proyecto” (2003), p. 15, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>254</sup> Francisco Terra, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 14.12.06.

<sup>255</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

gobierno empieza desde cero, sino que siempre tiene que tomar en cuenta las acciones realizadas por gobiernos anteriores.

Yamandú Ferraz también tocó el tema de los obstáculos y él explicó que

[...] tratamos de coordinar la permanencia de los jóvenes y los niños en el sistema de enseñanza. [...] Este, hemos tenido muchas dificultades, problemas de, informatización dentro de nuestro sistema de enseñanza es bastante precario, recién ahora más o menos parece que se está un poco ajustando sobre todo a nivel primario, [...] Eh, el control no es un control muy efectivo en este momento, dado que no tenemos todos los datos por la falta de informatización. Nosotros hemos pasado todos los datos al sistema de enseñanza, pero el sistema de enseñanza secundaria no ha respondido [...] <sup>256</sup>

La cita de Ferraz reitera lo que se ha dicho varias veces a lo largo de esta tesis: que el sistema de control de las contrapartidas exigidas de las personas integradas en el PANES no funciona como se quisiera que funcionara.

En el abordaje de Carmen Midaglia (2005) se establece que las dificultades que se generan para controlar el cumplimiento de las contrapartidas, se deben a la ausencia de mecanismos que puedan monitorear el proceso. <sup>257</sup> En el marco del PANES se ha instaurado un mecanismo de control, que es la DINEM, pero se ve que éste no ha sido tan eficaz como se quisiera que fuera. Este déficit de control por parte de la DINEM se puede decir que está relacionado en parte porque se trata de un mecanismo de control y un ministerio recientemente instaurados, y por eso carece de recursos humanos suficientes, <sup>258</sup> y en parte por la falta de un registro único de datos. Es decir, los sistemas de registro de los organismos gubernamentales son distintos y por consiguiente se dificulta la cooperación y el control. <sup>259</sup> Para que el PANES funcionara de manera óptima, se tendría que introducir un mecanismo de monitoreo y de control eficaz y eficiente. Villatoro (2004) también enfatiza acerca de la necesidad de que existan sistemas de evaluación de impacto. En Colombia por ejemplo, el sistema de evaluación del programa Familias en Acción empezó a funcionar a mediados del 2002, como herramienta para mejorar

---

<sup>256</sup> Yamandú Ferraz, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 11.12.06.

<sup>257</sup> Carmen Midaglia, "La izquierda y las Políticas Sociales." En *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004*, comp. Daniel Buquet (Montevideo: Editorial Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2005).

<sup>258</sup> Delia Soria, entrevistada en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

<sup>259</sup> Lauro Meléndez, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

la implementación del plan. El programa Oportunidades en México también cuenta con un sistema de evaluación que se ocupa de verificar los efectos del programa.<sup>260</sup> El tema de la importancia de instaurar un actor institucional que coordine todas las políticas sociales, y que fuera ya tratado por los autores Hardy (2003) y Lo Vuolo et al. (2004), es un tema que fue tomado en cuenta por los frenteamplistas en vísperas de la implementación del PANES: el MIDES es el responsable de la coordinación y la ejecución de todas las políticas sociales que el Estado uruguayo brinda a sus ciudadanos.

La imperfección en el sistema de control puede ser visto de este modo, como un elemento negativo del diseño del PANES. Por otro lado hay que tomar en cuenta también, que el plan se ha implementado recientemente y la poca experiencia que tiene aún el Frente Amplio en el sistema gubernamental, pueden impedir lógicamente que el plan pueda ser implementado de forma exitosa. Además, cada política necesita un tiempo de madurez para que con el tiempo funcione bien.

### **5.5.13 Evolución de los índices de la pobreza y la indigencia**

Se verá ahora la evolución de los índices de pobreza e indigencia en el Uruguay, desde el año 2001 hasta el año 2006. Si se ve una disminución de la pobreza y especialmente de la indigencia después de la implementación del PANES, se podría concluir que el plan está marchando bien y que se está cumpliendo con la meta de disminuir la indigencia del país. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que una mejora en los índices de pobreza e indigencia puede ser el resultado también, de un conjunto de factores, como son por ejemplo las coyunturas económicas y sociales, tanto regionales, como internacionales.

El documento “Pobreza y desigualdad en Uruguay, 2006” concluye que al comparar el primer semestre del año 2006 con los años anteriores (2003, 2004 y 2005) se ve una caída del número de personas que se encuentran en situación de indigencia, y especialmente de pobreza. El informe da a conocer que la crisis del 2002 impactó fuertemente en los niveles de indigencia y pobreza del país; en 2001, un 1,32% era indigente y un 18,82% era pobre, para el año 2004, las cifras habían aumentado drásticamente; el 3,92% de los uruguayos eran indigentes y el 31,86 eran pobres. ¿Qué se puede decir del período posterior a la

---

<sup>260</sup> Pablo Villatoro S, “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”, pp. 20-33, *Serie políticas sociales 87* (2004). CEPAL, [www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf](http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/14932/LCL2133.pdf), consultado el 24.01.07.

implementación del PANES? En el primer semestre del 2005, el nivel de la indigencia se ubicó en 3,78% y la pobreza en 30,75%, mientras que en el primer semestre de 2006 tanto el índice de la indigencia como el de la pobreza disminuyeron; un 2,87% eran indigentes y un 27,37 eran denominados pobres.<sup>261</sup> No obstante:

Conocer que un programa disminuyó la pobreza en 10%, que sería el resultado de una evaluación de impacto, no le dice nada a los involucrados acerca de si el proyecto está marchando bien. Es cuando este diez por ciento se compara con los objetivos y las metas del proyecto, o con los resultados de otros proyectos, que el impacto estimado se vuelve relevante.<sup>262</sup>

Las metas primordiales del PANES son garantizar las necesidades básicas de los estratos más pobres del país y frenar el empobrecimiento agudo. Para esta tesis no se ha conseguido sin embargo, datos que digan el porcentaje de indigentes que el PANES se proponía que saliera de la indigencia, por esto no se pudo decir que el proyecto ha marchado bien, aunque los índices de indigencia del año 2006 muestran que el porcentaje de indigentes ha disminuido entre 2004 y 2006. Es difícil también estimar la importancia que ha tenido el PANES para el descenso de la indigencia y la pobreza en el Uruguay. Christian Mirza, al referirse a los logros del PANES, retomó el tema del rol del conjunto de factores y expresó lo siguiente:

Así que en términos de metas y de resultados nosotros pensamos que estamos dando un paso fundamental que por cierto como yo decía no, no se explica todo, eh, por efecto directo del plan de emergencia, ¿verdad? Porque hubo una mejora en la demanda de empleo en el mercado, porque hubo una mejora de la recuperación salarial, eh [...], hubo una mejora en el ingreso medio de hogares, es decir que hay un conjunto de factores que han operado para mejorar la situación de los sectores más excluidos, no es un efecto directo y único del plan de emergencia. Pero tampoco podemos decir que el plan de emergencia nada tuvo que ver con esta mejora, ¿verdad?<sup>263</sup>

---

<sup>261</sup> Todos los números: Verónica Amarante, y Andrea Vigorito, 2006, “Pobreza y Desigualdad en Uruguay. 2006”, (2006), Instituto Nacional de Estadística, [www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf), consultado el 17.01.07.

<sup>262</sup> Hugo Navarro, “Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza”, *Serie manuales 4* (2005). CEPAL, [www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21591/manual41.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21591/manual41.pdf), p. 10, consultado el 24.01.07.

<sup>263</sup> Christian Mirza, entrevistado en Montevideo, Uruguay, 13.12.06.

## 6 CONCLUSIONES

Cuando el Frente Amplio ganó las elecciones presidenciales en octubre del año 2004, fue la primera vez en la historia uruguaya que los partidos tradicionales fueron derrocados y sacados de la presidencia. El Frente Amplio pertenece a la corriente política que se denomina la nueva izquierda latinoamericana, cuya preocupación primordial es la de combatir la pobreza y la indigencia de la región. En esta tesis se han estudiado el Frente Amplio y su Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.

¿Qué significa esto de ser una nueva izquierda? Una parte de la literatura presentada en esta tesis pone énfasis en el hecho de que la izquierda ha pasado por una época de profunda transformación. Quiere decir que anteriormente, la izquierda solía diferenciarse de otras corrientes políticas por su anticapitalismo. La revolución armada ocupaba también un lugar importante dentro de su plataforma política. Las palabras de uno de los fundadores del Frente Amplio, Líber Seregni, afirman que las concepciones revolucionarias predominaban sobre las reformistas en esta época: “La razón de ser, el porqué y el para qué de nuestro Frente Amplio, está en realizar una tarea histórica fundamental: cumplir el proceso revolucionario en nuestro país”.<sup>264</sup> Con la caída del comunismo, el ámbito político internacional entró en una etapa de grandes transformaciones, la izquierda dejó de luchar por el derrocamiento del capitalismo y el librecambismo, y se lanzó a buscar otras maneras de diferenciarse de sus contrincantes políticos. Actualmente, la identidad de la nueva izquierda latinoamericana se ha construido alrededor del tema de reducir la pobreza. Hasta se podría decir que combatir la pobreza y la indigencia es su “razón de ser” como alternativa política. Varios autores, entre ellos Panizza (2005), han escrito sobre el lugar central que los partidos de la nueva izquierda latinoamericana dan a la eliminación de la pobreza. Los documentos consultados en esta tesis confirman esta visión. Por ejemplo, la Resolución Final del Cuarto Congreso Extraordinario del Frente Amplio, 22.12.03, habla de que la cuestión social ocupa el lugar fundamental en el proyecto nacional del partido. A lo largo del texto está escrito que el partido procura hacer que los sectores más afectados por el actual sistema social, sean los principales beneficiarios

---

<sup>264</sup> Líber Seregni, discurso en Montevideo, Uruguay, 18 de diciembre de 1971, en Adolfo Garce y Jaime Yaffe, “El Frente Amplio-Encuentro Progresista. Algunas ideas para su actualización”, p. 92, *América Latina Hoy*, número 44 (2006). Universidad de Salamanca, <http://iberoame.usal.es/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol44/ALHvol44GarceYaffe.pdf>, consultado el 27.03.07.

dentro del nuevo sistema que van a desarrollar.<sup>265</sup> Los documentos “12 preguntas que tienen mucho que ver con los próximos 5 años de tu vida”,<sup>266</sup> y “Grandes líneas programáticas 2005-2010”,<sup>267</sup> muestran el compromiso que el Frente Amplio asume en cuanto a combatir la pobreza en el Uruguay. La importancia del PANES dentro de la plataforma política del Frente Amplio fue afirmada en las entrevistas que se realizaron con algunos frenteamplistas y un integrante de la sección de Monitoreo dentro de la DINEM. Hasta se dijo que el PANES puede ser visto como la piedra angular del partido.

La presente tesis constata que el PANES es un programa que opera en la modalidad de transferencias monetarias condicionadas. Estos programas se basan en el entendimiento de que la reproducción de la pobreza se debe a la falta de inversión en el capital humano, y representan una innovación dentro de las políticas sociales en América Latina. Estos programas muestran algunas similitudes, tanto en lo que refiere a limitaciones como en cuanto a fuerzas y posibilidades de realizar los objetivos que tienen, que son los de invertir en el capital humano de los pobres y disminuir la incidencia de la indigencia. En lo que sigue se presentarán brevemente los hallazgos que se han hecho en esta tesis con respecto a los beneficios y los problemas concretos del PANES. Estos hallazgos se pueden utilizar como ejemplos para ilustrar los desafíos generales que tiene la nueva izquierda en encontrar soluciones satisfactorias a los problemas de pobreza en América Latina.

La implementación del PANES ha aportado varias cosas importantes para la sociedad uruguaya. Por ejemplo, el PANES colocó en la discusión pública el tema de las situaciones de emergencia en las cuales se encuentran miles de uruguayos, y por consiguiente introdujo la discusión sobre qué hacer con las problemáticas sociales del país. Es decir, aunque el PANES no logre la eliminación de la indigencia, por lo menos puso en la agenda política nacional el tema de la indigencia. Además, en el marco del PANES, miles de personas han obtenido un carné de identidad, y eso es importante ya que constituye el primer paso hacia la reintegración total a la sociedad. El tema de la carné de identidad se interrelaciona con otro elemento positivo que ha sido una consecuencia del PANES y que fue comentado por Lauro Meléndez

---

<sup>265</sup> “Resolución Final del IV Congreso Ordinario del Frente Amplio”, 22.12.2003, Página Oficial del Partido Socialista del Uruguay, [www.ps.org.uy/fa/DOC\\_conG\\_fa\\_decl.htm](http://www.ps.org.uy/fa/DOC_conG_fa_decl.htm), consultado el 28.03.07.

<sup>266</sup> “12 preguntas que tienen mucho que ver con los próximos 5 años de tu vida”, Portal de información del Frente Amplio, [www.epfaprensa.org/documentos/folleto12preguntas.pdf](http://www.epfaprensa.org/documentos/folleto12preguntas.pdf), consultado el 22.03.07.

<sup>267</sup> “Grandes líneas programáticas 2005-2010”, Portal de información del Frente Amplio, [www.epfaprensa.org/imgnoticias/483.pdf](http://www.epfaprensa.org/imgnoticias/483.pdf), consultado el 22.03.07.

(Director de la DINEM y del componente Mejoramiento del Hábitat): se trata de la importancia de que los protagonistas del PANES retomen la dignidad y que logren aumentar su autoestima. Esto puede tener como resultado positivo que ellos sientan que pertenecen plenamente a la sociedad.

Estadísticas del Uruguay evidencian que los niveles de la indigencia en el país disminuyeron entre el año de la implementación del PANES (2005) y el año 2006: el porcentaje de indigentes pasó del 3,78% en el 2005, al 2,87% en el 2006 (véase el punto 5.5.13). La tasa de desempleo también disminuyó entre el año 2004 y 2006, tanto para la población total del país (del 13,2% al 12,2%), como para la población incluida en el PANES (del 28% al 26%) (véase el punto 5.4.2). En lo que refiere a la matrícula y la asistencia escolar, los datos muestran una mejora para los niños provenientes de hogares incluidos en el plan: en el año 2005, el 44% de los niños entre 14 y 18 años de edad declararon no asistir a ningún establecimiento educativo. Para el año 2006, la cifra había bajado: el 28% de los niños incluidos en el plan no asistía a la escuela (véase el punto 5.4.5). Debido a que el PANES todavía se está ejecutando, es difícil estimar la importancia del plan para estas mejoras, pero se puede concluir que – sea o no debido al PANES – los cambios en los índices sociales han sido positivos. No obstante, otros estudios, por ejemplo el de Villatoro (2004) concluyen que los planes de duración limitada son significativos principalmente para el alivio transitorio de las situaciones de emergencia. Para poder decir algo acertadamente sobre la importancia para este tipo de planes a largo plazo, habría que medir los niveles de indigencia y las tasas de desempleo y asistencia escolar durante algún tiempo después de que dejara de existir el PANES,

Después de haber estudiado el PANES se puede afirmar que varios obstáculos dificultan la implementación exitosa del plan. Primeramente conviene mencionar el tema del control de las contrapartidas. La transferencia monetaria que los hogares incluidos en el PANES reciben mensualmente está condicionada al cumplimiento de tres contrapartidas: la matrícula y la asistencia escolar de los niños, la asistencia a controles médicos de las embarazadas y los niños, y la realización de varios trabajos comunitarios por parte de los adultos protagonistas del plan. Esta tesis concluye que el sistema de control de estas contrapartidas no funciona óptimamente, y que la insuficiencia está relacionada con la falta de experiencia por parte del partido gobernante, y con la inexistencia de recursos humanos que podrían mejorar el mecanismo de control. Esta falta de control puede crear situaciones en donde personas reciben el IC sin realmente cumplir con las contraprestaciones exigidas. Otro obstáculo resaltado en la

tesis es la existencia de metas difusas, hecho que complica el análisis del cumplimiento del plan. Este punto fue comentado por Francisco Terra (el integrante de la sección Monitoreo de la DINEM) en la entrevista que se realizó con él.

Los objetivos primordiales del PANES son: frenar el empobrecimiento agudo de la población indigente y cubrir sus necesidades básicas especialmente en los ámbitos de la educación y la alimentación; impulsar maneras de salir de la indigencia; y desarrollar procesos de integración social.<sup>268</sup> Castañeda (1995) y Couriel (2004) han planteado que una propuesta política de la izquierda debe enfocar en la inversión en el capital humano de los más pobres. El estudio hecho para esta tesis muestra que el diseño del PANES coincide con esta propuesta. Es decir, en el marco del PANES se procura aumentar la asistencia escolar de los grupos de niños que tradicionalmente se caracterizan por una deserción escolar alta. También se trabaja para aumentar el acceso y la asistencia a controles médicos de los estratos más pobres, y para mejorar la calidad de vivienda e impulsar una dieta más saludable y variada de los protagonistas del PANES. Ahora, ¿es posible que se realicen los objetivos estipulados en un lapso de tiempo de tan sólo dos años? La respuesta vendría a ser no. Por ejemplo, la meta de generar estructuras para que los pobres salgan de la indigencia llevaría mucho más que dos años en realizarse. Además, para que esto fuera posible, se tendría que instaurar otro modelo de distribución de las riquezas nacionales. Este último punto está siendo tomado en cuenta actualmente en el Uruguay, puesto que dentro de las acciones del Plan de Equidad se encuentra la implementación de una Reforma Tributaria. En suma, la conclusión podría ser que con el diseño actual del PANES no se solucionan completamente los objetivos del plan. La presente tesis muestra que el PANES no puede solucionar la indigencia estructural, pero que puede contribuir a hacer frente a la indigencia de manera transitoria.

El mismo nombre del PANES explica e ilustra la naturaleza del plan. O sea, es un plan “de atención nacional a emergencia social”, o sea que es de duración limitada. ¿Qué implica esto? Implica por un lado, que el PANES no procura combatir las estructuras en la sociedad que sustentan la indigencia y la pobreza. Por otra parte, la naturaleza del plan implica que puede hacer frente a las situaciones de emergencia en las que se encuentran los indigentes en el Uruguay. Entonces, los planes como el PANES, cuya duración es limitada, no forman parte

---

<sup>268</sup> “Uruguay somos él, tú y yo”, p. 8, Ministerio de Desarrollo Social, [http://www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 09.01.07

de lo que sería una estrategia nacional de desarrollo. El presente estudio ha mostrado que el PANES es un plan transitorio, lo que refuerza los argumentos de algunos autores, de que la nueva izquierda latinoamericana no constituye ninguna alternativa política real, o sea que no pretende enfrentar verdaderamente los problemas sociales que están influyendo en las posibilidades de desarrollo de la región latinoamericana.

Para contestar las críticas de que la duración limitada del PANES impide que se pueda solucionar la pobreza estructural, el Frente Amplio ha desarrollado el Plan de Equidad, que sustituirá al PANES a partir de septiembre de 2007. Algunas de las metas del Plan de Equidad trascienden las metas del PANES – se seguirá con algunas políticas sociales dirigidas a los estratos más pobres de la población – mientras que otras políticas en el marco del Plan de Equidad serán de más largo aliento: trata por ejemplo, de varias reformas estructurales, como la Reforma de la Educación, la Reforma de la Salud y la Reforma Tributaria. Se espera que esas reformas conjuntamente logren cambiar a profundidad las estructuras de la sociedad y que hagan algo con la indigencia que amenaza todas las partes de la sociedad uruguaya actual. El hecho de que el partido gobernante quiere implementar el Plan de Equidad puede ser visto como una afirmación de que el tema de combatir la pobreza y la indigencia ocupa un lugar central dentro del programa político del partido.

Existe una polémica en América Latina que gira en torno a lo que pasa con la identidad política izquierdista cuando la izquierda deja de ser oposición y pasa a ocupar el poder. En el Uruguay existen los que dicen que el Frente Amplio, más que haber implementado una política nueva, está siguiendo las líneas políticas trazadas por los partidos tradicionales, el Partido Colorado y el Partido Nacional. La presente tesis constata, sin embargo, que el PANES es un plan inédito y nuevo en el contexto uruguayo, y que su manera multidimensional de enfrentar la indigencia representa una innovación en el país. Es decir, el PANES está compuesto por siete componentes, los que conjuntamente buscan incrementar el capital humano de los protagonistas del plan. El análisis de los diferentes componentes del PANES evidencia claramente que el Frente Amplio ha asumido una de las preocupaciones esenciales de la nueva izquierda latinoamericana, la de hacer algo con la situación de los indigentes que ya no quieren ni pueden esperar que cambien las estructuras de la sociedad. La naturaleza del PANES, implica que hay varios problemas que no puede atender (por ejemplo la dimensión psicosocial, y la indigencia y la pobreza estructurales), pero que hay otros problemas contra los cuales el PANES es un instrumento adecuado. Como se ha manifestado

anteriormente, los planes de transferencias monetarias condicionadas de duración limitada pueden ser útiles para el aumento de la autoestima y para el alivio transitorio de las situaciones de emergencia. Durante este estudio que se ha realizado del PANES y sus diferentes componentes, siempre se ha vuelto a la misma conclusión: planes que tienen el mismo diseño y los mismos objetivos que el PANES, pueden ser una herramienta útil para reducir la indigencia y la pobreza a corto plazo, pero no constituyen mecanismos eficaces en reducir la pobreza y la indigencia estructurales. Para que esto fuera posible, los planes tendrían que tener otro diseño. Hubiera sido necesario, por ejemplo, que los planes se extendieran en el tiempo, y que incluyeran varias reformas estructurales.

Al final se puede concluir que los problemas y los obstáculos para la implementación del PANES que se han visto a lo largo de esta tesis, tienen implicaciones para el éxito o no del Frente Amplio como alternativa política, y por eso se puede decir que son ejemplos de los desafíos que otros gobiernos de la nueva izquierda latinoamericana tienen que enfrentar. Se trata por ejemplo de la inexistencia de metas concretas. Como se explicó en adelante, las metas difusas dificultan el análisis del desempeño del PANES, de modo que será difícil decir a largo plazo si éste haya realizado las metas que se proponía o no. La existencia de metas difusas, además, impide concluir acertadamente si las acciones son innovadoras o no. Esto a su vez, puede poner en tela de juicio el que la izquierda representa una alternativa política real, y por consiguiente se pueden generar pensamientos de que la izquierda solamente está imponiendo las mismas políticas que sus predecesores, y que lo único que ha cambiado han sido el diseño de las políticas, más la retórica utilizada por los políticos. Otro factor que influye en el éxito de la nueva izquierda, es el de la falta de experiencia gubernamental por parte de los partidos izquierdistas. En esta tesis se ha visto que la reciente instauración del MIDES y la DINEM y el hecho de que el Frente Amplio no tiene ninguna experiencia gubernamental, han tenido como resultado el florecimiento de varios obstáculos que conjuntamente dificultan la implementación exitosa del plan. Quiere decir que aunque hay problemas que a corto plazo impiden la realización de las metas, puede ser que cuando se hayan madurado las instituciones estatales y cuando el partido tenga más experiencia, sea más exitoso el desempeño del PANES. Un elemento adicional que fue resaltado a lo largo de esta tesis es el hecho de que cada partido que asume la presidencia recibe una herencia de los gobiernos anteriores, de modo que a la hora de establecer el programa gubernamental, tiene que tomar en cuenta las acciones llevadas a cabo por éstos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Fuentes primarias**

#### Documentos e informes gubernamentales

“65.000 familias protagonistas acceden a alimentos y otros productos con la Tarjeta PANES”, 10.10.06, Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay:

[www.mides.gub.uy/noticias/tarjeta\\_panes111006.html](http://www.mides.gub.uy/noticias/tarjeta_panes111006.html), consultado el 16.12.06.

Amarante, Verónica, y Andrea Vigorito. “Pobreza y Desigualdad en Uruguay”. Instituto Nacional de Estadística, (2006):

<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Informe%20pobreza%20y%20desigualdad.pdf>, consultado el 17.01.07.

Beltrami, Mónica. “Estimaciones de pobreza por el método del ingreso. Año 2004”, (2005), Instituto Nacional de Estadística:

[http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH\\_2004\\_Pobreza.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH_2004_Pobreza.pdf), consultado el 16.01.07.

Calvo E. Carlos. “Encuesta Continua de Hogares 2004. Principales resultados”, Instituto Nacional de Estadística, (2005):

<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2004/Resultados%20/ECH%202004.pdf>, consultado el 17.01.07.

“Comunicado de prensa. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Enero 2006”, Instituto Nacional de Estadística, (2006): <http://www.ine.gub.uy/comunicados/ing/ing0106.pdf>, consultado el 19.01.07.

“Creación del Ministerio de Desarrollo Social, 01.03.05”, Presidencia de la República Oriental del Uruguay:

<http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/03/2005030401.pdf>, consultado el 23.02.06.

“Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Diciembre 2006. Actividad, Empleo y Desempleo”, Instituto Nacional de Estadística, (2007):

<http://www.ine.gub.uy/comunicados/ech/ech1206.pdf>, consultado el 05.03.07.

“Encuesta Nacional de Hogares Ampliada. Octubre de 2006”, Instituto Nacional de Estadística, (2006): [www.ine.gub.uy/comunicados/ing/ing1006.pdf](http://www.ine.gub.uy/comunicados/ing/ing1006.pdf), consultado el 05.03.07.

“Informe y memoria anual de la gestión del gobierno nacional correspondiente al segundo período de la XLVI legislatura”, Presidencia de la República Oriental del Uruguay:

[www.presidencia.gub.uy/\\_web/MEM\\_2006/MIDES.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2006/MIDES.pdf), consultado el 19.03.07.

“Ley 17.869. Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y programa Ingreso Ciudadano”, 25.05.05, Parlamento de la República Oriental del Uruguay:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley17869.htm>, consultado el 12.01.07.

“Ley 17.866, Poder Legislativo”, Presidencia de la República Oriental del Uruguay:

[www.presidencia.gub.uy/\\_web/leyes/2005/03/CM%2029%20LEY%2017866\\_21%2003%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2005/03/CM%2029%20LEY%2017866_21%2003%202005_00001.PDF), consultado el 12.01.07.

“Ley 17.869”, Poder Legislativo, Presidencia de la República Oriental del Uruguay:

[www.presidencia.gub.uy/\\_web/leyes/2005/05/CM69\\_05%2004%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/_web/leyes/2005/05/CM69_05%2004%202005_00001.PDF), consultado el 20.02.06.

“Líneas de Indigencia (Canasta Básica de Alimentos per Cápita) y de Pobreza (Promedio) por Región. Período 1994 – al último dato disponible”, Instituto Nacional de Estadística:

[http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc\\_indicadores\\_soceconomicos/CBA\\_LP%20M.xls](http://www.ine.gub.uy/banco%20de%20datos/soc_indicadores_soceconomicos/CBA_LP%20M.xls), consultado el 17.04.07.

“Mano con mano. Plan de emergencia”, Ministerio de Desarrollo Social, (2006):

[www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/tarjeta.pps](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/tarjeta.pps), consultado el 13.02.07.

Melendres, Lidia, Loreley Lorenzi y Alejandro Retamoso. “Encuesta Continua de Hogares 2004. Principales resultados”, Instituto Nacional de Estadística, (2004): <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/ech/ech2005/Resultados%20ECH/202005.pdf>, consultado el 17.02.07.

Ministerio de Desarrollo Social. *Un año contribuyendo al desarrollo social. Informe de gestión Abril 2005 – Marzo 2006*. Montevideo: Tradinco, 2006.

“PANES. Actualización al 18 de julio de los programas específicos a nivel nacional”, Portal del Estado uruguayo, Gobierno de la Republica Oriental del Uruguay: [www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735](http://www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735), consultado el 08.02.06.

“Perfil social de la población incluida en el PANES. Mayo de 2006”, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, (2006): [http://www.mides.gub.uy/internas/eva\\_prog/perfil\\_panes\\_06.06.pdf](http://www.mides.gub.uy/internas/eva_prog/perfil_panes_06.06.pdf), consultado el 17.07.06.

“Perfil social de la población incluida en el PANES. Noviembre de 2005”, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, (2005): [http://mides.gub.uy/archivo\\_doc/Perfil\\_social\\_noviembre.pdf](http://mides.gub.uy/archivo_doc/Perfil_social_noviembre.pdf), consultado el 01.02.07.

“Plan de emergencia construye ciudadanía”, 24.03.06, Presidencia de la República Oriental del Uruguay: [www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/03/2006032401.htm](http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/03/2006032401.htm), consultado el 13.08.06.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay: [www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/04/CM%2060\\_04%2004%202005\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2005/04/CM%2060_04%2004%202005_00001.PDF), consultado el 20.02.06.

“Primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo 2006. Informe preliminar de resultados”, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, (2006): [www.mides.gub.uy/internas/eva\\_prog/informe\\_diciembre\\_2006.pdf](http://www.mides.gub.uy/internas/eva_prog/informe_diciembre_2006.pdf), consultado el 19.03.07.

“Proyecto Productivos generan más de 600 puestos de trabajo”, 22.03.07, Portal del Estado uruguayo, Gobierno de la República Oriental del Uruguay:

[www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735](http://www.uruguay.gub.uy/estado/internas.asp?url=1735), consultado el 13.03.2007.

“Uruguay somos él, tú y yo”, Ministerio de Desarrollo Social, (2006):

[www.mides.gub.uy/archivo\\_doc/librillo\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/archivo_doc/librillo_web.pdf), consultado el 17.06.06.

“Vázquez anunció próximo Plan de Equidad Social”, 15.09.06, Presidencia de la República Oriental del Uruguay:

<http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/09/2006091501.htm>, consultado el 08.03.07.

### Entrevistas

11.12.2006, Montevideo, Uruguay: Yamandú Ferraz. Director del programa Educación en Contexto Crítico del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, Uruguay.

13.12.06, Montevideo, Uruguay: Christian Mirza, Director Nacional de Políticas Sociales, Uruguay y responsable del programa Construyendo Rutas de Salida y el programa Proyectos de Opción Productiva del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, Uruguay.

13.12.06, Montevideo, Uruguay: Lauro Meléndez, Director de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social y responsable del programa Mejoramiento del Hábitat del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, Uruguay. Delia Soria, coordinadora técnica del programa Mejoramiento del Hábitat.

14.12.2006, Montevideo, Uruguay: Francisco Terra, integrante de la división Monitoreo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.

14.12.06, Montevideo, Uruguay: Gerardo Lorbeer, Director del programa Emergencia Sanitaria y del programa Plan Alimentario Nacional del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social, Uruguay.

### Artículos de periódicos

*El País*. “La reforma del Estado sería todavía más importante que la reforma impositiva”, 02.10.06, pp. 4-6, Montevideo, Uruguay.

*La República*. “Beneficiarios del PANES diversifican compras y no sólo adquieren productos de canasta básica”, 09.11.06, p. 4, Montevideo, Uruguay.

*La República*. “Continuará la entrega de tarjetas alimentarias luego de que se instale el Plan de Equidad”, 18.04.07, citado en Ministerio de Desarrollo Social:

[www.mides.gub.uy/noticias/lr\\_18.04.07.html](http://www.mides.gub.uy/noticias/lr_18.04.07.html), consultado el 23.04.07.

*La República*. El gobierno pone punto a una estrategia de “justicia social” dirigida a toda la sociedad”, 28.03.07, citado en Ministerio de Desarrollo Social:

[www.mides.gub.uy/noticias/lr\\_equidad\\_280307](http://www.mides.gub.uy/noticias/lr_equidad_280307), consultado el 21.04.07.

*Ultimas noticias*. “PANES: fueron suspendidos 10.000 ingresos ciudadanos”, 27.10.06, p. 7, Montevideo, Uruguay.

### **Fuentes secundarias**

“12 preguntas que tienen mucho que ver con los próximos 5 años de tu vida”, Portal de Información del Frente Amplio: [www.epfaprensa.org/documentos/folleto12preguntas.pdf](http://www.epfaprensa.org/documentos/folleto12preguntas.pdf), consultado el 22.03.07.

Abal Medina, Juan (comp.). *Los senderos de la nueva izquierda partidaria*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006.

Abdala, Marcelo. “Uruguay”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. Comp. Antonio Elías, 52-55. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Aguirre Bayley, Miguel. *Frente Amplio. “La admirable alarma de 1971”*. *Historia y documentos*. Montevideo: Ediciones Cauce, 2005.

Arim, Rodrigo, Gonzalo Salas y Andrea Vigorito. “Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay 2001-2006”. Banco Mundial, (2006):

<http://siteresources.worldbank.org/INTERURUGUAYINSPANISH/Resources/TRANSFERENCIAINGRESOSDic06.pdf>, consultado el 10.01.07.

Banco Mundial: <http://ule.worldbank.org/gdln/fsharing/uploads/file9003.%20Urizar-%20Presentacion%20acceso%20informaion%20fondos%20sociales.ppt#>, consultado el 22.03.07

Barbeito, A. R. Lo Vuolo. L. Pautassi. y C. Rodríguez. *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004.

Barton, Jonathan, R. *A Political Geography of Latin America*. London: Routledge, 1997.

Bucheli, Marisa, y Magdalena Furtado. “Uruguay 1998-2002: características de los cambios en el perfil de la distribución del ingreso”. CEPAL, (2004):

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21102/LC-MVD-.pdf>, consultado el 24.01.07.

Cantelmi, Marcelo. “El presidente tiene asegurado el voto de los brasileños pobres”, *Clarín*, 28.09.06, p. 21, Buenos Aires, Argentina.

Castañeda, Jorge G. *La utopía desarmada. Intrigas, dilemas y promesa de la izquierda en América Latina*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A, 1995.

Castillo, Juan. “Uruguay”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. Comp. Antonio Elías, 55-59. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Compás Laboral, glosario, Banco Interamericano de Desarrollo:

[www.iadb.org/Res/CompasLaboral/glosario.cfm?language=spanish?language=sp&parid=11](http://www.iadb.org/Res/CompasLaboral/glosario.cfm?language=spanish?language=sp&parid=11), consultado el 12.03.07.

“Concepto de vulnerabilidad en la ficha de protección social”, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile:

[http://www.fichaproteccionsocial.cl/fps/index.php?option=com\\_content&task=view&id=23&Itemid=67](http://www.fichaproteccionsocial.cl/fps/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=67), consultado el 05.03.07.

Couriel, Alberto. *La izquierda y el Uruguay del futuro*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

“Distribuciones Continuas. El concepto de quintil”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México:

[http://www.cca.org.mx/dds/cursos/estadistica/html/m8/concepto\\_quintil.htm](http://www.cca.org.mx/dds/cursos/estadistica/html/m8/concepto_quintil.htm), accedido el 05.03.07.

“El futuro de la política social. Construyendo a partir de la Experiencia de los Programas de Transferencias Condicionadas”, Banco Interamericano de Desarrollo, (2006):

[www.iadb.org/events/file/pr645.ppt](http://www.iadb.org/events/file/pr645.ppt), consultado el 14.03.07.

Elías, Antonio. “Introducción”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. Comp. Antonio Elías, 13-20. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Enciclopedia y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas, Universidad de Málaga, España: <http://www.eumed.net/cursecon/dic/oc/medpobr.htm>, consultado el 31.01.07.

“Estatuto del Frente Amplio”, El portal de información del Frente Amplio:

[www.epfaprensa.org/HNoticia\\_66.html](http://www.epfaprensa.org/HNoticia_66.html), consultado el 02.12.05.

Finch, Henry. “Uruguay, 1930-c. 1990”. En *Historia de América Latina. 15. El Cono Sur desde 1930*. Comp. Leslie Bethell. Barcelona: Crítica, 2002.

Galhardi de Pujalt, Regina M.A. “Evolución de la situación económica y laboral de México durante el período 1990-2006: Resultados preliminares”, p. 19, Organización Internacional de Trabajo, (2006): [www.oit.org.mx/pdf/noticias/situacion\\_labmex.pdf](http://www.oit.org.mx/pdf/noticias/situacion_labmex.pdf), consultado el 07.05.07.

Garcé, Adolfo, y Jaime Yaffe. “La izquierda uruguaya (1971-2004): Ideología, estrategia y programa”. *América Latina Hoy* edición 44 2006: 88-113, <http://iberoame.usal.es/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol44/ALHvol44GarceYaffe.pdf>, consultado el 27.03.07.

Gargarella, Roberto. “El ingreso ciudadano como política igualitaria”. En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Comp. Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, 291-308. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004.

“Glosario de términos relacionados con el endeudamiento público”, Portal de Transparencia Económica, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/glosario/endeudamiento.asp>, consultado el 29.03.07.

“Grandes líneas programáticas 2005-2010”, Portal de información del Frente Amplio: [www.epfaprensa.org/imgnoticias/483.pdf](http://www.epfaprensa.org/imgnoticias/483.pdf), consultado el 22.03.07.

Hardy, Clarisa. “Proyecto desafío de políticas sociales. Los imperativos de equidad y protección social en América Latina. Informe final del proyecto”. Banco Interamericano de Desarrollo (2003).

Hicks, Norman, y Wodon, Quentin. “Protección social para los pobres en América Latina”. *Revista de la CEPAL* 73 (2001): [www.eclac.org/publicaciones/xml/p/19299/lcg21303\\_pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/p/19299/lcg21303_pdf), consultado el 12.10.06.

Iglesias, Fernando A. *¿Qué significa hoy ser de izquierda? Reflexiones sobre la democracia en los tiempos de la globalización*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2004.

“Informe privatizaciones. Informe del interbloque alternativa”, FLACSO 2002, El Gobierno de Argentina: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ari/Principal/PRIVATIZACIONES/informe%20prensa%20privatizaciones.htm>, consultado el 12.01.07.

“Lineamientos para la rendición de cuentas 2005”, Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay: [www.mef.gub.uy/documentos/lineamientos\\_rendicion\\_cuentas\\_2005\\_2.pdf](http://www.mef.gub.uy/documentos/lineamientos_rendicion_cuentas_2005_2.pdf), consultado el 12.03.07.

López Maya, Margarita. “Impactos y tendencias de los cambios”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. Comp. Antonio Elías, 63-68. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Lo Vuolo, Rubén. “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”. En *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Comp. Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, 17-51. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2004.

Machinea, José Luis, Daniel Titelman y Andreas Uthoff (coordinadores). “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, CEPAL (2006): [www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e\\_capitulo\\_V.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e_capitulo_V.pdf), consultado el 20.03.07.

Midaglia, Carmen. “La izquierda y las Políticas Sociales”. En *Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004*. Comp. Daniel Buquet. Montevideo: Editorial Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2004.

Mirza, Christian. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina. La construcción de nuevas democracias*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

Moreira, Constanza. ¿Una elección sin sorpresas?, *Brecha*, 29.09.06, p. 29, Montevideo, Uruguay.

Munch, Ronaldo. *Contemporary Latin America*. Nueva York: Pallgrave McMillan, 2003.

Nahum, Benjamín. *Breve historia ilustrada del Uruguay independiente*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2005.

Navarro Abarzúa, Iván. “Capital Humano: Su definición y Alcances en el Desarrollo Local y Regional”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, volumen 13, número 35, p. 4, (2005). University of South Florida: <http://epaa.asu.edu/epaa/v13n35/v13n35.pdf>, consultado el 04.05.07.

Navarro, Hugo. “Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza”. *Serie Manuales CEPAL*, (2005): <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21591/manual41.pdf>, consultado el 24.01.07.

Panizza, Francisco. “Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Centre Politics in Latin America”. *Political Studies*, volumen 5 (2005): 716-734.

Paramio, Ludolfo. “Perspectivas de la izquierda en América Latina”. Real Instituto Elcano, (2003): [www.realinstitutielcano.org/documentos/imprimir/37imp.asp](http://www.realinstitutielcano.org/documentos/imprimir/37imp.asp), consultado el 10.10.06.

Petras, James. “América Latina: cuatro bloques de poder”. *La Jornada*, México (10.03.2007): <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/10/index.php?section=opinion&article=030a1pol>, consultado el 16.04.07.

Pizarro, Roberto. “La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”. *Serie Estudios estadísticas y perspectivas 6, CEPAL*. (2001), <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e.pdf>, consultado el 05.03.07

Portelli, Alessandro. “Peculiarities of Oral History”. *History Workshop Journal* 96, número 12 (1981): 100.

Prada Alcoreza, Raúl. “Impactos y tendencias de los cambios”. En *Los gobiernos progresistas en debate. Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. Comp. Antonio Elías, 109-113. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

“Resolución final del IV Congreso del FA: consolidar un proyecto nacional de país”, 23.12.03, Página Oficial del Partido Socialista del Uruguay: [www.ps.org.uy/fa/DOC\\_conG\\_fa\\_decl.htm](http://www.ps.org.uy/fa/DOC_conG_fa_decl.htm), consultado el 28.03.07.

“Retributivo, va”, Real Academia Española:

[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?Tipo\\_BUS=3&LEMA=retributivo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?Tipo_BUS=3&LEMA=retributivo), consultado el 05.03.07.

Rodríguez Ramírez, Héctor. “Propuesta Metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León”. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, (2005), [www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf](http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf), consultado el 26.02.07.

Singh, Anoop, Agnés Belaisch, Charles Collyns, Paula De Masi, Reva Krieger, Guy Meredith y Robert Rennhack. “Stabilisation and Reform in Latin America. A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s”. Fondo Monetario Internacional, (2005): [www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/index.htm), consultado el 10.10.06.

Trotta, Miguel. *La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.

Vanden, H. E. y G. Prevost. *Politics of Latin America. The power game*. New York: Oxford University Press, 2002.

Villatoro, Pablo. “Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias”. *Serie Políticas Sociales 87. CEPAL*, (2004): <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2//14932/LCL2133.pdf>, consultado el 24.01.07.

Yow, Valerie Raleigh. *Recording Oral History. A Guide for the Humanities and Social Sciences*. Walnut Creek: Altamira Press, 2005.

## **ANEXO 1: GUÍA DE ENTREVISTAS – LOS DIRECTORES DE LOS COMPONENTES DEL PANES**

1. ¿Nombre y profesión?
2. ¿Cuáles son para Usted las razones más importantes por las que Uruguay precisa hoy en día un plan de emergencia?
3. ¿Puede Usted explicar el procedimiento del Plan de Emergencia? ¿Cómo y cuándo se empezó a pensar en crear un plan de emergencia de ese tipo?
4. ¿Cómo se ubica el PANES dentro del programa político general del Frente Amplio?
5. ¿Se puede decir que el PANES es una iniciativa uruguaya, es decir, con elementos meramente uruguayos, o se basa principalmente en experiencias de políticas sociales de índole similar en otros países latinoamericanos? (Por ejemplo la Bolsa Escola de Brasil, Oportunidades de México, Chile Solidario o Programa de Asignación Familiar de Honduras).
6. ¿Cómo se financia el plan? ¿Diría Usted que el uso de recursos económicos para el PANES perjudica otras de las responsabilidades del Estado que también deberían ser financiadas a través del presupuesto nacional?
7. ¿Cuáles son las metas y los objetivos principales del PANES?
8. ¿Ve Usted algunos obstáculos para que éstos se cumplan? ¿Los puede explicar?
9. ¿Cuáles son los elementos más importantes que el PANES aporta a la sociedad uruguaya actual?
10. En un informe del BID del año 2003, Clarisa Hardy pone énfasis en la capacidad de ONGs para asumir tareas de desarrollo social. ¿Se usa de alguna manera la capacidad de ONGs en el Uruguay en cuanto al PANES y su ejecución?
11. El PANES consiste en 7 programas diferentes, Usted es director/a de uno de estos programas, ¿puede explicar los elementos más importantes del programa que dirige? ¿Cuáles son las metas y los objetivos principales de su programa, y cómo se trabaja para conseguirlos?
12. Hace más de un año que el PANES empezó a funcionar, ¿cómo evalúa Usted el plan hasta ahora? Y en cuanto al programa que Usted dirige, ¿se están logrando las metas?
13. Ha habido críticas en cuanto a la implementación del PANES, y se sabe también que hay muchos objetivos que todavía no se han logrado cumplir. ¿Cuáles son, según su opinión, las razones más importantes por las que hay temas pendientes?

14. Después de haber transcurrido dos años, la iniciativa PANES dejará de funcionar, ¿se piensa que los cambios producidos durante los dos años se harán permanentes, o se piensa en el PANES como algo pasajero?

## ANEXO 2: GUÍA DE ENTREVISTAS – PARA EL INTEGRANTE DE MONITOREO

1. ¿Nombre y ubicación dentro del MIDES?
2. ¿Cuáles son para Usted las razones más importantes por las que Uruguay precisa hoy en día un plan de emergencia?
3. ¿Cómo se ubica el PANES dentro del programa político general del Frente Amplio?
4. ¿Se puede decir que el PANES es una iniciativa uruguaya, es decir, con elementos meramente uruguayos, o se basa principalmente en experiencias de políticas sociales de índole similar en otros países latinoamericanos? (Por ejemplo la Bolsa Escola de Brasil, Oportunidades de México, Chile Solidario o Programa de Asignación Familiar de Honduras).
5. ¿Cómo se financia el plan? ¿Es un préstamo de alguna organización internacional, BID, FMI, etc.? ¿Diría Usted que el uso de recursos económicos para el PANES perjudica otras de las responsabilidades del Estado que también deberían ser financiadas a través del presupuesto nacional?
6. Me dijeron que el presupuesto del PANES es de 200 millones de dólares. También me dijeron que la población beneficiaria se ha duplicado, de 40.000 a 80.000 hogares, pero que la cantidad de plata destinada al plan sigue siendo la misma. ¿Cómo hacen para poder cumplir las metas con una población beneficiaria duplicada pero con los mismos recursos económicos que antes?
7. ¿Ve Usted algunos obstáculos para que los objetivos y las metas del PANES se cumplan? ¿Los puede explicar?
8. ¿Cuáles son los elementos más importantes que el PANES aporta a la sociedad uruguaya actual?
9. Hace más de un año que el PANES empezó a funcionar, ¿cómo evalúa Usted el plan hasta ahora?
10. Ha habido críticas en cuanto a la implementación del PANES, y se sabe también que hay muchos objetivos que todavía no se han logrado cumplir. ¿Cuáles son, según su opinión, las razones más importantes por las que hay temas pendientes?

### ANEXO 3: TRANSCRIPCIÓN DE LAS ENTREVISTAS

**Yamandú Ferraz, 11.12.2006:**

1) G.S: ¿Su nombre?

Y.F: Yamandú Ferraz.

G.S: ¿Su profesión?

Y.F: Yo soy maestro.

2) G.S: ¿Cuáles son para Usted las razones más importantes por las que Uruguay precisa hoy en día un plan de emergencia?

Y.F: Primero porque está en una situación de crisis social importante, fijate que hay un millón de pobres en Uruguay, de ese millón hay un porcentaje interesante que es, este, está en el último quintil de la pobreza, fijate que se han inscrito en el plan, solicitando el plan de emergencia, 200 mil familias. Si sacás el promedio que nosotros hemos calculado de integrantes por familia como a 4,3 o como a 4,5, no recuerdo bien, ahí te da cerca de un millón de personas que se considera pobres. Bueno, de esas personas unas 80 mil familias han sido las que han ingresado al plan, teniendo en cuenta un algoritmo donde aparecen diferentes ítems dentro de los cuales el ingreso, la situación del hogar, el nivel educativo, el nivel al que ha llegado, la cantidad de integrantes de la familia, no sé si nombré el hogar, la situación del hogar, bueno, son factores muy importantes. Eh, muchas de estas personas que han solicitado no han ingresado, y su diferencia no es tan sustancial con las que han ingresado, por lo tanto estas personas que no tienen un trabajo regular, o si lo tienen es tan bajo el ingreso que no llega a un promedio, no tiene que llegar a un promedio de 1300 pesos uruguayos por persona. Fijate que el dólar está a 25 pesos. Eh, por integrante de la familia, ¿verdad? O su trabajo es muy irregular, eh, muchas de ellas son recicladores de la basura, clasificadores, y están viviendo en lugares muy muy muy muy, en asentamientos muy muy precarios. Y hay lugares muy crudos, viste, por la forma de vida, inclusive hay lugares donde la gente está construyendo su casa precaria sobre la basura, digo, la base del terreno es todo basura, es más, se llega a mover, este, bueno, eso es lo que ha llevado a que necesariamente tiene que haber un plan de emergencia, ¿de verdad? Digo, es una enfermedad social evidentemente. Hace muchos años un dirigente, un candidato del Frente Amplio, el doctor Crottolini que era, fue un connotado médico, catedrático, este, comenzaba su discurso diciendo “el país está enfermo y necesita un intensa terapia”, pero eso lo decía hace, no era un orador político, viste, era un académico, viste, entonces su discurso siempre tenía cierta connotación académica. Pero esto hace muchos años, de la década del 60, principios del 70, ya en esa época ya se ¿equilibraba? a toda la crisis económica que redundó en esto, viste. No podés conseguir que haya gente que esté con carros recogiendo basura por el centro viviendo con los niños sobre los carros, eh, las personas durmiendo en la calle, que todavía no se ha podido sacar todas, bueno, hay otros factores también, no, que influyen, eso es inconcebible, y que nosotros dentro de los datos que hemos recabados encontramos gente que no ha terminado el ciclo primario de la enseñanza, y cuando la enseñanza en nuestro país es laica y gratuita y obligatoria. Pero la crisis ha hecho de que tengamos por lo menos 54 mil personas dentro de esa gente que está dentro del plan de emergencia que no ha accedido más allá de quinto año de escuela, que son seis años, viste. Eh, pasando de los que nunca fueron a ningún lado, que es inconseguible que en este país nunca nadie haya accedido a una escuela hasta los que han pasado por diferentes niveles, este, todo eso ya hace imprescindible un plan de emergencia. Pero no solamente un plan de emergencia, es imprescindible una eh, una continuidad política, de una política que sea soporte, por que hay un núcleo de personas que sin un apoyo, sin un sostén no puede salir, sobrevivir, han sobrevivido claro hasta que mueren, pero, este, no puede integrarse

socialmente, no puede integrarse económica y culturalmente. Y todos aquellos que han tenido un repunte, si no hay un sostén, si no hay una política muy clara en cuanto a eso pueden caer en la misma situación.

3) G.S: ¿Puede Usted explicar el procedimiento del plan de emergencia, cómo y cuándo se empezó a pensar en crear un plan de emergencia de este tipo?

Y.F: El plan de emergencia es un, eh, podríamos decir de él que tiene sus orígenes en todo el trabajo de las comisiones de pobreza, del Frente Amplio. Desde ahí se empezó, este, a concebir la necesidad imperiosa de hacer un ataque fuerte a esta situación.

G.S: ¿Y cuándo fue esto más o menos?

Y.F: Desde hace mucho tiempo, en diferentes congresos, eh, pongámosle que la concepción de esto claramente viene desde, la elección fue en 2004, ¿verdad? Saquémosle 5 años para atrás, desde la última elección digo, en ese período que se fue consiguiendo este plan, ¿no? Tal vez en los últimos años del período 99-2004, no.

4) G.S: ¿Cómo su ubica el PANES dentro del programa político general del Frente Amplio, o sea, ocupa un lugar importante?

Y.F: Sí, ocupa un lugar importante. En determinado momento, este, el Presidente dijo que era el buque insignia. Un buque insignia un poco deteriorado por que en realidad no tenemos demasiados recursos. Y un poco el programa si bien es importante dentro de la política del gobierno, este, no ha tenido el mismo apoyo en todos los ámbitos del gobierno. Por que si tu ves tendrían que estar involucrados todos los ministerios, el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud Pública, la parte de la alimentación, la parte de educación, digo, y en realidad fue que nosotros en este ministerio que es nuevo, recién creado, creado en este período, que todavía no tiene una estructura clara, que todavía no tiene toda la cantidad de, de los recursos humanos suficientes, este, eh, lo ha tenido que llevar adelante un poco, imponiendo un poco y, este, demostrando que realmente se podían hacer cosas, ¿no? A pesar de tener asignada una función como primer acción del ministerio, que en principio no iba a ser un ministerio, iba a ser un plan de emergencia no más, sin embargo se vio la necesidad de crear un ministerio, por que había que, tiene que haber alguien que marque un poco la política social. Este, así mismo por ser un ministerio nuevo, por ser un ministerio que se inmiscuye en otras áreas, por que nosotros tratamos de que las cosas se hagan en línea horizontal, muchas veces. Por que hay problemas que tocan diferentes ámbitos de diferentes ministerios, y este, nuestro país venía con una política de hacer ministerio compartimentados, lo que hace este ministerio no lo hace este otro, te das cuenta. Nosotros nos metemos con la salud, nos metemos con el trabajo, nos metemos con educación, sin, digo, sin invadir. Pero, digo, tratamos de que se conforme como debe ser, por que las cosas no son compartimentadas, sino que son, este, hay que tener una visión holística de la situación, una visión generalizada, no. No es un pedazo de una cosa y de otra, sino que es una integralidad con diferentes facetas o, en determinadas situaciones algo pesa más que otro, pero, es, sos una persona. Ta, no se te puede dividir, así no se puede dividir a la sociedad en problemas tampoco, no.

5) G.S: Ta, ¿se puede decir que el PANES es una iniciativa uruguaya, es decir, con elementos meramente uruguayos, o se basa principalmente en experiencias de políticas sociales de índole similar en otros países latinoamericanos, por ejemplo la Bolsa Escola de Brasil, Oportunidades de México, Chile Solidario?

Y.F: Mirá, nosotros, este, no hay nada en el mundo que sea tan original que no sepa de otras cosas o que no se ve influido que no estudio, que no vea o que no rescate otras cosas. Si bien es cierto que tiene que tener, tiene la característica de la impronta uruguaya por que cada

realidad es, si bien tiene similitudes con otros países es la realidad de ése país, por que cada país tiene su economía, tiene su idiosincrasia, tiene su cultura, tiene sus tradiciones, eh, tiene su forma de ser, este, indudablemente se ha mirado hacia los otros países en la región, a ver qué se puede rescatar. A hora por ejemplo estamos, para el año que viene, vamos a marcar que es el último año del plan de emergencia, pero que se termine el plan de emergencia no quiere decir que se termina el problema. Nos vamos a buscar una, a impulsar junto con el organismo que se dedica a la enseñanza, que es el ANEP, este, una campaña de alfabetización para las personas que potencialmente detectamos como analfabetos, analfabetos funcionales o analfabetos puros. Potencialmente digo por que de pronto es un analfabeto funcional si su circunstancia personal le dio la posibilidades no es, por lo poco que aprendió, puede ser autoridad que puede aprender. Pero dada las condiciones de nuestra, de la población con la que nosotros trabajamos, nos comprometimos, porque la palabra, este, es casi seguro que. Además se ha visto en diferentes programas problemas de analfabetismo bastante grande, o de manejo muy limitado de la lectoescritura, o un analfabetismo duro, viste. Vamos a trabajar con la Dirección del Joven y del Adulto del ANEP, que está, este, bastante desmantelada, que venía bastante desmantelada, recién se está, este reconstruyendo. Nosotros tenemos que atender coordinadamente, avaluadamente la población de que te hablaba, nosotros hicimos un convenio con esta área de la educación y vamos a trabajar con el método “yo sí puedo”, el método cubano, que en estos momentos acaban de terminar de filmar la versión para Uruguay, nosotros hemos hecho una convocatoria de actores, imágenes, música, hemos revisado, hemos tratado de que se contextualice lo más acertadamente posible para nuestra población eso, y lo vamos a utilizar como soporte trabajado por un maestro cotitulado. En el año que viene empezamos en febrero un plan piloto que son de tres meses, es la primera etapa, y luego vamos a generalizar para toda la población en lo posible si los recursos humanos nos dan, y los recursos económicos tienen que aparecer, si es de interés, ¿verdad? Este, ahí también se tiene que ver los recursos humanos con los económicos, y bueno, y nosotros estamos hablando de por lo menos 40 mil analfabetos. Que para nuestra población es mucho por que somos tres millones de habitantes. Somos tres millones de habitantes, sin montañas, con unas carreteras que viste, corren todo el país, tenés el mapa, viste, te conectás fácilmente con todos los lados, y sin embargo encontramos lugares que son hilos de analfabetismos. En el año que viene vamos a empezar con esto. En este momento terminan de filmar en Habana, por que ahí la tele educativa es la que tiene los estudios y es un acuerdo con el Instituto Pedagógico para Latinoamérica y el Caribe, que es un instituto de educación de adultos con este método que tiene un audiovisual, nosotros ya este, se terminó de filmar, ahora se está haciendo la edición que ahí por enero está pronta. El equipo que fue son siete actores y un docente, que es un maestro de larga trayectoria, de mucha experiencia con adultos, que fue inspector coordinador, este, y están regresando el 13, a la una de la tarde vuelven. Esta semana, el miércoles. Si tu querés hablar con ellos podés hablar.

6) G.S: ¿Cómo se financia el plan? ¿Diría Usted que el uso de recursos económicos para el PANES perjudica otras de las responsabilidades del Estado que también deberían ser financiadas a través del presupuesto nacional?

Y.F: No, por que es una línea especial, son 200 millones de dólares no más que hay para financiar el PANES, cien millones por año. Vos sabés que no lo tengo bien claro pero es un préstamo. Originalmente estaba planteado que fueran 400 millones, y es lo que se planteaba antes de comenzar el gobierno este, pero en definitiva lo ajustaron en 200 millones.

G.S: ¿Así que no se usa nada de la plata nacional?

Y.F: No no no, del presupuesto no. El ministerio sí se financia con el presupuesto nacional, pero el plan de emergencia se financia con esto. A su vez se han ido sumando otras cosas que han aparecido en el transcurso del desarrollo del plan, como por ejemplo, eh, préstamos

venezolanos no reintegrables, que se utilizan en nuevas modalidades como son aquella de buscar una salida del plan de emergencia, que son los fondos de iniciativa locales, que son proyectos productivos o de servicios, de personas que no están en el plan de emergencia, pero que si situación económica no les permite sostener el emprendimiento, entonces son pequeños préstamos, reembolsables para las personas que los reciben, para los grupos que los reciben, eh, sin interés, y una parte puede ser reembolsada al servicio. Luego hay otra parte que son proyectos de opciones productivas donde la mayoría de los integrantes tiene haber integrado el plan de emergencia, que es otro tipo de propuesta de trabajo, eh, proyectos de trabajos que son evaluados a ver si son viables, que también pueden ser de producción o de servicio, y que también está financiados con una parte del préstamo. Nosotros hemos apoyado el sistema de enseñanza con materiales, con zapatos deportivos, con equipos deportivos, con uniformes, hemos financiado este año lo que llamamos el verano solidario que es el curso de verano para niños con problemas económicos, que no pueden ir a otros lados pero que están contenidos y reciben un mes y medio de cursos durante el verano, se trata de que sea un poco diferente. Este próximo año también vamos a financiar una parte de eso, este, son, creo que son, la expectativa que son 40 mil niños o algo por el estilo, bueno, por ahí va, todo eso tiene que ver con el plan de emergencia y con la salida del plan de emergencia, porque que el plan de emergencia se termina, como te dije, no se termina el problema y se busca, se está buscando otras formas de, este, más sostenidas, viste, de, este, proseguir el apoyo y que la gente o parte de la gente pueda lograr una salida , este, de inserción social, una salida, este, laboral, este, productiva, por ahí va.

7) ¿Cuáles son las metas y los objetivos principales del PANES?

Y.F: El objetivo principal es lograr la reinserción de esta población, la reinserción, podemos armar una palabra bien compleja, viste, socioeconómico-cultural, yo que sé, una reinserción en la sociedad, por que en realidad están al margen, están al margen de la productividad, están al margen de la, de todo, viste, de la participación, del conocimiento se sus derechos, del usufructo de sus derechos, el, el uso de sus derechos, y bueno, lo que pretendemos, el objetivo principal del plan es ese.

8) G.S: ¿Ve Usted algunos obstáculos para que las metas y los objetivos principales se cumplan?

Y.F: Las metas no se pueden cumplir todas, en un plazo que tu establezcas prioritariamente, por que cuando vas desarrollando una acción hay una serie de de circunstancias que van, este, pautando el desarrollo, verdad, este, yo puedo planificar todo, pero cuando yo empiezo a hacer las cosas hay otros factores que son imprevistos, hay una casualidad, yo tengo una causalidad y una casualidad, que me van pautando determinadas acciones, que me van haciendo corregir cosas, este, nosotros no vamos a poder reinsertar toda la población, vamos a poder insertar una parte, pero dos años no son suficientes, es muy poco el tiempo. Entonces este, necesitamos una cosa de más largo plazo, y en eso un poco se está embarcado lo que se llama el Plan de Equidad, este. Cómo hacer cosas más sostenidas para lograr el objetivo ese primario que en una primera instancia se impulsa con un apoyo muy focalizado, fuerte, económico, este, ni tan económico, por que tu viste que que el aporte económico que se le da monetario es muy poco a la familia, es ínfimo. Este, sin embargo hay otros tipos de acciones que también significan una inversión que van apoyando, ¿no? Es un, personalmente te voy a decir, es un modesto plan para un modesto país.

9) G.S: ¿Cuáles son los elementos más importantes que el PANES aporta a la sociedad uruguaya actual?

Y.F: Lo más importante que aporta. La atención de esta población es una, es fundamental, porque es un problema social muy grande, tratamos que las personas retomen la dignidad, diríamos de la existencia como persona, de que se lo valore, de que eh se tome conciencia, toda la población tome conciencia de la situación, nosotros no somos diferentes de otros países latinoamericanos, a pesar de que viste los uruguayos siempre han sido planteado que son un poco diferentes, no es así. No es así, no en educación, ni en la parte económica, ni en nada. Este, sí, ta. Somos un país agropecuario, este, con muchas reservas de agua, este, que no explotamos bien la parte de la producción de alimentos, no queremos inversiones, buscamos inversiones en fábricas que no son para la producción de alimentos, tendríamos ahí reinsertión de la gente, en lo laboral, en la parte de producción, este, aprovecharíamos eficientemente los recursos acuáticos que tenemos, este, utilizando el agua en alimentos y no, yo no estoy de acuerdo con la planta de celulosa. ¿Por qué? No porque la planta en sí, sino porque un eucalipto toma tanta agua que es más de lo que llueve acá, viste. Entonces este, yo prefiero que esa agua la toma una plantación de trigo que lo tome un eucalipto. Puedo vender la pulpa, puedo hacer todo, puedo generar toda una línea de trabajo, pero nosotros, pienso que estamos destinados por el lugar donde estamos, cada uno está en su tierra, en su territorio y tiene que tener una conjunción con la tierra, nosotros tenemos que aprovechar esto que tenemos, esta reserva de posibilidades de producción de alimentos, que es tan importante, que se necesita tanto, yo prefiero utilizarlo los recursos y todo en una producción de alimentos que en una producción de otras cosas, que en definitiva no lo usamos mucho acá, y en otros lados se usa más. Por que, viste, que el papel se usa más en otros lados, no. Yo no puedo usar papel para todo lo suntuario, viste, cuando es tan caro producirlo y tan problemático, sin embargo, la menor cantidad de papel que, de todo el papel que se usa es ínfima la cantidad en comparación que se usa para escribir, por ejemplo, que sería lo fundamental.

10) G.S: En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo del año 2003, Clarisa Hardy pone énfasis en la capacidad de las ONGs de asumir tareas de desarrollo social. ¿Se usa de alguna manera la capacidad de ONGs en Uruguay en cuanto al PANES?

Y.F: Sí se usa sí. Fijate que muchos de los programas son convenios con una ONG. La ONG, este plan tiene un proyecto y si es viable se trabaja en conjunción con la ONG.

11) G.S: El PANES consiste en siete programas diferentes, y Usted es director de uno de estos programas, ¿cierto? ¿Puede explicar los elementos más importantes del programa que Usted dirige?

Y.F: Los objetivos han ido, eh, moviéndose y las metas también. Se han ido moviendo primero porque digo nosotros tratamos de que haya una coordinación. En realidad lo que yo hago acá es tratar de coordinar cosas, tratamos de coordinar la permanencia de los jóvenes y los niños en el sistema de la enseñanza, que es un compromiso de la gente que ingresa al plan, mejor, que es protagonista del plan de emergencia. Este, hemos tenido muchas dificultades, problemas de informatización dentro de nuestro sistema de enseñanza es bastante precario, recién ahora más o menos parece que se está un poco ajustando sobre todo a nivel primario, de cualquier manera nosotros cualquier tipo de esa situación nosotros la atendemos.

G.S: ¿Cómo se trabaja entonces para hacer que los niños se queden en la enseñanza?

Y.F: Si la familia no, este, mantiene al niño dentro del sistema de enseñanza, puede, se puede perder el plan de emergencia.

G.S: ¿Cómo se controla esto?

Y.F: Eh, el control no es un control muy efectivo en este momento, dado que no tenemos todos los datos por la falta de informatización, nosotros hemos pasado todos los datos al sistema de enseñanza pero el sistema de enseñanza secundaria no ha respondido, la escuela de trabajo no se ha respondido, la UTU, la universidad de trabajo del Uruguay, la primaria no

nos puede responder, por que no tiene los datos ingresados, todos los datos de los niños que están, tu ves que tiene que mandar los datos si no está, cruzar los datos que tenés con el sistema, si no están en el lugar donde se supone que está declarado que están tenés que ir rastrearlo por otro lado. Apoyando también, este, el, ahora se está trabajando más en coordinación porque se ha sumado a esto el Banco de Previsión Social, porque hay, diríamos una asignación para los niños que concurren la escuela, entonces, como tiene un mejor nivel de informatización y más posibilidades el Banco de Previsión Social en conjunto se está trabajando entre los tres organismos que en este momento primaria tiene todas las computadoras, supuestamente tiene todas las conexiones pero no tiene ingresados los datos. Es un problema de recursos humanos, de infraestructura, de organización, un montón de cosas. Eso ha hecho que no haya sido efectivo como se pensaba este control, ¿ta? De cualquier manera trabajamos un poco con la difusión del tema por que digo, la persona que sabe que eh, está dentro del plan y sabe está alerta y que en determinado momento se le pregunta por que Usted está con un niño que está en situación de riesgo de deserción por que está faltando mucho, la persona, porque está en una situación comprometida ya viene a que a mandar a los niños, viste, a ponerse en carrera diríamos, ¿no?

G.S: ¿Así que todavía hay gente que recibe la ayuda del plan de emergencia sin mantener a los hijos en la escuela?

Y.F: No, generalmente todos van a la escuela. Pero nosotros lo que tratamos es de que no haya una deserción, de que no haya una asistencia baja, no, por que tu decís puede ser que están en la escuela, están en el sistema escolar, pero no van todos los días a clase, este, eso hace que no rindan su trabajo, además hay otra cosa; él que pertenezca dentro del sistema escolar significa que un buen tiempo no va a estar en situación de calle, ¿no? Y eso es lo que hacemos con los refugios con niños, con los refugios con niños nosotros acordamos con el sistema de enseñanza, con primaria, de que esos niños van a la escuela ocho horas. Porque al estar 8 horas en la escuela está contenido, está alimentado, está recibiendo, este, educación, y no está en la calle, por lo menos mucho tiempo. Tenemos otra cosa, mirá, yo tengo, ahora recién este año sale, hace un año que lo estoy trabajando, un convenio con el Instituto Superior de Educación Física, para hacer trabajos en áreas sociales, en territorio con los estudiantes, con equipos formados por estudiantes, egresados y profesores, haciendo un trabajo de acción lúdica, partiendo de que lo lúdico es formativo, con el concepto de que el ser humano debe ser lúdico, y que aprende jugando. El problema es que no lo podemos hacer en todo el Uruguay con esto. Recién ahora este próximo año va a salir por que hay sólo tres escuelas de educación física, una es en el departamento de Paysandú, otra es en Montevideo, y otra es en Maldonado, ta. Y el problema es de que si tu trabajás con el estudiante el estudiante también tiene que estar cerca del centro de estudio por que el estudian, también tiene que estudiar, no puede cambiarse de departamento así, viste.

12) G.S: ¿Cómo evalúa Usted el plan hasta hora, y en cuanto al programa que Usted dirige, se está logrando las metas?

Y.F: Vamos logrando algunas metas, sí. Este, el plan se va desarrollando aceptablemente.

G.S: ¿Cuáles metas se están logrando?

Y.F: La meta que se está logrando, hay una buena cantidad de gente que se está reinsertando en el sistema laboral, están apareciendo bajas de renuncias por haber encontrado trabajo, este, se está, este, logrando porque la gente se presenta en los programas de trabajo cuando se les plantea, este, a nadie, si bien es cierto que la persona tiene que responder a eso no hay una coacción fuerte, viste, y también está la iniciativa de las personas de presentarse, si bien es mejor que están en el plan de emergencia, económicamente es un poquito mejor, este, también tienen que tener la voluntad, total ya que tengo esto qué voy a hacer, me revolvía con menos me revuelvo con esto, ¿entendés la expresión? Ta, eso pasa también, viste. Eh, hay otros

programas también que están trabajando con las escuelas, por ejemplo, que es el programa INFAMILIA, que se maneja con un préstamo de BID, que ya existía, ta, y es el que apoya a los maestros comunitarios, el maestro comunitario es el maestro de la misma escuela que trabaja en la comunidad, como un nexo, con los alumnos, con la familia de alumnos que indican dentro de la escuela. Con apoyo de educación física para la escuela con mayores problemas, ahora aparentemente se generalizaría lo de los profesores de educación física, por que lo decidió el ejecutivo, cosa que nunca ha faltado. Este. También trabaja junto con los niños menores de cuatro años, en coordinación con el Instituto, el INAU, que tiene su relación con este ministerio, pero que tiene su autonomía también, viste, porque acá hay una cosa, viste, hay un Ministerio de Educación, pero el organismo de enseñanza tiene autonomía, como que se está despegado, un poco. Y los diferentes, lo que tiene que ver con secundaria, lo que tiene que ver con primaria, lo que tiene que ver con la Universidad de Trabajo. Entonces esto, falta como una ilación, como que es todo igualado, viste. Porque cuando vos entrás a primaria tenés toda una historia desde que entraste a la preescolar, hasta que saliste de la Universidad, es una historia sola, no puede se que cortes acá y entres a otra parte. Digo, eso es un problema, y si bien hay una Ministerio de Educación, este, no tiene todas las potestades sobre los organismos de enseñanza, a nivel medio y primario.

13) G.S: Ha habido críticas en cuanto a la implementación del PANES y se sabe también que hay muchos objetivos que todavía no se han logrado cumplir, ¿cuáles son, según su opinión, las razones más importantes por las que hay temas pendientes todavía?

Y.F: Ha habido críticas por que se le adjudica el carácter asistencialista al programa. El programa no pretende ser asistencialista, en realidad no es asistencialista, en la medida en que, este, plantea una serie de contrapartidas, ¿no? Eh, ya tiene el plan algunas dificultades para algunas de las contrapartidas, como por ejemplo la asistencia, el control de la asistencia de los niños, este. Hay dificultades, hay que coordinar, en algunos programas, como el programa Mejoramiento del Hábitat, por que eso hay que coordinarlo con el Ministerio de Vivienda, con las intendencias, con los organismos locales, eso da un trabajo muy grande. Y eso creo que parte un poco también a veces hasta que no se comprenda bien de que es un problema de todos, un poco, de la concepción aquella que el plan de emergencia es el Ministerio de Desarrollo Social. Pero la emergencia es nacional, toca diferentes aspectos, la falta de la (guisón) global, la cosa, no. Creo que ese es el factor más importante por el cual, este, algunas cosas no se han logrado como debiera, o no se han logrado antes.

G.S: Porque ahora se están trabajando más intensamente con eso, con la cooperación, digamos.

Y.F: Sí, sí, sí. Se está trabajando incluso hay mesas interinstitucionales, siempre hay dificultades, porque siempre están los temores de que eh, yo tengo mí potestad y mi territorio de trabajo y de que me invadan, falta de, no sé, talvez una falta de humildad, eh, de decir, acá, no, las cosas no son mías, las cosas son de todos, no, voy a mi parte.

14) G.S: Después de haber transcurrido dos años, la iniciativa PANES dejará de funcionar. ¿Se piensa que los cambios producidos durante los dos años se harán permanentes, o se piensa en el PANES como algo pasajero?

Y.F: No, no, la idea es de, este, de, tratar de que no se pierda lo que se ha logrado, los objetivos logrados, enganchándoles con un, un plan nuevo que se llama Plan de Equidad que no es la prolongación del plan de emergencia, por que es, este, se busca apuntar a políticas más sostenidas, este, de manera de que, y bueno, ya con una experiencia, no, detrás. Una experiencia de gestión, de coordinación, de fracasos, o, y aciertos, este, y bueno, en este momento se está tratando elaborar ese plan, se está tratando de coordinar con otros

organismos. Puede ser con vivienda, puede ser con este, con vivienda, con salud, con, este, con trabajo.

G.S: ¿Quién será el responsable del Plan de Equidad?

Y.F: Supuestamente el MIDES. Sin embargo es un plan que no es exclusividad del MIDES, claro. Porque digo, involucra muchas cosas. Está en elaboración. Trata de políticas más sustantivas.

**Christian Mirza, 13.12.2006:**

1) G.S: ¿Su nombre?

C.M: Christian Mirza. Director Nacional de Políticas Sociales.

2) G.S: La segunda pregunta. ¿Cuáles son para Usted las razones más importantes por las que Uruguay precisa hoy en día un plan de emergencia?

C.M: Bueno, nosotros cuando eh programamos diseñamos el plan de emergencia lo hicimos en el año 1999 por primera vez, en momentos en que estábamos asistiendo una degradación de las condiciones y de calidad de la vida de los uruguayos y luego en reiteradas oportunidades y hasta el año 2002 hicimos el último eh envío a, en aquél momento era la presidencia del doctor Jorge Batlle, como una contribución del Frente Amplio a nuestra fuerza de gobierno, en el marco de una de las peores crisis económicas-financieras de Uruguay y que tuvo impactos además en la, en el incremento notable de la pobreza y la indigencia. En función de esos datos es que nosotros pensábamos siempre, por lo menos desde hace cinco años o más, que era necesario dar una respuesta rápida a las situaciones de extrema pobreza para empezar a construir un nuevo sistema de protección social en el Uruguay, esa es la razón fundamental.

3) G.S: ¿Puede Usted explicar el procedimiento del plan de emergencia? ¿Cómo y cuándo se empezó a crear un de emergencia de ese tipo?

C.M: Bueno, como yo te decía nosotros empezamos en, a nivel de lo que es la Comisión Integral de Programa, que es la comisión que tuvo, eh, a su cargo eh la elaboración de programas de gobierno eh. Justamente esta comisión fue la que preparó, elaboró, diseñó una propuesta que finalmente se concretó en el plan de emergencia. Yo coordinaba una unidad de pobreza, marginalidad y empleo desde el año 98. Estuve, bueno, 8-9 años coordinando esa unidad, y de esa unidad surge la versión original del plan de emergencia. Un plan que luego se fue ajustando a la realidad una vez que nosotros ganamos las elecciones de octubre del 2004. Este, tuvimos que hacer algunos ajustes, pero básicamente se mantuvo el mismo esquema, la misma matriz, la misma estructura fundamental, que apuntaba a distintas, este, a distintos problemas y a distintos ejes de trabajo.

4) G.S: Bueno, cuatro. ¿Cómo se ubica el PANES dentro del programa político general del Frente Amplio, o sea, si es muy importante, si?

C.M: Bueno, se ha dicho, se ha dicho que el plan de emergencia es el buque insignia, a mi no me gusta mucho esa denominación pero de todas maneras es una forma de caracterizar a un programa, a un plan, que es como el plan estrella entre comillas, no es el plan fundamental que tiene una nueva administración, un nuevo gobierno de izquierda progresista para dar cuenta de los problemas sociales de alimentación, de asistencia sanitaria, de educación, de trabajo, de empleo, etcétera, es en ese contexto que nosotros pensamos que el plan de emergencia siempre tenía que ser y es, en la primera etapa, en la primera fase para, eh, combatir la pobreza y la indigencia, nunca pensábamos que el plan de emergencia fuera a resolver por su cuenta, por sí solo todos los problemas que atendía y atiende, y siempre

sostuvimos que el plan de emergencia era exitoso y es exitoso en la medida en que está articulado con otros programas, otras políticas estructurales universales que se están poniendo en marcha desde el primero de marzo. Y en la medida en que consideramos que es la primera etapa, la primera fase estamos también pensando en que hay por lo menos dos fases fundamentales hacia adelante que tienen que ver con la consolidación del desarrollo social, la ampliación de los derechos sociales, y este de las oportunidades para toda la población, el plan de equidad que fue anunciado por el presidente de la república en marzo de 2006 es de alguna manera la siguiente etapa, ¿no? No es el plan de emergencia número dos ni ni un ajuste del plan de emergencia sino que es cualitativamente la siguiente etapa en una estrategia de integración social, de promoción del interés social, y de reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad social.

5) G.S: La quinta pregunta. ¿Se puede decir que el PANES es una iniciativa uruguaya, es decir, con elementos meramente uruguayos o se basa principalmente en experiencias de políticas sociales de índole similar en otros países latinoamericanos? Por ejemplo Fome Cero de Brasil, Oportunidades de México, etcétera.

C.M: Nosotros durante la preparación del, de la propuesta de gobierno tuvimos la posibilidad de intercambiar eh ideas y examinar experiencias de los países de la región sobre todo Argentina, Brasil, Chile, también México, y eso de alguna manera contribuyó a que nosotros eh, estableciéramos un determinado diseño del plan de emergencia. Eso no significa que nosotros estemos copiando, y trasladando, transfiriendo un modelo, sea brasilero, mexicano o colombiano a la realidad uruguaya, eso lo que está diciendo es que nosotros no necesariamente inventamos la pólvora como se dice comúnmente ¿verdad? Y por lo tanto tenemos que tomar notas de las experiencias, de las lecciones y los aprendizajes de nuestros vecinos para de pronto no cometer los mismos errores. En todos casos cometer otros, pero no los mismos. Pero ahí entonces el plan tiene precisamente unas connotaciones muy particulares, singulares a la realidad uruguaya, entre otras cosas por ejemplo es un plan de emergencia acotado en el tiempo. Es decir que tiene un inicio y un término que está establecido y previsto para la primavera del 2007, ¿verdad? Más o menos septiembre octubre o noviembre, pero esa es la fecha de finalización. A diferencia de otros planes y programas en la región que, antes que plantearse una fecha de finalización lo que se han convertido en muchos casos no digo en todos, en programas de emergencia de tipo estructural, no, ¿se entiende? Es decir, ya no para cubrir una emergencia sino colocado como una política de focalización muy fuerte.

6) G.S: Bien. Bueno, la sexta. ¿Cómo se financia el plan? ¿Diría Usted que el uso de recursos económicos para el PANES perjudica otras de las responsabilidades del Estado que también deberían ser financiadas a través del presupuesto nacional?

C.M: No, no no diría para nada que perjudica, eh al contrario. Lo que hace el plan de emergencia es con una dotación presupuestal de 200 millones de dólares para los dos años es eh sin distraer recursos o en todos casos estableciendo una prioridad clara como lo ha señalado el propio presidente en los sectores más vulnerados socialmente, eh, contribuye a potenciar eh y lograr mejores efectos e impactos sociales de las otras políticas y de los otros programas en ejecución. ¿Verdad? Entonces, eh, primero habría que decir también que el plan de emergencia surge con recursos propios presupuestales, el propio presupuesto quinquenal del gobierno, no surge de un préstamo de ningún organismo internacional.

G.S: ¿Así que estos 200 millones de dólares son de...?

C.M: No es, no son un préstamo, ni del Banco Mundial ni del BID ni del Fondo Monetario Internacional, por eso, esta es otra de las diferencias con otros planes de emergencia. Y segundo, reiterando esta idea de que va a complementar aquellas prestaciones, bienes y

servicios sociales que están provistos por el actual sistema de protección por el actual régimen de seguridad social, y por lo tanto se plantea como un, como una discriminación positiva, una selectividad complementaria, a una tendencia que tiene nuestro gobierno de ir hacia políticas universales, de corte mucho más estructural, entonces es ese el papel que ha jugado y que viene jugando el desarrollo del propio plan de emergencia, incluso con impactos en las economías locales bien interesantes. Nosotros, eh, como uno de los instrumentos del plan de emergencia hemos puesto en marcha una tarjeta magnética prepaga nominada, que tiene un cupo determinado a un monto de dinero determinado que es válido para utilizar en una red de comercios, de supermercados y de pequeños comercios eh, en lo que se puede aplicar para la compra de bienes, este, de alimentación básicamente comestibles, incluso, bueno, bienes perecederos o no perecederos eh y también se puede comprar artículos de higiene básicos, eso ha permitido a nivel de varios departamentos y de algunas localidades del Interior a redinamizar digamos las economías, este, la micro economía local inyectando unos recursos económicos que han permitido recuperar digamos de alguna forma este algunos niveles perdidos en materia de consumo, eh, y de dinámica local, dinámica económica local. Entonces, eh, precisamente por ello tuvo un efecto, si tu querés no estaba previsto o por lo menos no estaba estrictamente planificado que tuviera efectos en, a nivel económico, pero lo está teniendo, de hecho lo está teniendo. Por que hay una masa muy importante de fondos que está colocada en el mercado local, eh, y en términos de ahí incrementar el consumo de los hogares más pobres.

G.S: Esta mercadería que se puede comprar con esa tarjeta, ¿se han rebajado los precios de?

C.M: Si, son artículos que en realidad, no es que nosotros no aplicamos una, no obligamos a los comercios a establecer una tarifa preferencial, de todas maneras hay efectivamente un, hubo un interés de los comerciantes en poner, este, promociones, o hubo ofertas a determinados productos para facilitarle la compra, pero ahí hay un cupo mensual que va de 250 o 300 pesos si no me equivoco hasta 800 pesos máximo y que tiene relación con el número de hijos del hogar. Cuanto más hijos el monto se incrementa hasta llegar al tope de 800 pesos, mensuales que se acumulan se suman al ingreso ciudadano, que es la renta básica de digamos subsistencia que se distribuye mensualmente y se transfiere a los hogares que están incluidos en el plan de emergencia, que son hoy unos 78 mil hogares en total. [El Ingreso Ciudadano] son 1450 pesos, que significa aproximadamente 56 dólares, debe ser más o menos, mensuales por hogar. Hay un perceptor del Ingreso Ciudadano por cada hogar y hoy tenemos 78 mil hogares eso significa 330 mil personas. Porque hacemos un cálculo de 4,3 integrantes por hogar de promedio según el perfil PANES, eso significa que un diez por ciento del total de la población del Uruguay está incluida en el plan de emergencia, y un 38% de la población que está por debajo de la línea de la pobreza ¿si? Por que el plan de emergencia apuntaba originalmente sólo a los extremos pobres, es decir, a la línea de indigencia, a aquellos que estaban eh por debajo del umbral de la canasta básica de alimentos, que es el mecanismo utilizado para establecer el, la línea de indigencia, y es, originalmente eso nos daba que teníamos que llegar a cubrir 45 mil hogares, y sin embargo hoy tu observas que estamos casi duplicando la cifra original, o sea que estamos atendiendo y cubriendo una población que está francamente por encima del umbral de la indigencia y por debajo de la línea de pobreza aunque no cubrimos todos los pobres del Uruguay. ¿De acuerdo?

G.S: ¿Con ese aumento de la población integrada al PANES, ha aumentado también el presupuesto que tiene el plan?

C.M: No, el presupuesto original sigue siendo el mismo, y las afectaciones por cada componente siguen siendo los mismos, pudo haber y seguramente hubo una redistribución interna por, este, por transposición de rubros o la necesidad de reforzar un componente, este, bueno, ahí sí una redistribución del presupuesto interno de la estructura original del presupuestal del plan de emergencia, pero no un hubo un incremento, lo que después hubo

fueron digamos afectaciones presupuestales del, de la ley del presupuesto quinquenal, pero esto va aparte, y que contribuyeron o coayudaron a incrementar determinados programas pero básicamente fue el mismo. Y no hay cambios en ese sentido.

7) G.S: La séptima. ¿Cuáles son las metas y los objetivos principales del PANES?

C.M: Los objetivos principales, el número uno era frenar el riesgo de empobrecimiento agudo de la población que estaba en situación de indigencia y extrema pobreza. Eh dos, cubrir las necesidades básicas de la población en situación de indigencia o extrema pobreza sobre todo aquellas vinculadas a la alimentación y a la salud. Tres, generar estructuras de oportunidades para desarrollar procesos de integración social, eh, y cuatro eh impulsar rutas de salida de las situaciones de la emergencia social a través de distintos mecanismos. Esos fueron los, o esos son los objetivos básicos del plan. En términos de metas, bueno, depende de cada componente, nosotros tenemos 7-8 componentes. El programa emergencia sanitaria, el programa alojamiento a los sin techo, el programa de educación en contexto crítico, el programa construyendo rutas de salida, el programa trabajo por Uruguay, y bueno, son 7-8 programas. Cada programa tiene su meta específica en términos de cuantificar qué población tiene que alcanzar cada componente, cada programa, y eh, y cuáles son los objetivos específicos de cada programa, en todos casos, como eso es bastante complejo, lo que tu puedes hacer si ya no lo hiciste es acceder a la página Web de MIDES, que hay informes de los distintos programas, hay algunos informes de los distintos programas, hay algunos informes preliminares, informes, este, generales de algunos programas que esto puede ser muy útil. Y además que se plantea ahí que, cuáles son las metas concretas de cada programa.

8) G.S: Bueno, la octava. ¿Ve Usted algunos obstáculos para que estas metas o estos objetivos se cumplan, y los puede explicar?

C.M: Sí, por cierto que hay muchos obstáculos, eh, ahí podemos dividir por categoría digamos, hay obstáculos o dificultades que tienen que ver con la propia institucionalidad o los propios mecanismos de administración, de gestión que a veces se han chocado con la burocracia del estado, eh, y que, bueno realmente a veces hacen que algunas de las propuestas sean tardías, o por lo menos no hayan llegado a tiempo. Sólo te pongo un ejemplo. La Tarjeta Magnética, que es un complemento al Ingreso Ciudadano estaba prevista prácticamente para sus inicios, para los comienzos del plan de emergencia, y de hecho tuvimos que esperar casi un año para que esta tarjeta estuviese operativa y hoy cubriendo a más de 55 mil hogares. Estos problemas realmente, o sea, el retraso fue entre otras cosas debido a una gestión muy muy engorrosa, muy complicada con otros organismos públicos, con otros bancos que tenían que operar la tarjeta, en fin, esas efectivamente fueron dificultades. También en el mismo orden operativo regamos la instrumentación de la aplicación de la, de los programas, en el caso de dos programas, Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida sobre todo este último, eh, una de las dificultades para ampliar la cobertura fue la eh eh eh las restricciones o yo te diría las insuficientes organizaciones sociales en el terreno en los distintos departamentos sobre todo del Interior del país, para coejecutar el programa. Es si nosotros desde el programa hicimos varias convocatorias, hasta ahora 4 convocatorias públicas y en las primeras convocatorias, este, se veía que había dificultades para llegar a un nivel de, de propuestas y de proyectos para, de las organizaciones de la sociedad civil, este, tal que pudieran satisfacer la expectativa que nosotros teníamos. Fue y es todavía una dificultad. Eh, luego, en realidad, yo no sé si calificaría como dificultad pero en realidad la superación de algunas situaciones de extrema pobreza no se resuelven solamente a través de una transferencia monetaria. ¿Verdad? Hay una dimensión socio-cultural hay una dimensión psicológica y, de la pobreza, que, este, hace necesaria una intervención mucho más multidisciplinaria, y de mayor profundidad y que abarque precisamente la multiplicidad de dimensiones, aquellas a que me refería. No es que

sea una dificultad insalvable o que no supiéramos que realmente esto fuera así, no, pero eh eso en muchos casos hace que los programas, este, bueno, se vean más interpelados. ¿No? Hacer más eficaces en sus propuestas, eh, y después eh en el orden político yo podría señalar también hay una incompreensión de parte de algunos sectores, eh incluso de la oposición que no no entendieron claramente cual era la finalidad y cual era el propósito del plan de emergencia. Y se dedicaron en sus primeros meses de ejecución a a efectuar duras críticas a tanto al diseño como a la propia implementación del plan. Hoy afortunadamente estamos en otra etapa, eh, no hay, no tenemos, no hemos observado estas críticas tan duras como solíamos tener en aquél momento, eh, probablemente también porque hemos logrado realmente avances muy importantes ,muy significativos, con el plan y yo creo que el primer objetivo de frenar el empobrecimiento agudo está cumplido, está cumplida en la medida que hoy la tendencia en Uruguay indica que la pobreza y la indigencia vienen descendiendo desde al menos el año 2004 hasta la fecha, pasamos del 31,5% a un 27,7 al primero de noviembre de 2006, esto para lo que tiene que ver con la pobreza, y la indigencia pasó de 3,9 a 2,6 aproximadamente. ¿No? Este, eso implica naturalmente que hubo una reducción y obviamente un freno a la posibilidad de que más hogares cayeron por debajo de la línea de pobreza.

9) G.S: La novena. ¿Cuáles son los elementos más importantes que el PANES aporta a la sociedad uruguaya actual?

C.M: Bueno, eh, yo creo que hay un elemento fundamental que es haber colocado en la arena pública el, las situaciones en las cuales si encontraban miles de uruguayas y uruguayos, y sobre todo no solamente de haber colocado en esa agenda pública el problema de la pobreza y la indigencia sino haberle puesto caras, rostros a esa pobreza y hablar de la realidad cotidiana de, bueno, de escenas de miles de uruguayos que para algunos sectores de la sociedad estaba oculto o estaban ausentes de las, de la prioridad. ¿Verdad? Eh, y también creo que aportó en el sentido de renovar una práctica de solidaridad entre la sociedad uruguaya, que fue de alguna manera un soporte fundamental durante la crisis y que también lo es en la medida en que muchísimos, eh, voluntarios están colaborando y lo han hecho desde un principio y lo vienen haciendo con el plan de emergencia, y que eh también el plan ha permitido regenerar redes, este, sociales a nivel del interior, a nivel de Montevideo también, de modo que precisamente renueva ese carácter de sociedad solidaria y que y que asume colectivamente un desafío, un desafío de la integración, de la reducción de la pobreza, de la reducción de la desigualdad, como un desafío de la sociedad en su conjunto y no solamente un desafío del estado, del gobierno en este caso que desde luego le cabe la principal y primera responsabilidad. ¿Verdad?

10) G.S: La décima. En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo del año 2003, Clarisa Hardy pone énfasis en la capacidad de ONGs para asumir tareas de desarrollo social. ¿Se usa de alguna manera la capacidad de ONGs en el Uruguay en cuanto al PANES y su ejecución?

C.M: Si, eh era precisamente lo que yo te decía en una de las preguntas, muchos de los programas del plan de emergencia no hubieran sido posibles ser aplicados y ejecutados si no fuera por la concurrencia de las ONGs. De hecho, Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay, el programa Alojamiento a los Sin Techo, y otros programas más que tienen que ver con educación, eh, no hubieran sido posibles de instrumentar sin la participación de las ONGs, eh, precisamente es como un un un fenómeno con dos caras, una cara positiva es la participación de las ONGs y de las organizaciones de la sociedad civil que es mucho más amplio que las ONGs, en el estricto sentido de la palabra. Eh, este es el lado positivo, peor el lado negativo es eh el el déficit de organizaciones de la sociedad civil que pudieran haber ampliado mucho más el impacto del plan de emergencia en estos componentes, en estos programas ¿Verdad?

Es como decir, bueno, está bien, en algunos casos nos faltaban, este, faltó digamos, hubiéramos querido más participación todavía, de todas maneras es un nivel, un tipo de participación de las ONGs en la política social es verdad, nosotros hemos generado hoy un espacio de diálogo social que es un ámbito institucionalizado por resolución de la ministra que en el cual están sentadas las organizaciones de segundo y de tercer grado representativas de la sociedad civil en una función, en un papel que no tiene que ver estrictamente con la ejecución o instrumentalización de los programas o las políticas sociales, y que tiene que ver más que nada con el ubicarse en un papel de interlocutor para evaluar, para intercambiar, para proponer, para criticar, para hacer sugerencias al propio gobierno en materia de política pública social, ese es otro papel que entendemos es muy relevante para las ONGs, es decir, no es solamente el papel de ejecutores o coejecutores sino también este otro papel, el papel de constituirse como un actor social que tiene voz, que tiene propuestas y capacidad de eh sugerir, tomar iniciativa.

11) G.S: Bien, seguimos. El PANES consiste, como Usted recién dijo de 7 u 8 programas diferentes, y Usted es director de uno de estos programas, ¿cierto?

C.M: Yo soy Director Nacional de Políticas Sociales, que es una de las direcciones que tiene el Ministerio de Desarrollo Social y dentro de mi dirección tengo la responsabilidad de dos componentes, el programa Construyendo Rutas de Salida y el programa que denominados Proyectos de Opción Productiva, que es otro componente que intenta proveer asistencia económica financiera y técnica a los distintos protagonistas del plan de emergencia todas veces que ellos quieran eh tomar, toman la iniciativa para autogenerar su propio trabajo, su propio empleo en emprendimientos productivos, algunos asociativos y otros no. La dirección de políticas sociales tiene otras responsabilidades que trascienden el plan de emergencia, por que el MIDES tiene una función esencial que está establecida por ley, la propia ley de creación de mides lo establece, que es la de articular y coordinar las políticas sociales eh en el Uruguay. No solamente aquellas políticas vinculadas a la emergencia, y entonces el MIDES a su vez tiene otros programas que son el Instituto Nacional de la Mujer, que tiene que ver con la igualdad de género eh, el Instituto del Joven que es in INJU y otras direcciones y la nuestra que tiene esa función, específicamente cae en nuestra dirección la coordinación de políticas sectoriales y la coordinación interministerial de estas políticas. Para eso se creó por ley en julio del 2005 un gabinete social que está constituido por ministros y ministras del área social más economistas y finanzas y más un representante del congreso de intendentes y debajo de este gabinete social un consejo nacional de coordinación de políticas sociales, que es quien apoya al gabinete social en que ejecuta, es un organismo más operativo, más ejecutivo que el gabinete. Se reúne pocas veces al año. El consejo se reúne cada 15 días. El gabinete social lo preside la ministra, y el consejo lo presido yo, como Director Nacional de Políticas Sociales. Entonces, mi dirección tiene otras vías de trabajo, por ejemplo, este viernes estaos presentando en Edificio de Libertad, que es el edificio de presidencia, una versión preliminar del repertorio nacional de políticas públicas y prestaciones de la administración central. Es un trabajo que hicimos en conjunto con la Facultad de Ciencias Sociales, y que va a presentar un informe sobre una sistematización, procesamiento del relevamiento que se hizo de todos los programas sociales que vienen generando los distintos efectores públicos, estatales, y que no tiene nada que ver con el plan de emergencia, entonces.

G.S: Por ejemplo, en el programa Construyendo Rutas de Salida y el POP, ¿cuáles son las metas principales?

C.M: En construyendo rutas de salida lo que pretende es generar oportunidades para la población que está hoy en situación de exclusión social, a través de tres ejes fundamentales. El eje de la lectoescritura y lógica matemática, que significa la posibilidad de recuperar la capacidad de lectoescritura, habido cuenta que hay un porcentaje importante de personas que

son analfabetas funcionales, por desuso, ¿verdad? Que fueron a primaria, talvez no completaron toda la escuela, pero por no tener una práctica han perdido esa capacidad de escribir y de leer con fluidez. Entonces el programa intenta dar respuesta a ese problema, en segundo lugar también el eje vinculado a potenciar e identificar las actitudes y aptitudes para el trabajo, la dimensión laboral, la dimensión del trabajo que está ubicada en ese eje, y en tercer término, el eje que denominamos el reconocimiento de los derechos de ciudadanía, eh, y también de trabajo en los aspectos más subjetivos en el autoestima de las personas que están en situación de exclusión y pobreza. Eh, entonces, el programa intenta brindar un espacio y generar un proceso socioeducativo de promoción social, de desarrollo de procesos socioeducativos que, eh, digamos fortalezcan la capacidad de desarrollo en esa capacidad de potencialidades que todos de nosotros tienen, pero que de pronto necesitan de este estímulo y esa oportunidad. Eso se hace a través de grupos de 25 jefes y jefas de hogar con equipos multidisciplinarios, asistentes sociales, maestros, psicólogos, educadores. Y en un periodo que va de seis meses, en donde hay una carga horaria de 10 horas semanales, de las cuales seis horas son de actividades educativas y cuatro horas de actividades comunitarias. Y bueno, se desarrollan durante esos seis meses con grupos de 25. Y son las ONGs que precisamente presentan propuestas y proyectos para, este, trabajar con una cantidad de grupos. Hoy estamos cubriendo, eh, a lo largo de todo este período hemos cubierto 13 mil hogares, eso significa 57 mil personas. (Suena el teléfono).

G.S: Una pregunta a cerca de este programa también. ¿Después de estos seis meses, qué hace la gente, qué pasa después?

C.M: Muy buena pregunta, eh, eso también nos preguntan los protagonistas. Y por eso, eh, nosotros siempre decimos que salidas de la emergencia social son, eh, salidas que deben tener en cuenta el punto de partida de cada uno, las características de cada hogar y también las posibilidades y potencialidades. Por ejemplo, para muchos, eh, la posibilidad de generar un proyecto de opción productiva junto con 3 o 4 o 5 es una posibilidad muy real, es una alternativa para salir de esas situaciones de extrema vulnerabilidad, presentando un proyecto de huerta familiar o de huerta orgánica o de pequeñas industrias o pequeños talleres artesanales, pequeñas manufacturas, o un proyecto de servicios o cualquiera sea, de tal suerte que ese proyecto les pueda generar un ingreso sostenido en el tiempo duradero después que la gente salga de, después que deja el plan de emergencia.

G.S: ¿Existen datos fijos, o sea, se sabe que la gente ha salido de la indigencia?

C.M: Hay algunos que han conseguido empleo y se reincorporaron en el mercado de trabajo, hay otros que han conseguido, por la edad, obtener una pensión a la vejez, que es el doble del Ingreso Ciudadano, por lo menos y que, bueno, son las personas mayores de 70 años y más, y que han conseguido obtener la pensión a la vejez, y hay otros que efectivamente han podido presentar proyectos productivos y a través de esa opción ir generando su salida de la emergencia. Todavía no hay cuantificación, nosotros estamos ahora haciendo una evaluación de las distintas rutas que han tomado y que se están construyendo con, a nivel de la población del plan de emergencia, pero esto lo vamos a tener seguramente en el primer trimestre del 2007 con datos mucho más precisos. Pero es cierto que hay muchos que ya han salido por esas dos o tres situaciones que yo te planteaba.

12) G.S: Hace más de un año que el PANES empezó a funcionar, ¿cómo evalúa Usted el plan hasta ahora, y en cuanto a los programas que Usted dirige, se están logrando las metas?

C.M: Si, yo evalúo y creo que evaluamos muy positivamente el plan. Yo creo que hemos conseguido algunos de los objetivos ya, y estamos cumpliendo con los demás objetivos tal como nos habíamos propuesto desde el comienzo. Incluso a nivel de los distintos componentes y más allá que en algunos casos nos resta ampliar la cobertura de la población, eh, pero se puede decir que estamos efectivamente cumpliendo las metas. En algún caso

sobrecumpliendo las metas, porque efectivamente el Ingreso Ciudadano estaba previsto, como yo te decía, para 45 mil hogares, y hoy llega a 78 mil. Y las tarjetas evidentemente tenían una cobertura primaria mucho menor a la que hoy tiene de 55 mil o más tarjetas magnéticas distribuidas. Así que en términos de metas y de resultados nosotros pensamos que estamos dando un paso fundamental que por cierto como yo decía no se explica todo, eh, por efecto directo del plan de emergencia, ¿verdad? Porque hubo una mejora en la demanda de empleo en el mercado, porque hubo una mejora de la recuperación salarial, eh, en base a las negociaciones colectivas y los consejos de salarios, hubo una mejora en el ingreso medio de hogares, es decir que hay un conjunto de factores que han operado para mejorar la situación de los sectores más excluidos, no es un efecto directo y único del plan de emergencia. Pero tampoco podemos decir que el plan de emergencia nada tuvo que ver con esta mejora, ¿verdad? En consecuencia yo diría sí, el, los grandes objetivos los estamos logrando, las metas básicas también estamos cumpliendo, estamos ahora haciendo un ajuste para el último tramo del plan de emergencia que va hasta septiembre, octubre, noviembre tal vez, del 2007. Y eso también está obligando y acelerando la discusión en función de la siguiente fase, que es sobre todo determinada por el plan de equidad.

G.S: Sí, esta es la última pregunta, así que después regresamos a este tema. (Suenan el teléfono).

13) G.S: La penúltima. Ha habido críticas, como Usted dijo, en cuanto a la implementación del PANES, y se sabe también que hay muchos objetivos que todavía no se han logrado cumplir, ¿cuáles son, según su opinión, las razones más importantes por las que hay temas pendientes?

C.M: No es sencilla la pregunta pero, a ver. Las críticas vinieron al principio de varios lugares, desde varios actores, una de las críticas tenía que ver con la selección de la población beneficiaria del plan de emergencia y los mecanismos y metodología utilizados a tales fines. Los que nos criticaban eran, en parte, la academia, es decir, desde los ámbitos universitarios, eh algunos investigadores en fin especialistas y expertos, no todos eh, digo desde donde venían. También, eh, una, de la oposición sobre todo de algunos sectores de la oposición política, o sea de los partidos políticos que están en la oposición y también de las ONGs. Nosotros, este, tuvimos que recorrer el país varias veces y explicarles a las ONGs por qué en realidad nosotros asumíamos la entera y total responsabilidad en el diseño del plan de emergencia y en cómo implementarlo más allá de que estuviéramos apostando después a su participación fundamental en la ejecución de varios programas, pero la crítica tenía que ver en cuanto a cómo llegábamos a determinar quiénes estaban y quiénes no estaban incluidos en el plan de emergencia, ¿se entiende? A quiénes les tocaba el ingreso y a quiénes no, para hacerlo rápido. Y esa fue una de las principales críticas porque nos dijeron no pero Ustedes tenían que haber hecho una consulta a las ONGs de cada uno de los departamentos y localidades en todo el país, porque somos nosotros los que conocemos mucho más que Ustedes la realidad y quienes son los pobres y quienes no lo son. Y sin embargo nosotros dijimos que desde el principio la selección de los beneficiarios del plan de emergencia tenía que tener por lo menos dos o tres requisitos fundamentales. Uno de ellos tenía que estar vinculado a un proceso transparente, y conocido por todos desde el principio. Otro de los criterios fue una objetividad en función de un determinado mecanismo, de un algoritmo que fue una fórmula que combinaba las condiciones de materiales de vida de un hogar con el nivel de ingresos económicos, y luego un dispositivo de visitas de campo para ratificar o no la, este, eh la condición de elegibilidad del plan de emergencia. Yo sigo defendiendo estos criterios, hay otros que nos dicen que fue un error. En realidad, este, más allá de que hubo efectivamente problemas y dificultades de un mecanismo que por momentos se tornó muy engorroso, es cierto y yo si lo reconozco, eh eso no invalida el procedimiento, no lo invalida,

es más, hoy tenemos la tranquilidad absoluta de no haber aplicado amiguismos ni políticas clientelares a la población del plan de emergencia, para la selección de la población. Eh luego hubo otras críticas que tienen que ver con el diseño de algunos programas, y eh, críticas luego en los últimos meses a la incapacidad administrativa, a la excesiva burocratización, a los controles desproporcionados, a las ONGs, en fin un sin número de críticas, este, que todavía estamos recibiendo. De todas maneras, este, también hay una ponderación muy positiva de la sociedad civil, de las organizaciones, de la población en general, en cuanto a lo que ha significado el plan para un conjunto muy importante de la población. No decimos que las cosas se hicieron en la perfección porque eso no, sería insensato, nosotros cometimos errores, lo importante es que revisamos, evaluamos permanentemente, discutimos con externos y a nivel interno, nosotros no hemos tenido nunca problemas en abrir las puertas de un debate, fuimos a donde tuvimos que ir, en más de una ocasión nos pegaron muy duro, porque estábamos muy dispuestos, pero precisamente eso nadie puede, nadie puede dudar de al menos dos elementos básicos. Uno, que dijimos siempre lo que íbamos a hacer, y la población lo conocía desde antes que asumiéramos el gobierno, y que siempre estuvimos dispuestos a discutir, a debatir, a escuchar iniciativas, a escuchar y tomar notas de las críticas, y tampoco nadie nos puede cuestionar el trabajo, es decir, aquí trabajo hubo, este, siempre y con mucha convicción. Reitero, no, este, un trabajo hecho con soberbia y, ¿verdad? Y creer que uno siempre uno tiene la razón de su lado, pero este, precisamente por lo que yo decía, por la apertura, la disposición a la crítica, en algunos momentos una crítica muy dura, pero aquí estamos, seguimos trabajando fuerte.

14) G.S: Perfecto. Bueno, llegamos a la última entonces. Después de haber transcurrido dos años, la iniciativa PANES dejará de funcionar, ¿se piensa que los cambios producidos durante esos dos años se harán permanentes o se piensa en el PANES como algo pasajero?

C.M: El PANES es pasajero como yo te lo dije al principio, tiene una fecha de finalización y eso es indiscutible. Eh, hay efectos e impactos sociales en los hogares que están hoy en el plan e emergencia que esperemos sean irreversibles, es decir, que sean de profundidad y que se sostengan en el tiempo. Luego, eh, hoy estamos precisamente revisando, eh, este último tramo, vamos a tener una jornada especial del gabinete ministerial el martes que viene, con la ministra y la subsecretaria, para discutir la siguiente etapa. Y la siguiente etapa es el Plan de Equidad, que es un plan para toda la población, con énfasis en los sectores más excluidos, pero no exclusivamente. Que es un plan que va a involucrar a todo el gobierno, a todos los ministerios y a todos los organismos públicos, incluyendo a las intendencias municipales y en tercer lugar es un plan que va a ser coordinado y articulado, como lo fue éste, por el Ministerio de Desarrollo Social, pero que no va a ser ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social, sino que va a ser ejecutado por los distintos ministerios, y que es un plan que tiene como propósito la integración social, la reducción de la desigualdad, la justicia, y apunta a la remodelación del sistema de protección social y de la matriz de bienestar en el Uruguay, este es el objetivo fundamental del plan de equidad. O sea que cualitativamente es una fase diferente, no es el panes 2, no es otra versión, sino que es, reitero, cualitativamente otra fase, que sin duda tiene en los sectores sociales excluidos una una prioridad, pero que no termina ni empieza con ellos, sino que es una mirada al conjunto de los sectores sociales que constituyen nuestro Uruguay. ¿Te quedó claro?

**Lauro Meléndez y Delia Soria, 13.12.2006:**

L.M: Mucho gusto, ¿cómo te va Guro? Soy Lauro Meléndez, Director de Evaluación de Programas y responsable del componente Mejoramiento del Hábitat del PANES. Ella es;

D.S: Delia Soria, asistente social de profesión, este, coordinadora técnica, de una de los programas del PANES, el Mejoramiento del Hábitat. Mucho gusto y bienvenido.

L.M: Esto forma parte de los que es, lo que acordamos recién, con respecto a la grabación de la entrevista, y yo quería ponerte el antecedente de dos cosas. Vos vas a hacer entrevistas o intervenciones a distintos directores del plan de emergencia. Justamente, la implementación del plan de emergencia dentro de la estrategia general del MIDES es por la característica que tiene, que después lo vamos a desarrollar en las preguntas está en construcción, entonces algunos de los datos que te podemos dar nosotros, de repente son incompletos respecto de los datos que te puede dar algunos de los referentes de cada uno de los programas específicamente. Porque si nosotros bien tenemos la sistematización de la evaluación y del monitoreo, los datos que estamos trabajando son por lo general a junio de este año, y hay cuestiones que han sido avanzadas e incluso hay cuestiones que por temas de la dinámica administrativa todavía no hemos nosotros recogido la información porque, como vos sabrás, en América Latina, estos países de economías dependientes, el sistema de información online como en otras partes del mundo se da, estamos lejos de estar en condiciones de poder desarrollar, entonces siempre, esas informaciones dependen de las fuentes de información, de la calidad del registro de esa información, y eh un poco de la velocidad con que se hace, información..... a la parte central. Te digo esto porque es una forma de encuadrar también cómo va a ser esta dinámica de nuestra conversación.

2) G.S: Seguimos con la segunda pregunta. Tengo que leerlo porque necesito tenerlo acá. ¿Cuáles son para Ustedes las razones más importantes por las que Uruguay precisa hoy en día un plan de emergencia?

L.M: Básicamente es eh en términos de lo que ha sido la historia del Uruguay a partir de la década de los 50, y de la primera firma de (cante) intención Con el Fondo Monetario Internacional, todo un despliegue de avances del neoliberalismo en el Uruguay que ha llevado a un aumento de la brecha entre eh las clases sociales en Uruguay, ¿no? Diferenciamos dos grandes, que son el porcentaje más rico de la población del Uruguay y el porcentaje más pobre de la población. En base a ese, ese proceso de acumulación, dictadura mediante donde se consolida la de bastear, donde se consolida otros espacios de marginalización en componente de exclusión del neoliberalismo que es el más fuerte, y a partir de la crisis del 2002, crisis económica desde el punto de vista financiero, también que ha llevado a que mucha gente se haya quedado sin empleo y que ha llevado a un deterioro mucho más grande de la capacidad adquisitiva de la población, surge la necesidad imperiosa de un plan de emergencia. Si bien, la fuerza política por la cual yo estoy aquí en particular, que es el Frente Amplio, ha desarrollado estrategias y propuestas de planes de emergencia o estrategias de atención a la emergencia a los gobiernos anteriores que no han sido tenido en cuenta, bueno, como parte de la plataforma política por la que la gente nos ha votado es eh la generación de este plan de emergencia. Plan de emergencia que atiende al quintil más fuerte de la pobreza, nosotros tenemos una, lo que es la línea de pobreza elaborada por el INE, que es diferente a la línea de pobreza de la CEPAL, y tenemos una línea de indigencia. Entonces estamos trabajando con la gente que está por debajo de la línea de indigencia y un porcentaje un poco por arriba para evitar eh la caída. Acá me dicen que explique qué es el INE. El INE es nuestro Instituto Nacional de Estadística, que es el que hace los relevamientos de los censos, en este caso el relevamiento de las Encuestas Continuas tantos de hogares como de ingresos. Entonces la línea de indigencia básicamente habla sólo de ingresos, no entonces, se manejó para la elaboración de este plan de emergencia datos obtenidos eh, en una encuesta que hizo el INE y a su vez una encuesta que hizo el Ministerio de Salud Pública de talla y peso en las escuelas, en base a eso se georeferenció cuál era la población con mayor vulnerabilidad, y se estimó que el plan de emergencia debería atender a unos 40 mil hogares. Al día de hoy

llevamos inscriptos 80 mil hogares, lo que de alguna manera modifica el universo y permite ver que en el Uruguay estaban viviendo con esa actitud, la pobreza y la indigencia son una de las razones puede ser o el diseño muestral de la encuesta continua y porque no se llegaba a las poblaciones de menos de 5000 habitantes dentro de la técnica utilizada. Capaz que yo me voy a ya a una segunda pregunta, pero básicamente es por la cantidad de gente en situación de vulnerabilidad social y en situación de exclusión real de no conseguir la ciudadanía y de eh incapacidad de acercarse incluso a los derechos que ya sabían que tenían generados.

D.S: Incluso en el marco de lo que decía Lauro que venía desarrollando y en el marco de la pregunta de tu pregunta Guro de por qué nosotros creemos que es necesario un plan de emergencia en Uruguay, este, como decía Lauro recién, la crisis del 2002 agudiza toda una situación que se venía dando de hace mucho tiempo atrás. Lauro arrancó en la década del 50, este, esto a consecuencia de eh dos modelos político, económico, financiero en nuestro país, ¿no? Entonces el Uruguay si bien en determinado momento se destacó por su trama o por tener una clase media que amortiguaba muy fuerte, este, con capacidad, este, de trabajo y con capacidad incluso digo, nuestro sistema educativo estaba reconocido en toda Latinoamérica y se iba más allá de los límites de Latinoamérica, digo, todo esto se vino deteriorando por esto que decíamos por los modelos, este, eh, entonces nosotros incluso en uno de los componentes del plan de emergencia trata de recuperar esas habilidades y destreza que nuestra población trabajadora, que era el grueso, o la masa, este, o el grueso de la población, este, fue perdiendo, eh, y a su vez esa trama social, este, muy añorada por nosotros, por los uruguayos, o nuestros padres que vivieron en este tiempo, eso se fue deteriorando, entonces digo, nosotros estamos sintiendo que estamos perdiendo, este, toda esa situación hace que la calidad de vida del uruguayo, que se caracterizaba esta clase media por estar capacitada y estar capacitada para el trabajo, incluso con un nivel, este, aceptable no sólo en niveles de Latinoamérica, sino más allá, entonces, este, nosotros decimos que el plan de emergencia se hacía estrictamente necesario y uno de esos componentes es, está dirigido a rescatar las capacidades, las habilidades y las destrezas que tuvieron algún tiempo los uruguayos.

3) G.S: ¿Pueden Ustedes explicar el procedimiento del plan de emergencia, cómo y cuándo se empezó a pensar en crear un plan de emergencia de este tipo?

L.M: Durante las crisis consecutivas que se fueron dando la fuerza política planteó varias medidas de emergencia, y dentro del programa del gobierno se habló de un plan de emergencia específicamente que es este que estamos desarrollando que, se puso a discusión de los que son los organismos de esa fuerza política, que se presentó ante la ciudadanía y que comenzó a trabajar al día siguiente, o sea, empezó a trabajar desde el punto de vista gubernamental el día siguiente después de haber ganado las elecciones. En este país tuvimos la, por primera vez la mayor parte de las informaciones periodísticas venían a buscar información al nuevo gobierno, y es más, en la medida que se estaba haciendo para ejercer acciones el gobierno cuando aún se había asumido el gobierno. Fijate que el plan de emergencia desde el punto de vista jerárquico, el Ministerio de Desarrollo, de punto de vista institucional es creado a fines de marzo, y el plan de emergencia comienza a ejecutarse primero de abril. Se había trabajado durante todas las vacaciones acá del Uruguay, en todo el verano, incluso provocando acciones de otros organismos aún no siendo gobierno, acordando con otros organismos para poder tener eh, fijate, el 25 de abril se realiza el primer pago a 8800 ciudadanos, ¿no? Eso es una cuestión importante porque es una ley que se aprueba y a los 4, 5 días, estábamos ya ejerciendo. O sea, se empezó a pensar antes, pero se empezó a articular concretamente en el verano del 2004.

4) G.S: ¿Cómo se ubica el PANES dentro del programa político general del Frente Amplio, es un elemento muy importante?

L.M: Es un elemento muy importante, porque es el primer salvataje de una crisis brutal que estaba viviendo nuestra población. Superando la crítica general sobre el asistencialismo, eh, como voluntad política se digo la gente no puede morir de hambre. Hay que dar una respuesta urgente a la gente excluida siempre de los programas sociales. Entonces se pensó en el plan de emergencia y se pensó en una duración acotada, justamente para que no tuviera aviso de asistencialismo, es decir, empezamos un plan y dura eternamente, como quizás ha pasado con algunos de los planes eh en el resto de América Latina, ¿no? Que tienen la dificultad de no haber plan de tiempo, ir extendiéndolo, básicamente sí se pensó y hubo un acuerdo general, no se sabía cómo, después se decide crear un ministerio para que lo ponga en práctica. En un principio pensamos en una unidad operativa dependiendo de la presidencia de la república que articulara y coordinara, y la tarea fue mucho más grande de lo que pensamos en un principio, que después la vamos a seguir explicando cuando hablemos de las dificultades, a qué se deben y cuáles son las principales que nosotros encontramos.

5) G.S: ¿Se puede decir que el PANES es una iniciativa uruguaya, es decir, con elementos meramente uruguayos, o se basa principalmente en experiencias de políticas sociales de índole similar en otros países latinoamericanos?

L.M: sí, en Uruguay no somos necesariamente soberbios como para decir tenemos una respuesta punta y exclusiva de nosotros, si la idea de la medida que se ha ido analizando la realidad progresiva del país es una idea uruguaya que responde a características uruguayas, el diseño responde a la realidad uruguaya porque nosotros pensamos en un plan de emergencia que tiene mucha importancia lo local, porque pensamos que cada población del país es una realidad diferente, entonces pensamos una articulación desde un nivel central de dirección política y también de nivel descentralizado de ejecución e incluso de algunos espacios de decisión política. Por supuesto, digo, no somos soberbios en la medida de decir nosotros tenemos la respuesta a todo, sino que a su vez analizamos opiniones con representantes de otros países latinoamericanos que están implementando planes de erradicación de la pobreza o planes de erradicación de hambre, como en el caso de Fome Cero de Brasil, como algunos casos eh de Argentina, en el caso de Progresión o Oportunidades de México, y hemos tenido relacionamiento ya de forma personal con reuniones que hemos mantenido con Latinoamérica y por vía correo electrónico, o vía buscando información de las publicaciones que hay, sea de Colombia, de Ecuador, de Costa Rica, El Salvador, Brasil, Argentina, Chile, o sea, hemos tenido en cuenta las experiencias a nivel mundial porque nosotros queríamos cometer nuevos errores, aprender de los errores cometidos, porque siempre se analizan, viste que está de moda analizar las buenas prácticas, nosotros analizamos también las malas prácticas, para poder cometer errores originales.

6) ¿Cómo se financia el plan? ¿Dirían Ustedes que el uso de recursos económicos para el PANES perjudica otras de las responsabilidades del estado que también deberían ser financiadas a través del presupuesto nacional?

L.M: No, yo diría que es a la inversa. Primero, el Ministerio de Economía y Finanzas junto con el Banco Interamericano de Desarrollo, firmó un convenio, un acuerdo, para la transferencia de 250 millones de dólares más o menos, al Ministerio de Economía y Finanzas, en un programa de sectores sociales que involucraba al Ministerio de Desarrollo Social e involucraba al Banco de Provisión Social, involucrada el Instituto Nacional de Estadística, otros organismos más que ahora no me acuerdo. Pero con la condición de que el plan de emergencia fuera financiado con fondos del presupuesto nacional, fueron programas presupuestados, un compromiso que tenía el Ministerio de Finanzas. Que pasa, para qué ha servido y por qué no perjudica responsabilidades de otras dependencias del estado, sobre todo los sectores de políticas públicas. En la medida en que nosotros tenemos 7 componentes que

más adelante los vamos a desarrollar, simplemente voy a decir cómo se trabaja en el MIDES. Nosotros en particular en el tema de la vivienda hicimos un convenio con el Ministerio de Vivienda, que es el encargado de la política de vivienda. Hicimos una transferencia de recursos para licitaciones de recursos y contratación de mano de obra, de técnicos sobre todo. Con el Ministerio de salud Pública también el componente de salud se hizo en un convenio de una transferencia de dinero del ministerio de salud pública, o sea, las ejecuciones del PANES potencian de alguna manera, y ayudan a la realización de las políticas públicas de acuerdo a los efectores. ¿Porque? Porque después lo vamos a ver también, uno de los objetivos del panes es elevar la calidad de vida de los protagonistas, los más excluidos para que puedan acercarse a esos, a esas políticas más universales que desarrolla..... que básicamente son educación y salud, son las dos grandes políticas universales que tiene el Uruguay, y que ha tenido históricamente un poco que ver con lo que decía Delia, ¿no? Históricamente, el acceso gratuito a la salud pública y el acceso gratuito a la educación son quizás las razones por las que más se reconoce en el Uruguay, al Uruguay a nivel de América Latina.

7) G.S: ¿Cuáles son las metas y los objetivos principales del PANES?

L.M: El objetivo principal del PANES es aliviar eh las situaciones de emergencia social. Eso pasa por elevar la calidad de vida de los protagonistas, para que puedan acercarse al, como se llama, al ejercicio de derechos ciudadanos, que son derechos humanos, ¿no? Ese podríamos decir que es el objetivo principal del plan de emergencia.

8) G.S: ¿Ven Ustedes algunos obstáculos para que estos se cumplan, y los pueden explicar?

L.M: Sí, obstáculos hay miles. Primero, la herencia recibida de gobiernos anteriores y la intencionalidad política de otros gobiernos. A qué redundo esto. Redundo en que la información que nosotros manejamos es parcial y el estado uruguayo siempre ha generado un espacio de fragmentación de las políticas. La reversión de todo un proceso de implementación de las políticas es lo que nos está llevando más tiempo. Te pongo dos o tres casos claros. Hay compromisos ya asumidos, de otros organismos del estado, que tienen de alguna manera todo su presupuesto entre comillas enajenado o comprometido, para ciertas políticas que no admiten la posibilidad de poder desarrollar una propuesta, que después te voy a explicar cuál es la que sigue, de coordinación y articulación y complementación de políticas. Igual se está siendo de potenciar esas políticas que se están haciendo esos organismos con eh el plan de emergencia y el Ministerio de Desarrollo Social. Otro tema es la forma de registro, te hablaba hoy básicamente la forma de registro se ve dificultado de, el tema de la conjunción de base de datos, tenemos problemas de macheo de base de datos, porque incluso los sistemas de registro de los organismos son distintos, de formato, de base de datos, es distinto, y estamos trabajando justamente para poder eh solucionar esa dificultad, trabajando cómo generando un sistema de información social, generando un formato único de base de datos, o sea un registro único de beneficiarios de políticas sociales, tomando como base los elementos anteriores, o sea, porque la herencia no es mala desde todos puntos de vista, ¿no? Hay aspectos, o sea, lo que, lo que tiene de malo esa herencia que nosotros tenemos, es en realidad la intencionalidad política con la que se hacía uso de los instrumentos. Muchos de esos instrumentos son eh convertibles, de la intencionalidad política que el gobierno actual tiene, que es trabajar como gobierno, y no que trabajen por separado cada uno de los ministerios. Porque la idea nuestra es tener como unidad de análisis a ese hogar, y que todas las políticas en un territorio que ese hogar habita confluyan en beneficio del hogar y de la comunidad porque son un binomio inseparable, un lugar está incierto, está inserto en un espacio social, y ese espacio social nutre al hogar y el hogar a su vez nutre a ese espacio social. De alguna manera buscamos que ese proceso sea de ida y vuelta para ir potenciando lo local. Básicamente los problemas grandes me parece que tenemos, básicamente son esos, ¿no?

9) G.S: ¿Cuáles son los elementos más importantes que el PANES aporta a la sociedad uruguaya actual?

L.M: Primero correr el velo de que el Uruguay es una sociedad europea, que en un tiempo lo llamó la Suiza de América, de que el capital educativo y sanitario se estaba depreciando, de ajustar la mirada y los instrumentos hacia las situaciones de pobreza, porque yo personalmente creo que el estándar de vida de una sociedad se mide por aquellos más vulnerables, y no se mide por la riqueza, no se mide por el PBI, porque el PBI puede ser de determinada manera pero no necesariamente habla de distribución, ¿no? Y de alguna manera se apuesta a una mejora de la producción con la distribución social de los recursos. Parece que el aporte que hace el PANES es que, en realidad no es el PANES, es el MIDES, en realidad, porque es una institucionalidad nueva, entonces pueden hacer creada con una cabeza diferente, el PANES sí los que hace es acercar la gente a los derechos, es construir ciudadanía, es permitir experiencias de trabajo con aquellos que hace generaciones que están desvinculados del mundo de trabajo, es ejercicios de derechos, y de alguna manera es el comienzo de las articulaciones. Por que el Ministerio de Desarrollo Social, por iniciativa de la ministra y por decisiones del Presidente de la República, es el coordinador de gabinete social. Gabinete social que aparte de involucrar a los ministerios que tienen, que son efectores de políticas sociales, y a lo organismos, incluye al congreso de intendentes, intendencia es un nivel descentralizado de gobierno, lo que llamamos provincial, otros lo llaman estadual, pero es una división administrativa, el Uruguay se divide en 19 departamentos en forma administrativa y cada uno tiene su intendente, y entonces son los encargados de ciertas políticas públicas pero a su vez con autonomía de gobierno central, entonces nosotros queremos también que esas autonomías no separen, sino que marquen roble para unirse y poder generar sinergias en el trabajo en conjunto.

10) G.S: En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo del año 2003, Clarisa Hardy pone énfasis en la capacidad de ONGs para asumir tareas de desarrollo social. ¿Se usa de alguna manera la capacidad de ONGs en el Uruguay en cuanto al PANES y su ejecución?

L.M: Sí. Totalmente, no sólo de ONGs, lo que ponemos es organizaciones de la sociedad civil. Un poco dentro de la diferenciación que hace Manfred..... con respecto a lo que es una OSC y lo que es una ONG, los roles que cumplen en las sociedades actuales. Nosotros incorporamos ONGs, incorporamos allí asociaciones que puede ser una ONG y una escuela, o sea, sociedades mixtas, instituciones deportivas, comisiones de vecinos, sindicatos, nosotros tenemos la suerte de que en el Uruguay desde la década de 60, después de que hubo lo que se llamó el Congreso del Pueblo tenemos un sindicato único, somos uno de los pocos países que tenemos sindicato único. Lo que eso le da una jerarquía y le da una solvencia importantísima, tenemos la Federación de Cooperativas de la Vivienda por la Ayuda Mutua, que también es un elemento que ha tenido una repercusión internacional, con el cual también se trabaja, bueno, se trabaja, con la Federación de Cooperativas de Producción, se trabaja con todas la organizaciones sociales que tengan un formato jurídico potable como para realizar convenios.

11) G.S: El PANES consiste en siete programas diferentes, y Usted es director de uno de estos programas, ¿puede explicar los elementos más importantes del programa que Usted dirige?

L.M: Sí, no solamente te lo voy a explicar, sino que te voy a dejar una copia del componente, por eso estaba demorando, estaba sacando la copia. Esto es un programa marco general, por que como te decía tiene nivel de aplicación según el desarrollo que tengan en lo local las intendencias y las organizaciones, de alguna manera todos los que están involucrados en eso. Este es un programa, eh, que lo más importante es que maneja el concepto de la autoconstrucción, autoreparación de vivienda, perdón. Porque trata de elevar la calidad de vida de, el hábitat más cercano del hogar. Podemos tener pensamientos ecologistas

interesantes, pero si nosotros no peleamos por el espacio habitable del ser humano, difícilmente podemos pelear por el espacio habitable de todos los que conforman la vida en los países. Entonces nosotros ahí estamos en coordinaciones, ese es el elemento más importante, en coordinaciones con los otros organismos vinculados al tema de vivienda como es el Ministerio de Vivienda, como es el programa de Integración Asentamientos Irregulares y como son las intendencias municipales. Y a su vez nosotros tenemos un convenio firmado con el Sindicato Único de la Construcción y Afines con el cual ellos, eh, contratamos a tres obreros calificados que hacen una tarea de tipo, de pedagogía práctica, o sea, trabajan con los que vana a hacer la autoreparación explicándoles cómo se levanta una pared, como se, de alguna manera se hace el pendiente de un caño para la eliminación de las excretas a un pozo negro, como se realiza un pozo negro, no sé, todo lo que tiene que ver con la práctica de lo constructivo, porque a su vez tenemos asistentes sociales y arquitectas trabajando en esos equipos en el cual uno desarrolla el concepto de la obra, o sea, obra en sentido precario, cómo podemos mejorar la calidad de vida de esta gente a un costo que nosotros medimos en una unidad que es de 1000 dólares.

G.S: ¿Esta gente quien es?

L.M: Esta gente son protagonistas del plan de emergencia, que ya están inscriptos, están cobrando Ingreso Ciudadano, pero que a su vez pasan una pauta diseñada por el componente Mejoramiento del Hábitat, que yo de alguna manera soy el responsable político, en la que se tiene en cuenta elementos de la construcción de la vivienda, elementos de hacinamiento, elementos sanitarios y elementos de vulnerabilidad en términos de embarazadas y niños menores de 4 años por un lado y menores de 12 por otro, o sea se hace una escala se hace una ponderación específica y se elabora un índice en el cual se pasa toda la base de datos y se determina un puntaje que va de cero a 735, por ejemplo. Hicimos un punto de corte y dijimos bueno, los que tienen más de 300 puntos son elegibles para participar dentro del programa Mejoramiento del Hábitat porque las condiciones de vulnerabilidad y la situación de vivienda comprometen a que ellos estén en situaciones de riesgo, algunos riesgos de vida, otros riesgos sanitarios. Entonces en función de eso nosotros definimos cuál era la población. Y a su vez coordinamos con bases de datos que tengan otros organismos, que es lo que yo te decía recién, que también encargada de ese reflector de políticas habitacionales y generamos a veces el trabajo directo desde el espacio nuestro o el trabajo directo desde el espacio de ellos, con el aporte económico nuestro de la canasta de materiales.

12) G.S: Hace más de un año que el PANES empezó a funcionar, ¿cómo evalúan Ustedes el plan hasta ahora, y en cuanto al programa que Usted dirige, se están logrando las metas?

L.M: Sí, mirá, nosotros tenemos, yo soy, esto me compromete doblemente esta pregunta porque soy director de evaluación de los programas y soy el responsable del componente Mejoramiento del Hábitat. Estamos en este momento en la salida a campo, de la evaluación cuantitativa y cualitativa, porque hace un año, el PANES más o menos es el tiempo para hacer la salida de campo, para, no tenemos datos acerca, datos específicos, concretos a cerca de cómo va, eh, el PANES. Dentro de la evaluación general te digo que podemos evaluar varias cosas. Primero, a nivel de percepción, y ojo, acá te estoy diciendo percepción, no te estoy diciendo datos científicos acerca de la metodología que estamos aplicando. Para la elaboración se encuentra una mejora de la autoestima de la gente. Sobre todo en aquellos programas que no tienen ninguna concreción material, o sea, porque tenemos un programa que es de Trabajo por Uruguay en donde de alguna manera se le paga un doble salario, se les paga un salario, se les retira el Ingreso Ciudadano pero se les paga un salario, eh, del valor, o equivalente a dos Ingresos Ciudadanos. Entonces de repente vos decís ahí hay una, es un beneficio esto y se dice bueno yo me meto en este programa. Para el programa como Rutas de Salida por ejemplo, dándose esta percepción de mayor elemento de autoestima en que vos

tenés la obligación de participar pero no tenés ningún plus para participar. Se ha dado casos de gente que ha sido dada de baja del plan, por diversas razones o por que consigue empleo o por que, por otras cuestiones, y que quiere seguir participando de ese programa, por que lo que se generó es un espacio donde de alguna manera uno tiene, eh, un oído, que le escucha, o varios oídos que le escuchan y comparten esos problemas y a veces encuentran soluciones, a algunos problemas, no todos. Entonces ya el hecho de ser escuchado se hace ser valorado como persona, el hecho de poder encontrar una estrategia, hace ser valorado como ciudadano. Hemos descubierto por estas vías eh niños que no estaban cobrando el beneficio de las asignaciones familiares, ¿no? Y que nosotros los acercamos a ese ejercicio de derechos, y eso por todo, desde todos los programas, ¿no? Hemos logrado que las personas de más de 70 años que tenían los derechos de cobrar una pensión a la vejez podían saber que existe este derecho, y que podían ejercer las acciones correspondientes para lograrlo. Hay mucha gente que está saliendo del plan de emergencia porque ha mejorado algunas condiciones macroeconómicas y de alguna manera el desarrollo laboral ha disminuido el desempleo en el país, digo los números macroeconómicos hablan de una evolución del PBI de un 7%, hay condiciones favorables como para la gente que salga. Y después se puede usar la base de datos para saber hacia donde va saliendo esta gente. Y básicamente eh yo te diría que es de todo el punto de vista positiva la elaboración del plan de emergencia, hay que ver si los datos ¿costitativos? y cualitativos corroboran esta percepción o de alguna manera la ¿perlativizan?, pero no creo que pase, que pase mal eso. Con respecto a las metas, si estás usando evaluación estricta cuantitativa con respecto a las metas digo que muchos de los programas están eh lejos de conseguir las metas planificadas sobre todo en lo que son el año adentro. ¿No? Y acá hay diversas razones. Problemas de cobertura, problemas administrativos que te decía, enlentecimiento en las acciones, o sea, en el desarrollo sí bueno hay programas que sí llevan ejecutado un 70% de repente, y hay programas que llevan ejecutado un 10%. Pero eso está todavía muy verde en términos de que hay un año para desarrollar planes y por ejemplo yo te doy el caso de la tarjeta alimentaria que arrancó tardíamente con dificultades de cobertura y hoy está cubriendo 62 mil hogares de los 70 y poco que estarían dentro de las condiciones de recibir la tarjeta alimentaria.

13) G.S: Ha habido críticas en cuanto a la implementación del PANES, y se sabe también que hay muchos objetivos que todavía no se han logrado cumplir, ¿cuáles son, según sus opiniones, las razones más importantes por las que hay temas pendientes?

L.M: Yo creo que esto está, cruza todo los comentarios que te fuimos haciendo en el correr de la entrevista. Hay uno que es importante y una de las principales críticas, uno de los principales problemas que tenemos, que no se entiende desde el imaginario social porque es una precisión muy subjetiva, que la gente hace sobre sí misma con respecto a lo que es la pobreza y lo que es la indigencia. No es una dificultad para comunicar que nosotros hemos tenido muy importante, porque insisto, nosotros estamos trabajando sobre la indigencia y lamentablemente como a veces decimos tenemos que elegir dentro de los pobres a los más pobres. Y eso ha generado subjetividades, ha generado, incluso subjetividades para el análisis de un montón de actores, eh, nosotros entendemos igual que la prensa sigue jugando un papel importante, no necesariamente a favor del gobierno, eh, sino respondiendo a otros tipos de intereses, que eso también predispone a la opinión pública, a ciertos tipos de juicios. Y cosas que no se han logrado llevar a cabo, yo te diría que no, que todo se ha llevado a cabo. No con la prontitud y no con la efectividad que merece, pero hemos desarrollado más cosas incluso, de las que nos proponíamos. Por ejemplo el tema de la operación milagro que más de 1300 personas han sido operadas en Cuba y han recuperado la vista, esto no estaba previsto. La campaña de identidad donde más de 15 000 cédulas se han transmitido, 15000 cédulas y digo capaz que poder lograr esto de repente si lo estás haciendo para un trabajo que puede haber en

Europa 15000 cédulas no es nada, pero somos un país de 3 millones de habitantes, entonces 15 000 cédulas es un número importante. Tema de política de frontera que eso lo fuimos descubriendo a medida que íbamos saliendo, no es lo mismo la dificultad de la identificación en Montevideo o en zonas urbanas que en las zonas de frontera, toda la problemática de la frontera nosotros somos un país chico, o sea que tenemos en términos comparativos fronteras grandes, eh, es todo un tema que tiene que ser analizado de esta perspectiva. Y bueno y después y, los temas pendientes es, el principal tema pendiente es qué hacemos después del plan de emergencia. Desde el gobierno, el Presidente de la República ha planteado un segundo escalón de combate a la pobreza, que es el Plan de Equidad.

D.S: Y después las dificultades propias de lo nuevo este, de lo nuevo, por que ahora nunca nosotros habíamos tenido, este, un plan de emergencia en nuestro país, ni un Ministerio de Desarrollo Social, este, entonces digo, frente ante conocimiento de repente surgen críticas infundadas que después cuando se tiene la información correcta no son tales las críticas. Que también, este, es para destacar esto, no.

14) G.S: Después de haber transcurrido dos años, la iniciativa PANES dejará de funcionar, ¿se piensa que los cambios producidos durante los dos años se harán permanentes, o se piensa en el PANES como algo pasajero?

L.M: No, nosotros pensamos en una evolución, una evolución del PANES y una transformación, como te decía antes, en otro escalón de atención a la pobreza. Pero no sólo la pobreza sino estamos intentando inventar o diseñar una focalización dentro de la universalidad, aunque parezcan elementos contradictorios, que está en un debate en la academia de hace años, la idea es instrumentar políticas universales, de alguna manera implementación focalizada para aquellos más desprotegidos. Yo te decía hoy que nuestra intención es acercar a la gente al ejercicio de los derechos, y parece que ese es el tema central. Ese es el compromiso político que asumimos y de alguna esto que yo te hablaba del Plan de Equidad incorpora a todos los ministerios porque hay varias grandes líneas de acción que ha tenido, que tiene este gobierno y todas tienen que ver con lo mismo, que es la reforma tributaria, una reforma tributaria que se realiza en la concepción de que pague más él que tiene más y que pague menos él que tiene menos, es una concepción que nuestro Presidente ha manejado desde que ha sido intendente de Montevideo, hay cuotas diferenciales, hay zonas físicas que de alguna manera va a grabar más según mayores niveles de ingresos, está la unificación de una serie de impuestos, la disminución en la medida de lo posible de los impuestos más regresivos, como es el IVA. Y bueno, también está la reforma de la salud, que de alguna manera es una de las políticas universales y la reforma educativa, reforma educativa que se creó eh, un debate educativo que ha durado cerca de un año, se hizo un congreso de educación en donde se van a hacer los aportes, a la próxima definición de la política educativa, presupuestal, se ha planteado lo que planteó UNESCO, un 6 % del PBI hacia la, destinado a la educación, este gobierno se había comprometido a, una vez culminado el período estar cerca del 4 y medio, que era el número anterior que UNESCO manejaba, y bueno, se está viendo si se puede llegar a comprometerse a ese 6%, o seguir mantener el compromiso de 4 y medio. La cuestión es de que el PANES, yo no quiero decirlo así porque puede entenderse mal, pero así como que sea un banco de prueba, una experimentación del ejercicio de gobierno, una experimentación en la articulación, en la generación de sinergias de los efectores de políticas públicas que sirva como base para la implementación de este Plan de Equidad. En realidad nosotros lo llamamos plan, eh, estrategia nacional para la justicia social, pero el Presidente como dijo Plan de Equidad posiblemente se siga llamando Plan de Equidad, ¿no? Bueno, básicamente eso, lo que estamos planteando, ¿no? Insisto esto también tiene una carga que puede ser de subjetividad de mí como director político, tu lo vas a tener que

chequear y comparar con las informaciones que tienen cada uno de los responsables o los otros directores porque quizás, no digo que haya cosas contradictorias pero de repente hay énfasis en unos lados o en otros y cada uno lo ponemos según nuestra percepción.

**Francisco Terra, 14.12.2006:**

1) G.S: ¿Nombre y ubicación digamos dentro del MIDES, o sea, cuál es tu trabajo?

F.T: Bueno, mi nombre es Francisco Terra y soy casi, casi sociólogo y un poco menos caso economista, eh, trabajo en la oficina de Monitoreo, en la división del Monitoreo dentro del MIDES, que está en la parte de la evaluación de programas. Y en realidad, la formalidad de mi inclusión es un poco extraño, porque soy un contrato del PNUD eh, en el marco de un convenio MIDES-PIAI, PIAI es el programa de integración de asentamientos irregulares, del Ministerio de Vivienda, realidad eso es un poco la formalidad, después en los hechos trabajo acá, no coincide mucho tampoco lo que, la parte formal con lo que hago.

G.S: claro

F.T: Después hay exposición de tareas del Monitoreo, MIDES, que del convenio, no sé que más.

G.S: Está bien.

2) G.S: Y la segunda. ¿Cuáles son para Usted las razones más importantes por las que Uruguay precisa hoy en día un plan de emergencia?

F.T: Bueno, en realidad, yo no incluiría el supuesto de que precisa un plan. O sea. Cuando preguntás cuáles son las razones por las que precisa, suponés que lo precisa. Yo creo que en realidad los temas que aborda el plan de emergencia, no son tan explícitos en sus objetivos. Eh. Son más las consecuencias de un modelo de desarrollo, o diría yo de la ausencia de un modelo de desarrollo, y me da la impresión de que más de precisar un plan necesita una estrategia de desarrollo, que abarque distintas dimensiones pero no creo que necesite un plan, creo que necesita una estrategia, un plan que empiece y que termine y que tiene metas concretas. No creo, no creo, no creo tampoco en la idea de que haya una emergencia. Creo que hay, hay, hay una tendencia de largo plazo que ya fue diagnosticado por la SIDE en los 70, a la descomposición de un modelo de acumulación y de desarrollo que no encontró un sustituto, eh, no encontró un sustituto que permitía la integración de toda la población en el sentido amplio de la integración, tanto económica como social y cultural, me parece que Uruguay tuvo un modelo muy dependiente de las coyunturas internacionales, y cuando le fue favorable le fue bien, y cuando le fue desfavorable, le fue bastante mal. En ese tiempo después de la, después de la guerra de Corea para acá, digamos, después del 55, el mundo se empezó a dividir entre, no sólo los países que les iba bien y los que les iba mal, sino entre los que empezaron a tener una actitud muy activa, en coalición con sus situaciones y los que seguían sin una actitud de desarrollo, yo que sé, Nueva Zelanda, Corea, todo una zona que tuvo una actitud muy activa en relación con su desarrollo. Y Uruguay quedó más en el bloque de, de, de no poder resolver los conflictos sociales para decidirse a tomar un camino, y se manejó un poco más por la inercia, en el sentido han habido ciclos más más vinculados al precio internacional de la carne, o cuestiones por el estilo.

G.S: claro

F.T: que te llevan y te traen, pero en en todo ese tiempo se fue dando un deterioro en la inclusión de una población cada, crecientemente desincluida, digamos.

3) G.S: bien. La tercera. ¿Cómo se ubica el PANES dentro del programa político general del Frente Amplio? O sea, si es un elemento muy importante o no.

F.T: Bueno, yo, no soy un representante de Frente Amplio para nada. Tengo un cargo, un trabajo técnico. La idea que tengo yo con respecto al tema es que era una de las piedras angulares del Frente Amplio, desde 94 en adelante, plantear la idea de un plan de emergencia social. Creo que la, tenía que ver con un perfil, una oportunidad de distinción con respecto a los gobiernos, un sello más particular como como oposición, que se preocupaba por un tema bastante diferente. Que ya se hablaba de la emergencia social, incluso en, en hasta en 97, 98 que fueron épocas de crecimiento y que después, eh, bueno, eh, el comienzo de la crisis en el 99 y la agudización en el 2002, de por sí lo elevaron como tema prioritario. No fue un tema que surgió a partir de esa crisis, o sea, son temas que venían desde antes, que era un sello distintivo, que tenía para mí algo de acierto en relación con el modelo de acumulación de los 90 muy, muy promercado, típico del clima de los 90, a partir del consenso de Washington, y todo lo demás que conocerás. Entre 91 y 94 fue el, 91 y 95 fue el gobierno más radical en la lógica promercado, y creo que eso tuvo consecuencias sociales incluso en toda la época del crecimiento la desigualdad no se modificó y la pobreza descendió hasta el 94, y después empezó a crecer incluso en etapa de crecimiento económico. O sea en este sentido me parece que era una preocupación distintiva de esa fuerza política que iba en línea con algunas de las cosas que se discutían en otros países. (Suenan el teléfono). Lo marcaba como una alternativa. (Habla por teléfono).

4) G.S: Ta, la cuarta. ¿Se puede decir que el PANES es una iniciativa uruguaya, o sea, con elementos meramente uruguayos, o se basa principalmente en experiencias de políticas sociales de índole similar en otros países latinoamericanos?

F.T: Bueno. Creo que, creo que el PANES, por lo menos desde acá de los datos que podemos ir juntando y de la experiencia de tratar de reconstruir lo que eran las metas y construir un indicador de avance y de instalar un monitoreo efectivo que incluso pudiera ir ajustando sobre la gestión nos fuimos dando cuenta de que carecía de características de plan, o sea, yo creo que es difícil hablar de que era un plan, eh. Yo creo que era un conjunto de cosas que tenía claro que iba a, que iba a aportar un ingreso, que tenía claro el tema de las contrapartidas como uno de los pilares, y después que incluye un conjunto de temas a tratar que creo que viene más desde una preocupación de no dejarlos afuera que de una idea concreta de cómo incluirlos. No sé si es clara la idea, pero por ejemplo la idea de trabajar en dimensiones como hábitat, no estaba, tanto en dimensiones como hábitat o en situación de calle por ejemplo no estaba estrictamente articulada con la idea del plan que por ejemplo el PANES de dos años, pensado para dos años y una intervención a nivel territorial y de hábitat tiene otros plazos y otras lógicas, lo mismo de gente en situación de calle y creo que, creo que esas opciones fueron más incluidas desde, no tener agujeros frente a los cuestionamientos de no tener bache digamos que de una cuestión decidida en qué consistía el plan, o sea como un conjunto de etapas y metas articuladas. Incluso si vos después ves los datos te das cuenta que muchos de los hogares que terminaron con la intervención a nivel del hábitat no eran parte del plan. Pero incluso una intervención a nivel territorial tiene una lógica distinta de una intervención a nivel nacional. Por ejemplo si vos decís defino un umbral crítico a partir del cual incluyo a las personas para que reciban un ingreso, este, eso lo hacés igual para todo el país, o hacés una distinción Montevideo Interior si querés y después las personas entran o no entran y cuando cambiás la mirada y llegás a nivel territorial ves que no el mismo territorio para personas con situaciones muy similares por el umbral que vos definiste, unas están adentro y otras están afuera. Ahora, si hacés una intervención a nivel de del medio ambiente de por ejemplo saneamiento o agua potable o materiales de la vivienda o cosas por el estilo en realidad es otra mirada y te genera problemas incluso decir intervengo en algunos y en otros no. En ese sentido yo te diría que, no lo trabajaría en el supuesto, en el supuesto de que era un plan con todas sus dimensiones articuladas, este, después en la población de los sin techo más de la

mitad no son parte de, del plan de emergencia también, incluso no, al principio están durmiendo en un refugio tenían su acceso directo a cobrar el plan entonces mucha gente pasó a dormir en un refugio con esa inicia, con ese incentivo digamos este, pero después los criterios para entrar en el refugio era nada más de pernoctar en la calle, que es independiente de lo que era el plan, digamos. Después, la parte de educación, de apoyo a la educación en contexto socio-cultural crítico eh se financió actividades en las escuelas en el verano no necesariamente para la gente incluida en el plan. Después las tarje, las canastas alimentarias cuando se repartieron desde el plan de atención de alimentación desde el pan, plan de alimentario nacional, este, se distribuían a niños, de definían que fuera a niños en INAU, el Instituto Nacional de Adolescente, y a niños en escuelas de contexto crítico, y en realidad estos niños no necesariamente tenían un corte vinculado a lo que era el plan. Eh

G.S: ¿Cuándo se pensaba en cómo, o sea en cómo implementar en plan o sea en cómo hacerlo se miraba hacia otros países que han tenido experiencias con planes iguales, o sea, con políticas sociales de índole similar?

F.T: Yo creo que lo que se rescataba era como la intención, yo creo que lo que se rescató fue la intención y, el discurso y, digamos, todo lo que, todo lo que acompaña la implementación de un mega plan de esa característica como el Bolsa Escola o el Fame Cero, o el mide plan de Chile pero no, nn, no observamos que hubiera un estudio de la experiencia. Eh tampoco una adaptación de la experiencia ni siquiera había un buen conocimiento esto no, esto es bien personal. De la gente con quien hablé acá me parece que estaba más informada sobre el resto de los planes era Milton por ejemplo. Y Milton no tuvo participación en la asistencia de la comisión que elaboró el plan sino que después de entrar a trabajar acá como Monitoreo se empezó a dar cuenta que una de las preocupaciones era ver planes similares, experiencias similares que vos vas a monitorear y decís bueno, si hay planes similares que fue lo que hicieron para monitorear, no necesariamente lo tenés que imitar pero sí tomar como un parámetro para alimentar tu creatividad en lo que vas a proponer, ¿no? Creo que incluso él funcionó como un polo, de, de distribuir esa información para el resto de la gente que no necesariamente estaba pensando en eso de antes. Por eso te diría que se retomó más el, digamos, el espíritu de hacer esas cosas y, que en concreto las experiencias. Y lo último con respecto a la idea de plan, no sé si venía después la pregunta, pero unas de las dimensiones importantes son las contraprestaciones o sea, una cosa es razonar un plan, hay dos temas vinculados a esto, una es la periodicidad que era una cosa que discutíamos con Ana Fonseca la otra vez me parecía interesante lo que decía y otra son las contraprestaciones. Si vos te proponés que son dos años para una familia que está recibiendo un ingreso y a cambio tú lo estás exigiendo que los niños se atiendan la salud, que vayan a la educación y que participen de distintos programas sociales, es una cosa, ahora, si vos les pagás un ingreso y en realidad no tenés un sistema para controlar ninguna de las tres contraprestaciones que te mencioné recién y además no necesariamente dura dos años, sino que dura a partir de que te visitaron y que te aprobaron y hasta que se termine el plan todo en conjunto, o sea, vos tenés distintas trayectorias ahí, tenés trayectorias largas que fueron afortunados que empezaron a principio digamos y trayectorias mucho más cortas que cobran todos juntos, entonces en realidad eso, eso altera la lógica de lo que podría haber sido pensado como plan, inclusive vos podés decir bueno es limitado trabajar durante dos años aportando un ingreso y exigiendo determinadas cosas, tiene virtudes y defectos pero si no lográs hacerlo completamente digamos, también tiene más limitaciones. Cosas que se descubrieron sobre la marcha creo que podrían haber estado en el debate de la planificación. Una es, como vas a hacer vos para controlar la asistencia escolar de los niños pertenecientes a 90 mil hogares o 80 mil hogares. Uno por uno no lo podés hacer, tiene que ser mediado por un sistema informático mediado por un intercambio de información a nivel que la tecnología hoy lo te permite. En realidad, cuando se quiso hacer ese intercambio de información con primaria y con secundaria se descubrió que

no tenían digitalizada la matrícula ni tampoco la asistencia, o sea, la matrícula es sólo el ingreso anual, o sea que es una información muy básica, no sería ni siquiera el control de si está asistiendo o no, sino un control de si se inscribió o no, ni siquiera ese nivel tenían digitalizado. Entonces eso te cambia la perspectiva, en cuanto a si vas, ya no vas a hacer, la contraprestación de asistencia educativa de los niños queda en un discurso que de repente la familia toma o no, pero vos como el plan no tenés el control de eso. Y no podés asociarlo a tu ingreso.

G.S: Sí, eso viene también después cuando se habla de los objetivos.

5) Bueno, la quinta. ¿Cómo se financia el plan, es préstamo de alguna organización internacional, tipo FMI etcétera?

F.T: de BID.

G. S: No voy a decir quién fue, pero alguien me ha dicho que no es un préstamo, que viene del presupuesto nacional.

F.T: Lo que pasa es que es un préstamo de BID, que incluyo tiene eh, está condicionado en parte a las contraprestaciones, a las tres contraprestaciones que te mencioné. Y para el BID con énfasis en la educativa. Eso no quiere decir que en el medio no lo haya financiado el Ministerio de Economía, o sea, el BID en el marco del convenio del préstamo eh, tenía un plan de pagos asociado a la ejecución del plan. O sea, vos le rendías cuenta al BID sobre los avances en la ejecución y el BID habilitaba los pagos al Ministerio de Economía. Mientras se discutía o no se llegaba a esta instancia el Ministerio de Economía abrió créditos para el Ministerio.

G.S: ¿ese préstamo es de 200 millones de dólares?

F.T: Sí. Milton es el que sabe más del tema de las partidas, creo que falta la más grande inclusive, y que estaba en discusión el tema de las contrapartidas, que por, que para BID era una condicionante básica, la cuestión es, el Ministerio de Economía asume la financiación y espera recibir el préstamo, de mientras te lo financia, pero es parte de la mesa de negociación de la recepción de las cuotas por sus propias finanzas. Capaz que por eso está la confusión, es probable que gente te dice no, pero también puede ser un tema más político, de que queda más lindo decir que la pagaste vos.

6) G.S: En cuanto a eso también ¿dirías que el uso de recursos económicos para el PANES perjudica otras de las responsabilidades del Estado, que deberían ser cubiertos por, a través del presupuesto nacional?

F.T: Lo que pasa es que. En realidad la pregunta es ¿qué haría yo con el presupuesto nacional, en el fondo? Porque siempre hay un costo de oportunidad. O sea, siempre que asignás un presupuesto a algo hay un costo de oportunidad, o sea, hay otro montón de cosas que se podría haber hecho con 200 millones de dólares. Es, no sé, no no. ¿Cómo organizaría yo el presupuesto nacional? sería la pregunta me parece. O sea, por que la respuesta es sí. Podés hacer cosas mejores o peores con esa misma plata. Y, en realidad, como está planteado es más un problema financiero que económico. O sea, al ser un préstamo y al haber una calesita digamos con el Ministerio de Economía no creo que haya alterado los planes presupuestales.

G.S: ¿Cuántos años tiene Uruguay digamos para devolver esa plata?

F.T: No sé.

G.S: Otra pregunta a cerca de la, o sea, una cuestión financiera. Me dijeron que la población beneficiaria se ha duplicado, de más o menos 40.000 hogares a 80.000, pero que la cantidad de plata destinada al plan sigue siendo la misma. ¿Es cierto? (F.T dice que sí). ¿Cómo se hace entonces para cumplir con las metas con una población duplicada pero con los mismos recursos económicos que antes?

F.T: Bueno, en primer lugar, a ver, ¿cómo se duplicó la población? Cuando empezaron a discutir sobre la población objetivo del plan desde la esfera más política se mandó a averiguar cuántos eran los hogares indigentes, la respuesta más académica fue que eran 20 mil. Entonces, 20 mil parecía muy poco para ejecutar el plan que querían ejecutar, entonces decidieron duplicarlo, de ahí surge el número de 40 mil. Ahora, vos ahí, vos ahí tenés una primera aproximación de por qué vos, de las dificultades en la focalización del plan. O sea, cuando vos decís cuantas son las personas en indigencia, la indigencia tiene una definición objetiva. O sea, vos decís que indigentes son hogares con un ingreso por debajo de una canasta básica alimentaria, cuando vos decís el doble de los indigentes en realidad vos no sabés si objetivamente podés determinar cómo elegir a esos 40 mil, cuáles son los 40 mil más pobres o son los 40 mil con determinadas características, o sea, incluso después de que vos superás el umbral de ingreso de indigencia, el próximo umbral no sabés cuánta gente incluye. ¿Cómo definís los otros 20 mil? Incluso, los otros 20 mil según las definiciones que hacemos pueden ser parte de un conjunto más grande de la población. No necesariamente son 20 mil porque a vos se te ocurre digo, el doble, no. Eso es parte de los problemas que tuvo la focalización del plan. Sumado a eso, después de que se solicitó al Instituto de Economía que calculara un índice, el problema es, la declaración de ingreso directamente tiene dificultades de confiabilidad. Si vos le decís, bueno, te voy a preguntar el ingreso para saber si te doy más plata o no probablemente algunos te dicen la verdad y otros no. Entonces se buscó indicadores indirectos que te pudieran asociar al ingreso en base a los datos de la encuesta continua de hogares, ahí se armó un índice de carencia crítica que releva hacinamiento, personas, característica de las personas del hogar, nivel educativo, relación con el mercado de trabajo, cosas por el estilo que te permiten una aproximación en base a otras fuentes, fuentes secundarias de cuales, en estimación del ingreso. Una probabilidad de que tenga por debajo de determinada nivel de ingreso. Ese índice es el, se solicitó que se elaborara para 50 mil personas, o sea, de haber sido perfecta la focalización del plan en el proceso de inclusión de personas habrían llegado a 50 mil. Otro de los, uno de los, varios de los problemas que tuvo ese índice, uno tiene que ver con que, muchos hogares incluyeron sin aplicar el índice, o sea, hay aproximadamente 12 mil hogares que se incluyeron mediante la modalidad de desembarco, que quiere decir tomaron voluntarios y fueron al lugar en donde conocían situaciones de extrema pobreza y dijeron esta gente queda incluida en el plan, parte de esta gente puede incluir con la que entraría por el índice y parte no, o sea, te incluye un error de estimación, que tenés la diferencia propia entre la encuesta continua de hogares, que es una muestra de, en ese año eran 20 mil hogares, en relación con la población. Ahora cubre 80 mil, o sea, pero incluso, ha llegado a cubrir mucho más de 80 mil, porque a partir de agosto tuvo 7 mil bajas, en agosto tuvo 7 mil bajas. Y después tuvo varias veces aproximadamente 5 mil bajas. Entonces, es una población móvil, o sea, hoy tiene 80 mil, pero por mes suben.

G.S: Pero igual, la plata destinada a ese plan, sigue siendo la misma, pero los hogares se duplicaron, como se puede.

F.T: Pasa que, lo que, trataba de llegar es que más que se duplicaron, o sea por que en realidad hay, estar como hogar aprobado, si en determinado momento de tiempo hubo 80 mil, y después de ese momento bajan en un promedio 5 mil por mes ponele, y sigue habiendo 80 mil, quiere decir que entran en promedio 5 mil por mes. Salen y entran del plan, entonces es por menos tiempo para más gente. ¿Entendés? Ese es una, y la otra, no sé, ¿nosotros te pasamos los informes nuestros? Ta, tenemos el segundo. Si querés lo podemos observar. Hay un reajuste de la asignación presupuestal entre componentes. O sea, de los 7 componentes que tenía, ingreso ciudadano, educación, de lo que se planificó inicialmente hay componentes que redujeron por cambios en decisiones políticas, por atraso en la ejecución presupuestal, o por, por abandono de la iniciativa que se pensaban que se iba a hacer y se decidió que no iban a hacer y por un montón de cosas hay un reajuste presupuestal que casi todo va, hay solo dos

componentes que aumentaron la asignación presupuestal y que aumentó más porcentualmente fue Ingreso Ciudadano y después en segundo lugar Trabajo por Uruguay. El resto vieron un detrimento en su planificación presupuestal, eh. (Busca el informe). Algunas son las cosas que nos preocupaban y yo propuse hacer una tabla muy muy sencilla, esto es eh vamos a ver este primero. Esta es la presupuestación original, del PANES, sola para el año 2006, ¿no? Estos son millones de pesos. En realidad este es un peso, ¿no? Este. Esta distribución entre Ingreso Ciudadano, Rutas, Alimentos, Emergencia Sanitaria, Hábitat, Trabajo por Uruguay, Educación, y, Situación de Calle, esta es la distribución de lo que se le asignaba para el año 2006 a cada uno de estos. Esto es lo que se asignó a principio de año, esto se hizo en julio de 2005, ponele, mayo julio de 2005, y esto es lo que se hizo en enero 2006, o sea cuando se fue a comenzar el año en el sistema informático que dice cuanto va a gastar cada componente se ingresó este monto. Entonces acá tenés una diferencia, acá lo que tenés es la dif la variación porcentual, ¿no?, entonces Ingreso Ciudadano que es de lo que hablábamos recién, bueno, se planificaba en 40 mil hogares hay 80 mil tiene un 57% de incremento en la plata que se le asignó, se le asignó casi un millón trescientos. Después este reduce reduce en 83%, este reduce en un 42, este no pidió nada y tenía asignado 317, este aumentó un poco y los otros también reducen. Esas son algunas de las, después, tenés dentro de lo que es, después, esta columna, esta es la misma que vimos recién con los resultados finales, ya viste que este tiene un millón 300 más o menos. O sea, esto es lo que al principio del año se pensaba que iba a gastar cada uno, después esto es lo que se gastó al mes de julio, y esta vendría a ser el porcentaje. Entonces, Ingreso Ciudadano gastó un 63% de lo que pensaba gastar al mes de julio, o sea que gastó un poco más del tiempo que pasó, el PAS también, pero los otros tres, incluso después que se había reasignado el presupuesto y de que se había pensado que iba a ser mucho menos del plan original gastaron menos de lo que se habían pensado a principio del 2006, es decir cuando iba un 60% del tiempo gastaron un 20% del presupuesto, un 15 y otro 20, ta, entonces por la propia gestión el Ingreso Ciudadano es el tiene una salida más rígida de del presupuesto, o sea, después de que aprueba hogares automáticamente hace transferencias para que los hogares reciban el ingreso. Los otros, por ejemplo Hábitat, que, el caso extremo que tenía, creo que 300 millones para el 2006 y todavía no ejecutó la plata del 2005, o sea que en 2006 no volvió, no confirmó que iba a usar esta plata, eh, depende de una intervención en donde es, se define que un conjunto de hogares se van a intervenir. Después se define que es lo que se va a hacer para reformar esa casa, cual es el acuerdo con la familia, la idea de que la familia trabaja también en la construcción del hogar. Todo ese proceso para que recién después se ejecute eso.

G.S: Aclaraste bastante ahí.

7) G.S: Bueno, ¿en cuanto a las metas y los objetivos principales del PANES, ves algunos obstáculos para que estos se cumplan, y los puede explicar? O sea, ¿cuales son los problemas y los obstáculos más grandes, más importantes que hay?

F.T: Yo, creo que es lo que te decía al principio, creo que no, es un poco generoso hablar de un plan. Para mi no ha llegado a al nivel de un plan, o sea. Cuando nosotros empezamos a tratar de seguir las metas y los avances una de las cosas que tuvimos que hacer fue ver dónde estaban los documentos que decían cuáles eran las metas, y en realidad variaba según el documento que utilizábamos.

G.S: O sea que una meta fija así no hay.

F.T: Claro, si vos, vos me decís reducir a la pobreza a la mitad, por ejemplo, esa es una de las metas del milenio, ¿no? Eh, no tiene una meta así, que vos puedas decir la discusión se centra en si redujo o no redujo la pobreza a la mitad, o si desaparece la indigencia en Uruguay. No tiene una meta así que vos puedas contrastarla y ver si objetivamente se cumplió o no.

Entonces es muy difícil decir cuales son los obstáculos para el cumplimiento de unas metas

que están bastante difusas. En sí lo que se sabía era lo que se iba, lo que se fue en parte, lo que se sabía y lo que se fue definiendo sobre la marcha y qué era lo que se iba a hacer. Y de lo que se iba a hacer, una parte se hizo y otra parte no. Capaz que vos lo traducís a acciones o a metas y decís si la meta era transferir el ingreso a los hogares en determinadas condiciones en buena parte se hizo. Ahora cual era el objetivo que estaba detrás de eso no, está un poco más diluido digamos. Entonces es muy difícil de evaluarlo. Vos podés revisar todos los documentos y te propongo el desafío que definas, no sé, tres metas principales del plan. Distinto de acciones, ¿no? no que vas a hacer sino, cual es el resultado que se propone. Y cual es la diferencia entre si hubiera existido y si no hubiera existido el plan.

8) G.S: ¿Cuáles son los elementos más importantes que el PANES aporta a la sociedad uruguaya actual?

F.T: Bueno, ahí, una cosa que. Acá esto es totalmente personal. Yo observo que en buena forma, en buena parte instauró una discusión arriba de la mesa, o sea, creo que ese es una acierta, no sé tan buscado era, no se lo tanto que se lo puede asignar pero. La discusión sobre qué hacer con la exclusión hoy es está mucho más presente que hace diez años. Incluso que antes de la crisis. A partir de la crisis se instauró un poco pero me parece que el PANES de alguna manera la refrescó ahí, bien o mal hoy se discute muchísimo más acerca de que hacemos con el 60 % de los niños que nacen por debajo de la línea de pobreza, que hacemos con la mitad de los empleados que son desempleados formales digamos, o sea que tienen empleos informales o no tienen empleo, que hacemos con las familias jóvenes que tienen muchos hijos y que tienen dificultades para terminar la educación e insertarse en el mercado de trabajo, eh, con opiniones a favor o en contra del plan en sí creo que uno de los beneficios es que se está discutiendo que es lo que se hace con esos problemas, y a un nivel mucho más concreto que antes, a un nivel de programas o de políticas. En la vereda en frente o en sentido contrario me parece que lo que no se está discutiendo es lo que te decía al principio, cual es la estrategia de desarrollo, en realidad, creo que es lo que no se está discutiendo, como es que nosotros pasamos a ser una sociedad diferente, distintamente de si hacemos un programa para tal población que definimos con un conjunto de características y a la cual focalizamos. O independientemente a algunos les parezca terrible que haya niños en la calle, alguien tiene que levantar esos niños qué sé yo, no veo que se está discutiendo como tenemos una sociedad diferente, en realidad. Y creo que uno, creo que un, el ministerio de desarrollo no no tiene definido una idea de desarrollo.

9) G.S: Ya hace más de un año que el PANES empezó a funcionar, ¿cómo evaluás el plan hasta ahora?

F.T: Bueno, esa, la discusión del tema son una de las cosas que yo te planteaba que me parece positiva, otra de las cosas tiene que ver con con algunas cosas que se fueron definido sobre la marcha y que se fueron descubriendo, por ejemplo, el plan descubrió que a partir de la intervención digamos y la información generada por la intervención descubrió que había más o menos 8 mil personas adultas mayores que tenían derecho a cobrar o una jubilación o una pensión por vejez y que no estaban cobrando ese monto de ingreso es mayor que el Ingreso Ciudadano y es vitalicio, o sea, es hasta que fallece, eh, en el otro extremo también hay, las estimaciones varían pero podrían ser, 30 mil ponélo que sean 30 mil son 20 mil no importa 25 mil niños que tenían derechos a cobrar una asignación familiar que no estaban cobrando entonces de alguna manera el plan fue una política activa en ir a buscar a esa gente. Y creo que de alguna manera devuelve como espejo para el resto de los programas la pasividad de muchas políticas, o sea, la distinción entre los derechos formales y los derechos reales, o ejercidos o el goce de los derechos, por ejemplo, no es lo mismo decir los mayores de 65 años que hayan trabajado tantos años tienen derecho a una jubilación publicarlo en el diario oficial

por ejemplo o en algún diario que salir a buscar esas personas a ver donde están y ver que cobren esa jubilación. Creo que de alguna manera más allá de concretamente haber incluido partes de esos jubilados o parte de estos niños a cobrar esas asignaciones familiares es un espejo de de de la pasividad de algunos programas o y de la deficiencia de material de cobertura. Y también en demostrar más prácticamente qué significa la exclusión, o sea, en el sentido de. Estar excluido implica estar por fuera todas las redes, incluso las redes que te permiten acceder a las políticas que ya están definidas para vos, ¿no? es hacer efectivas determinadas cosas que ya tenés derecho a acceder, implica estar en circuitos que están alejados de eso, que están vinculados a otras cosas. Y de alguna manera me parece que el plan rompió algunas barreras en ese sentido y, pero sobre todo, bueno, planteó la discusión de cómo se rompen esas barreras. Hoy por hoy el BPS está largando una encuesta de protección social que es un panel que va a hacer varias mediciones en tiempo a los mismos hogares y que se plantea como meta incluir dos, globalmente dos poblaciones, una población incluida en el sistema o sea que están adentro de la matriz de protección social y otra excluido. Eso no se puede atribuir al PANES ni a nada parecido pero. En realidad la mirada acerca de porque los excluidos no están recibiendo beneficios que tienen es un cambio en la preocupación de las instituciones. Y tiene que ver también con en que se puede pensar también en el nivel de salud, por ejemplo, se puede pensar también a nivel de educación o sea no es lo mismo poner una escuela en determinado lugar y esperar a que vayan a decir bueno porque no van. O cuales son las rigidezes que la institución escolar tiene para que determinada población no pueda usufructuarla o no pueda acceder a una educación o cuales son las limitaciones que tiene el sistema de salud para que no todos utilicen el servicio y gocen de una buena salud. Ese me parece uno de los mayores aciertos, después en lo de más tiene más que ver con lo que te decía antes, con con la ausencia para mí de la idea de un plan. A un año me parece que lo que se ve es que no hay un plan de repente.

10) G.S: Ta, llegamos a la penúltima pregunta. Un poco acerca de las críticas, que ha habido críticas en cuanto a la implementación del plan, que no es un plan, y se sabe también que hay muchos objetivos que todavía no se han logrado cumplir. ¿Cuáles son según tu opinión las razones más importantes por las que hay temas pendientes y cuáles son las críticas más duras que ha habido, que se han visto?

F.T: EN realidad, creo que siempre hablamos de que las críticas han sido leves ¿no? O sea, han sido más bien políticas y más vinculadas a a cuestionar la imagen del plan. Pero inclusive en ese sentido creo que. A veces pensábamos que era que estaban esperando el final cuando ya no hubiera oportunidad de cambiar nada pero no sé, no no lo he visto muy arriba de la mesa las malas críticas. Creo que sale bastante bien parado. Sí, pero con respecto a las cosas incumplidas me parece que, el tema de las contraprestaciones es un tema más grande y creo que todo el mundo lo sabe. Sobre todo a la interna, es una preocupación instalada que a esa altura no no tiene una solución que reabierta lo que pasó.

G.S: Sí, por ejemplo eso que dijiste que no se controla bien si los niños realmente van a la escuela o no, esto ha sido una crítica ¿no?

F.T: Sí, esto ha sido una crítica, sí. Yo no vi que tuviera demasiada repercusión esa crítica, no creo que. Incluso, cuando se discutía el plan. A ver, cuando se discutía el plan mucha gente tenía la idea incluso me parece dentro de la opinión, el conjunto de la opinión pública que apoyaba la idea del plan o que apoyaba la idea del gobierno de que no se podía transmitir una, transferir un ingreso sin exigir nada. Y no sé cuánta gente tiene idea de qué es lo que realmente terminaron siendo las contraprestaciones, me parece que hay una idea bastante diluida en este sentido, pero las contraprestaciones a nivel de participación en el programa social es que disfruta de salida no alcanza al 6 % de los hogares incluidos en el plan, por ejemplo. Y las contraprestaciones en materia de salud y atención de la salud no tuvieron

maneras de efectivizarse en ninguno, un poco por los problemas propios del sistema de información de salud y otro por el problema de intercambio digamos. Y con educación lo mismo.

G.S: Así que vos dirías que las submetas digamos que tienen todos los 7/8 programas del PANES se han logrado cumplir esas metas. Según el informe por ejemplo que Ustedes desarrollaron. Cada programa del PANES tiene sus submetas ¿no?

F.T: Sí.

G.S: ¿Se han logrado cumplir esas metas?

F.T: No. Están lejísimos.

G.S: ¿Cuál es la razón más importante por la que no se han cumplido?

F.T: Yo creo que dentro de, varía según cada caso. Lo mejor es que leas el informe. Si leíste el primero que leas el segundo. Hay casos en los cuales las metas tenían muy poco que ver con lo que después se podía hacer, con lo que después se iba haciendo. Como el caso más típico el programa de atención a personas en situación de calle. Por ejemplo las metas eran incluir a, ampliar en dos años en 2 mil la capacidad de camas en refugios, este, incluir más o menos el mismo número de personas con características crónicas estructurales atendidas dentro del marco del programa y atender a la misma población de refugios en centros diurnos a mil doscientos en dos años. Pero cuando pasan los primeros 3/4 meses del programa se amplían en cerca de 500 las camas, faltaban 1500, pero la demanda de gente durmiendo en las camas no alcanza esa cantidad de camas o sea tienen cantidad de camas libres en la mayoría del año. Entonces, en realidad, lo que te das cuenta ahí es que las metas fueron fijadas con un desconocimiento de la población con la que iban a trabajar o sea con un desconocimiento de cuántos eran o por lo menos cual era la demanda de camas. Y bueno en relación las personas con características crónicas estructurales y los centros diurnos están mucho más lejos todavía de las metas. Pero en realidad no saben si es que hay muchas personas con esas características que no van o que no hay muchas personas incluso tampoco están tan definidas esas personas de la manera que hoy sea objetivable digamos. Es o no es. Y con centros diurnos, eh, y los refugios tienen capacidad para 500 camas más o menos, y los refugios privados tienen capacidad para otras 500, o 600 y centros diurnos tienen capacidad para 120 por ejemplo, o sea desde ahí no, no está planteado como para que vayan, todas las personas que pernoctan participen en actividades diarias. Eh. Pero además de las 120 no están todas cubiertas, o sea que hay eh, ni siquiera se cubren esas 120, también hay capaz que hay un error de diagnóstico en el sentido de que las personas que pernoctan en los refugios no necesariamente no tienen nada que hacer en el día, o sea, lo que hacen en el día tiene que ver con su circuito de supervivencia, y, y la atención en los centros diurnos no es el complemento con de los refugios. (Se habla de que los dos informes no van a ser publicados). Después con respecto al avance con respecto a las metas ahí sí hay situaciones totalmente distintas por ejemplo el programa trabajo por Uruguay, eh, incluye la articulación de tres actores de los organismos públicos que hacen demandas para hacer las obras, de las ONGs que se presentan para trabajar con la población y ejecutar esas obras de los organismos públicos y del programa que lanza la articulación entre los dos e incluso los protagonistas que van, se presentan y se inscriben y participan en grupos de trabajo. Después que vos fijás las metas depende de la interacción de todo ese escenario, de ahí. Creo que para este año han fijado la meta en mil y andan por la mitad. Después en otros casos como por ejemplo rutas de salida eh se habían propuesto para este año, rutas de salidas empezó pensándose como una contraprestación para todos los hogares del plan e emergencia, iba a ser programas sociales de trabajo en el área de alfabetización, conocimientos básicos de matemática, capacitación laboral, actividades recreativas, y otras áreas más. Y a ejecutar por ONGs, en todo el país y para todos los hogares del PANES, pero después cuando vos hacés un llamado para que se presenten las ONGs comprobás las debilidades también de la sociedad civil que tenés para ejecutar eso, o sea, creo

que en el incumplimiento de las metas no podés olvidar la dimensión de los errores de supuesto que hay en las metas que en realidad es..... vos suponés que, el problema es no revisarlo pero vos suponés que podés coejecutar determinadas políticas y después ves que la otra parte no, entonces revisás las metas.

**Gerardo Lorbeer, 14.12.2004:**

1) G.S: ¿Su nombre y profesión?

G.L: Gerardo Lorbeer, soy médico.

2) G.S: Ta, la segunda pregunta. ¿Cuáles son para Usted las razones más importantes por las que Uruguay precisa hoy en día un plan de emergencia?

G.L: Bueno, digamos, dos grandes cosas. Una esa la necesidad de todos los compatriotas que realmente no podían esperar más, por su situación económica, determinando pobreza y fundamentalmente exclusión social. Eso que además si bien viene de décadas acumulándose, tuvo un impacto muy importante desde el 2002 en la crisis financiera con lo cual también es allí donde la fuerza política que hoy está en el gobierno plantea el plan de emergencia que no es la primera vez, es la primera vez que accede el gobierno y lo puede implementar pero sí ahí surge la necesidad a partir de esa crisis del 2002 de, se de del gobierno uno de los primeros gestos de gobierno debe ser un plan de emergencia. Desde el impacto económico de por qué se precisa un plan de emergencia. Y desde el otro punto de vista, el conceptual y el más profundo y el más importante, el humano, es que bueno, hemos visto en décadas y también justamente aceleradamente después del 2002 un gran aumento de población que además va infantilizando más la pobreza aunque los primeros trabajos sobre eso ya datan de la década del 60, cada vez más niños están por debajo de la línea de pobreza, bueno, llegamos a tener promedialmente más de la mitad de los niños menores de 6 años por debajo de la línea de pobreza, pero si eso lo llevamos después geográficamente tenemos áreas en Montevideo por ejemplo que pasaba 70% de niños de esa edad por debajo de la línea de pobreza. Entonces eso llevaba conceptualmente sí a una mayor exclusión social, entonces, si bien se avanzaba en esas últimas décadas después de la profundización de democracia y la salida de la dictadura han como construcción de ciudadanía se fue avanzando en los derechos civiles y políticos, bueno, queda una gran deuda y había que subsanar los otros derechos, los económicos, los sociales, los culturales que este plan de emergencia también resulta una buena herramienta para empezar.....

3) G.S: Tercera. ¿Puede Usted explicar el procedimiento del plan de emergencia, cómo y cuándo se empezó a pensar en crear un plan de emergencia de ese tipo?

G.L: Bueno, un poco de la respuesta anterior, esta fuerza política ya lo ha planteado como dentro de las áreas programáticas, como programa de la fuerza política, como programa de gobierno, como plataforma electoral, lo ha tenido en las últimas tres elecciones. No es la primera vez que esta fuerza política elabora un plan de emergencia. Conceptualmente más o menos delineaban siempre en lo mismo, es el combate a la pobreza, un combate frontal a la pobreza, lo único que justo se dio que cuando realmente la fuerza política accede al gobierno y lo puede implementar es en la peor circunstancia de la población, eh, entonces sí hubo que profundizar algunas cosas en áreas de que, unas décadas atrás no estaba tan comprometido el tema de los ingresos de los hogares, el desempleo, el tema de cobertura de salud, siempre tuvieron, hubo carencias y siempre la izquierda en nuestro país lo denunció de que había carencias de protección del estado en eso, pero nunca tanto como en este último período.

4) G.S: ¿Cómo se ubica el PANES dentro del programa político general del Frente Amplio, si es un elemento importante que se enfatiza, cómo lo ve?

G.L: Justamente digo, esto fue, de una fuerza política que había elaborado varias veces propuestas del plan de emergencia y trató de que al perder las elecciones, tratar de que otro, quien había ganado las elecciones lo implementaran y nunca hubo disposición de hacerlo. Bueno, cuando ahora tiene para hacerlo y profundo como es y con experiencias de varias veces haberlo redactado, sin duda de las primeras medidas, los primeros anuncios que hace el presidente cuando asume el primero de marzo de 2005, entre esas primeras medidas y de jerarquía en la cual era un compromiso de todo el gobierno no es solamente una tarea a desarrollar por este ministerio, sino que es una tarea de todo el gobierno, y enfáticamente de todo el gobierno, bueno, el plan de emergencia es uno de los principales, y después las grandes reformas que hacen, eh, que el plan de emergencia en realidad puede ir hasta acelerando y facilitando algunos procesos de estas grandes reformas, como es la reforma de la salud, una de las cosas principales de la reforma de salud es poder dar cobertura al cien por ciento de los compatriotas. El plan de emergencia hoy está captando compatriotas que no tenían cobertura, o sea, que de alguna manera van en la misma dirección de que van fortaleciendo otras medidas del gobierno.

5) G.S: ¿Se puede decir que el PANES es una iniciativa uruguaya, es decir, con elementos meramente uruguayos, o se basa principalmente en experiencias de políticas sociales de índole similar en otros países latinoamericanos, por ejemplo, Fome Cero de Brasil, Oportunidades de México, etcétera?

G.L: No, sin duda se, siempre, en todas las veces que se elaboró un plan de emergencia y en esta también, bueno siempre, se hace sobre la mirada nacional cuáles son las peculiaridades desde geográfica, demográfica, culturales de nuestra población, pero siempre también con, este, estudio comparado en cuanto a eficiencia y eficacia de otros similares planes de emergencia, de otros lugares, principalmente de América, no. Pero igual, digo, hay realidades aunque son netamente uruguayas, pero eso no exime que nosotros no hagamos, no hayamos tenido en cuenta si esa experiencia comparada internacional, digo, la hemos tenido en cuenta. Y algunas cosas globalmente y otras cosas como para algún programa en especial de bueno, de comparar por ejemplo ese mismo programa por ejemplo, el programa de Política Alimentaria y poderlo estudiar desagregado, bueno, como es en Fome Cero, como en programas que llevó adelante Argentina, en México, en salud lo mismo. O sea, también lo comparamos así por programas, pudiendo ver que podían enriquecer en nuestro programa.

G.S: También me imagino como para evitar los mismos errores

G.L: Principalmente, digo, nos sirvió mucho que, incluso ya cundo, este, instalado el plan de emergencia y comenzábamos, todavía no estaba la creación del Ministerio, estábamos iniciando eso, se hizo una jornada en nuestro país por Naciones Unidas, por el PNUD, que vinieron gente que habían trabajado en planes de emergencia de Argentina, de Brasil, de Paraguay, de México, y nos hicieron un poco, una exposición de los resultados y la conclusión principal era esa, que fue una jornada para nosotros que, bueno, que nos dejara listos para hacer nuevos errores pero no los mismos. Aunque eso a veces en la teoría funciona, pues en la práctica uno tiene que pelear para no hacer los mismos errores.

6) G.S: ¿Cómo se financia el plan? ¿Diría Usted que el uso de recursos económicos para el PANES perjudica otras de las responsabilidades del Estado que también deberían ser financiadas a través del presupuesto nacional?

G.L: No porque justamente el plan de emergencia estar desde las bases programáticas desde el programa de gobierno del Frente Amplio y que en el primer anuncio está de que es uno de los instrumentos prioritarios a realizar, eso ya tuvo recaudos presupuestales que el Ministerio de

Economía y Finanzas desde el primer momento supo y ya eso se designó y tuvo una cifra desde el mismo anuncio, eh, este plan tiene un presupuesto de 100 millones de dólares por año y va a durar dos años.

G.S: ¿Es un préstamo, no?

G.L: No. Son fondos genuinos. No hay ningún empréstito de organismos multilaterales, esto es de rentas generales, o sea, es dinero de ahorro nacional.

7) G.S: ¿Cuáles son las metas y los objetivos principales del PANES?

G.L: Hay algunos que son específicamente las que son las metas del PANES y otros que como resultancia de ellos, digo, son difíciles de dimensionar porque quizás sean los más ricos ¿no? Y con todos esos implementos logres realmente profundizar mayor participación democrática de todos los compatriotas, la construcción de ciudadanía de todos los compatriotas, que todos los compatriotas accedan a todos los servicios, pero no sólo porque tengan dificultades sino que incluso algunos que por desinformación de cuales son sus derechos, o sea, eso digamos son metas difíciles de cuantificar pero quizás es las que hacen más a la sustancia de repente del plan de emergencia, digo, y después sí, tenemos las metas específicas (silencio). Y después sí las que se pueden cuantificar, este, en cada uno de los programas, o sea, globalmente sí, nosotros salimos con el PANES en su un conjunto a primero, establecimos que nuestra población objetiva no son todos los pobres, sino son los más pobres, los que están por debajo de la línea de indigencia, o sea, los que están en el último quintil de la pobreza, esa es la población objetiva. Sobre esa población la meta que aspiramos es sabiendo que probablemente hay un núcleo duro y de mucho tiempo y de varias generaciones en indigencia que va a hacer muy difícil, bueno, tratar brindar a lo más posible herramientas para que puedan salir de esa situación. Entonces bueno, se empieza, comienza hablando de siete programas del plan de emergencia que ayudan a eso, que en realidad son ocho programas desde el inicio, porque uno que no lo tomamos como programa, pero tiene una importancia que es el de, la campaña de identidad, o sea, nosotros tenemos un déficit de documentación en el país que todavía no se sabe bien pero puede ser de varias decenas de miles de indocumentados. A raíz del plan de emergencia se hace más de 10 mil los documentos e identidades, o sea cédulas de identidad que se van realizando. O sea que eso que no estaba como un programa resulta también de mucha trascendencia, y después bueno, los de más programas cada uno tiene su meta específica en salud, brindar la cobertura a todos los compatriotas y fundamentalmente que estos que están en indigencia no estén afuera del sistema, lo mismo con el tema educativo en contexto crítico, brindarles las mayores apoyaturas a esas escuelas para que puedan desarrollar el, lo educativo. En lo alimentario tratar de innovar y logramos hacer otros instrumentos a parte no la transferencia de alimentos sino la transferencia de dinero a través de una tarjeta magnética para que con mayor opción, con mayor libertad estos hogares puedan comprar en el momento que más les convenga el alimento que más desde su punto de vista nutritivo y desde su punto de vista cultural puedan adquirir. Y así cada uno de los programas fue estableciendo sus objetivos y metas.

8) G.S: ¿Ve Usted algunos obstáculos para que estos objetivos se cumplan, y los puede explicar?

G.L: Obstáculos, digo, hay que ir sorteando muchos, digo, cuando primero es un programa, es un plan que es inédito para el país, es la primera vez que se hace, que además está inscripto también desde un gobierno que por primera vez, una fuerza política que por primera vez accede al gobierno. Con lo cual esto no es sólo un problema del plan, sino también del aparato del estado de que en este momento, bueno, si hay algo que el plan de emergencia y este ministerio precisa, y por el cual fue creado, es coordinar mejor, articular de una mejor manera y de una nueva manera, articular gobierno con el estado y la sociedad civil, bueno, eso

obviamente, hubo, hay dificultades que se van salvando pero algunas van a llevar más tiempo que otras, de toda una cultura de coordinación que en el país no existía, lo que predominaba en políticas sociales en el país era fragmentación, duplicación. Entonces, desde varios ministerios, desde varios organismos tenían acciones superpuestas y fragmentadas y sin sincronización en políticas sociales, bueno, esa es la gran apuesta como gobierno de que este ministerio pueda ir haciendo una nueva articulación, que todos participen, pero que sea sobre un solo plan, y que las políticas sociales empiecen a regirse en coordinación para evitar fragmentación y duplicación. Ese es el primer y principal obstáculo que desde el punto de vista estructural pero también cultural de lo que han sido gobiernos anteriores y lo que, digo, los cuadros medios, los mandos medios de los ministerios que hoy persisten vienen de esa manera de trabajar, de operar, bueno, es todo un cambio. Tradicionalmente en el Uruguay, bueno, en este ministerio estas acciones más las hago yo y no las paso los datos, y bueno, eso es lo que, hay que realmente abatir, si no no se logra tener unas políticas públicas sociales coordinadas eficaces, eficientes, que no malgasten dinero, que realmente, este, lo que se destina a los usuarios, digamos, a nuestros compatriotas, no tenga desvíos en remuneraciones, en honorarios, eso, digo esa también es otra de las experiencias en el país que muchas veces, préstamos internacionales, se agotaban el 80-90% en la estructura del programa, en los honorarios y todo, y para el objetivo final que era, no llegaba ni al 20% de lo que estaba destinado el préstamo. Eso es lo que tenemos que lograr revertir es que no, que la mayor parte del dinero que está destinado a una acción llegue al destinatario, que no quede por el camino. Ese es el camino que han ido logrando países como desde el que vos venís, revertiendo eso.

G.S: ¿Se lo está logrando, según su opinión?

G.L: Sí, pero lleva tiempo, tu fijate también, obviamente al conocer más que yo tu propio, historia de tu país, cuánto fue demorando, cuánto fue demorando ese cambio de cabeza. Porque eso es un problema de cultura, de mentalidad y que las nuevas generaciones si lo tienen, ha asumido, le dan la impronta, pero nosotros estamos también en la sociedad que aquí en el Uruguay es una sociedad de viejos, todavía se mantienen, ejecutando estos programas y siguen los ministerios, acá hay gente de 50-60 años, entonces, porque esa es la pirámide etaria nuestra, entonces, digo bueno, entonces lleva ese tiempo el recambio generacional que pueda, gente que está realmente imbuida con este concepto, hasta que no va cambiando esto, lleva su tiempo.

9) G.S: ¿Cuáles son los elementos más importantes que el PANES aporta a la sociedad uruguaya actual?

G.L: Bueno, yo creo que un poco cuando hablamos de los objetivos y las metas es esa no, digo conceptualmente eso de construir ciudadanía, este, demostrar los derechos que tienen, pero también se instauró cosas que, digo, tampoco era común en nuestro medio, también todas las apoyaturas que se brindan a estos hogares tienen contrapartidas, entre comillas digamos. En realidad son compromisos recíprocos, se apoya con determinada cosa, pero debe ese hogar cumplir tales y cuales compromisos que quedó, desde el punto de vista educativo de esos niños, de salud, de tareas comunitarias, o sea, creo que ahí. Después sí, en cada uno de los elementos de los programas podemos encontrar cuál es, este, lo principal, pero creo que en conjunto, digo, toda apuesta a eso y entonces bueno ahí están los programas de Empleo Transitorio como Trabajo por Uruguay, lo que son los grupos de Rutas de Salida, lo que son Proyectos de Opción Productiva, los fondos de iniciativas locales, o sea, todo eso que está conjugado fundamentalmente a eso, a brindar alguna apoyatura con compromisos recíprocos y encontrar cual es la ruta de salida de cada uno de los hogares, sabiendo que el 100 % no sale con este ni con ningún plan. Digo, es más difícil, es más dura es más estructural esa indigencia, que además digo, nosotros vemos y efectivamente lo que más tratamos de atacar

es el tema de la exclusión social, el tema de la pobreza es sin duda importante, pero lo que más limita a esos hogares es su exclusión, no su pobreza económica.

10) G.S: En un informe del Banco Interamericano de Desarrollo del año 2003, Clarisa Hardy pone énfasis en la capacidad de ONGs para asumir tareas de desarrollo social. ¿Se usa de alguna manera la capacidad de ONGs en el Uruguay en cuanto al PANES y su implementación y ejecución?

G.L: Si. Y con el sentido más amplio de organización social, no sólo de ONG. O sea, todos los, tanto los empleos transitorios, rutas de salida, todos tienen un acompañamiento de una organización social. Y eso, peor eso decíamos que este gobierno está .....en que sea nueva esa articulación y mejor entre el gobierno, el estado y organizaciones de la sociedad civil. Y entendiéndolo en esa sí, las ONGs, que sin duda, y hay convenios, en la vuelta no sé, habrá más de 200 ONGs que en una o otra medida tienen acciones conjuntas con este ministerio, pero también otras organizaciones, o sea, los sindicatos, acá hay varios convenios en el tema de construcción con el SUNCA, ¿conocés el SUNCA? El sindicato único de la construcción, o sea, todo el concepto no solamente ONGs, organizaciones de la sociedad civil, pero las ONGs tienen una presencia muy importante en casi todos los convenios en casi todos, este, todas las acciones que hace el Ministerio.

G.S: ¿Por qué se usa tanto las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil? ¿Qué aportan a la implementación?

G.L: Lo que pasa es digo, hay trayectorias, muchas ONGs de muchos años serias que han trabajado específicamente en estos temas, o sea, conocen estas temáticas no de ahora sino que ya han, en ese periodo peor de los últimos años, del 2002, fueron los que estuvieron cerca de la gente y estimularon, hasta emprendimientos espontáneos que hubo, como crear redes de merendero, o sea, impulso de eh, pero las ONGs apoyándolos a esa iniciativa, o sea, estuvieron muy cerca muchas de ellas ya trabajando con el tema de la pobreza, pobreza infantil, la pobreza de la mujer, la constitución de hogares en la indigencia con su alto porcentaje monoparental y que es la mujer la jefa de familia, y sin pareja, o sea, tenían mucha experiencia en esto acumulada, muchas de las organizaciones que han trabajado también por derechos humanos, ONGs en el Uruguay, entonces también dentro de sus acciones también estamos eh, el combate a la pobreza, digo, este, muchas de esas ya tenían experiencias al estar trabajando en esto, o en áreas educativas, o sea, hay muchas de las áreas que este Ministerio en el plan de emergencia, pero en otras cosas del Ministerio, más mediano y largo plazo va a seguir teniendo relacionamiento con organizaciones de la sociedad civil, pero claro específicamente va a haber algunos como por ejemplo Trabajo por Uruguay y todo lo que era de construcción y todo, bueno, un sindicato como el SUNCA, bueno fue realmente un valuarte para poder contar con ellos, en cambio, para algunos otros trabajos las ONGs que tenían años trabajando en eso fueron mejores, este, con más experiencia, como para poder articular nuevos instrumentos.

11) G.S: El PANES consiste en 7 u 8, como dijo Usted, programas diferentes, y Usted es director de uno de estos, ¿cierto?

G.L: De dos. El programa de Emergencia Sanitaria y el programa Alimentario.

G.S: ¿Puede explicar los elementos más importantes de los programas que dirige, y cuáles son las metas y los objetivos principales de estos programas, y cómo se trabaja para conseguirlo?

G.L: Empezamos con el tema de salud. Programa de Emergencia Sanitaria, fundamentalmente tiene, eh, dos alcances. Uno es que, la parte de salud figura como uno de esos compromisos recíprocos que habíamos dicho, es, que los hogares incluidos en el plan de emergencia cobran su Ingreso Ciudadano mensualmente siempre cuando establezcan este compromiso. Una de estas patas de estos tres compromisos es el compromiso sanitario, que menores de 14 años y

embarazadas pertenecientes a ese hogar deben ser controlados en sistema de salud con la periodicidad que los equipos de salud determinan, eso digamos que es, digo, un poco el estímulo de ese compromiso, en realidad. Por eso digo que es entre comillas una contrapartida porque en realidad es un derecho, lo que buscamos justamente es culturalmente a ese hogar que se de cuenta de las bondades que tiene estar in ser con el sistema de salud y tener controlados a sus niños y sus embarazos, que después no sea una obligación, que por el contrario, que lo reclamen como un derecho, pero hay veces que hay que buscar de alguna manera que se entienda eso y se logre cambiar una actitud de un hogar que no venía consultando ni pensaba consultar, ayudar a ese cambio de hábito. Y después bueno, lo que desde el punto de vista positivo, digamos, como meta, este programa lo que tiene es, no desarrolla solo, o sea, no hay acciones desde este Ministerio ni siquiera en el plan de emergencia en los temas de salud que las ejecute este ministerio solo, siempre es en coordinación con el Ministerio de Salud Pública, quien determina, este, los temas sanitarios nosotros más que nada es de una coordinación, la facilitación y con los servicios de salud o de higiene que tienen los distintos municipios, las distintas intendencias municipales. Ahí fundamentalmente, lo que desde el punto de vista del Ministerio y su principalmente, lo que por suerte se ha ido logrando, es que todos estos hogares que tenían una alta proporción de no estar con cobertura, porque hay veces que pueden tener una cobertura formal, o sea, dicen que están, cuando precisan algo van a tal lugar, pero no tenían una cobertura real, es que a partir de esto sí y hoy figuran en los registros de salud pública que antes no figuraban, no. Nosotros, la izquierda siempre ha dicho antes de llegar al gobierno que había entre 200 y 300 miles de uruguayos que están fuera del sistema, no están ni en el público ni en el privado, bueno, el plan de emergencia lo demostró y es cierto, muchos de estos hogares no estaban en ningún sistema, hoy sí están.

G.S: Hablando de la contrapartida de que hay que ir a estos controles de salud. ¿Cómo se controla que esto se lleva a cabo?

G.L: Lo que hicimos fue estructurar un carné de compromiso sanitario en el cual, es un carné que está identificado el plan de emergencia, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social, en el cual está impreso ya los nombres de los integrantes de ese hogar, todos, y cuales están obligados a tener control esos menores de 14 y embarazadas. Con ese carné, esté o no ningún registro de cobertura, tenga o no la tarjeta de salud pública, presentarse en una policlínica, tanto del Ministerio de Salud Pública o de Intendencia se le debe atender. Se le debe atender y el médico firma ahí cuando lo ve y cuando dice que él tiene que volver.

G.S: ¿Para después cobrar el Ingreso Ciudadano, hay que mostrar ese carné?

G.L: Sí, nosotros en realidad no lo hemos hecho tan así porque es muy engorroso, hay deterioro de eso, hay pérdidas de eso, lo que vamos recogiendo es datos a través de salud pública que les van llegando a las policlínicas y vamos teniendo que en realidad porque, por que tampoco acá justamente como es un derecho, en realidad, si bien lo mostramos como una contrapartida, bueno, sí controlamos y, pero el principal estímulo es de que lo hagan. Entonces un poco es estar cerca de ellos e insistir con eso y más que nada insistir con quien no están concurriendo nunca para que lo hagan. Quienes van concurriendo tampoco es una cosa estricta de decir va siempre no faltó nunca o este mes, no es ese el concepto, el concepto es, bueno. De los que ya van llegando, digo, también, ojo, el sistema de salud por algo una de las grandes reformas que está desarrollando este gobierno es la reforma del sistema de salud. Por que tenemos mucha de esta gente que con buena intención se logró el mensaje, le parece bueno, y no logra tener una buena atención y en la policlínica no siempre hay médicos o no hay medicamentos o algo, digo, recibimos una salud pública muy deteriorada. Entonces algunos cosas también yo creo que se puede exigir de los hogares pero no más allá de la que ellos mismos aunque estén convencidos que algo va hacer se ven dificultados, (mal de lo) que

puedo exigir de que vayan todos cuando me está diciendo que ya me fui tres veces y estaba cerrada la policlínica. O sea, ese es también el equilibrio, por eso digo que lo principal si bien se muestra como contrapartida es el concepto que sabemos que es un derecho y queremos estimular a que la mayor parte lo ejerce ese derecho. Y después, el principal objetivo era ese, incluir dentro de la cobertura, dentro del sistema de salud a la mayor cantidad de estos muchos hogares, decenas de miles de hogares que no tenían cobertura ninguna. Entre medio de eso sí, digo, totalmente de acuerdo, y en colaboración con salud pública de cuál es el camino del nuevo sistema de salud en el país, o sea, se debe cambiar el modelo de atención, pasar de lo que es hoy, que es especializado y hospitalario, y técnico y tecnológico, a una estrategia de atención de primer nivel de atención más cerca de la gente y que sea integral y que incluya también áreas que hubo históricamente muchas carencias en el país en los últimos años que han ido en un detrimento tremendo, como son el tema de la salud mental, el tema, dentro de la salud mental incluimos ahí la patología mental pero también lo que es adicciones, consumo problemático de drogas, todo esto como alteración de patologías mentales, digo, hay muchas carencias de atención en ese primer nivel fundamentalmente. Después en lo que es salud sexual y reproductiva, también digo, tenemos grandes carencias. En la salud bucal hay grandes carencias históricas en el país. Y después fuimos descubriendo algunas otras emergencias que, digo yo como médico no las conocía, digo, que no son de mi especialidad, de por ejemplo en la patología ocular, la gran cantidad que había de demandas en patología como cataratas, o sea, patologías que quirúrgicamente son reversibles y la persona queda viendo bien y hay por miles, y bueno, por eso se hizo dentro de ese programa de emergencia sanitaria este programita Nos Tenemos Que Ver, que en realidad es del programa Operación de Milagro realizado en Cuba y se hizo pero en un año pacientes en Cuba 1358 fueron operados en Cuba.

G.S: ¿En sí la reforma de salud no es parte del PANES, sino de una estrategia más grande digamos del Frente Amplio?

G.L: Es del gobierno, de toda la fuerza política de este gobierno y obviamente quien la lleva adelante es el Ministerio de Salud Pública. Pero nosotros, por eso te digo, coordinando y apoyando, pensando lo mismo, tratamos de ayudar a que eso se agilite, en la medida que se puede, digo, ir atendiendo a eso mismo, la gran carencia que se ve. Además, tenés que cambiar primero el modelo de atención para lograr cambiar después, cambiar la gestión, el financiamiento, de este sistema, ta, que eso obviamente excede el Ministerio. Lo coordinamos y va avanzando. Entonces las metas en sí del programa de salud, del PANES en realidad son de la salud pública. Lo que nosotros más como meta era incluir en el sistema a estos hogares indigentes que son de los que más lo precisan y más les costaban. Después alimentación. Principal interés nuestro no es la alimentación científica nutritiva, ojalá se pudiera hacer, era más que nada de emergencia, bueno, tratar de dotar que estos hogares tuvieran alimentos que les estaban faltando, porque, digo, por definición, si un hogar está en la indigencia es que no cubre su necesidad alimentaria diaria. Entonces ahí, desde el inicio de ese plan planteamos crear otro mecanismo diferente al que, de transferencia de alimentos, aunque lo hicimos de tipo canasta, distribuimos a través de escuelas en contexto crítico, a través de todos los refugios y centros que tiene INAU, entregas directas de canastas nosotros probando a ver qué mecanismos, por el correo nacional enviar a los hogares de indigencia, fuimos probando varias cosas y digo, se han repartido en un año cerca de 300 mil canastas de alimentos.

G.S: ¿Así que reciben la comida y no la plata?

G.L: No, eso fue en un inicio. Por la emergencia de hacer algo, mientras que nosotros queríamos crear otro instrumento que llevó su tiempo, casi un año crearlo, que es poderles transferir pero no en efectivo, sino a través de un instrumento que resultó ser esto, ¿no? Una tarjeta magnética. Hoy tiene un impacto buenísimo. Hay más de 60 mil tarjetas activas, o sea que están comprando. Esto transfiere un millón y medio de dólares por mes, se adhirieron 500

comercios a nivel nacional, se puede comprar alimentos y artículos de higiene personal y del hogar y está prohibido la compra y la venta de tabaco, alcohol, y bebidas refrescantes. La gente está comprando lo que precisa, la mayoría de las cosas que compran son alimentos perecederos, eso que ni siquiera una canasta les pueden mandar porque necesitan cadenas de frío, entonces digo fue, realmente mucho impacto. Primero porque están contentas todas las partes de la gente porque logran comprar lo que precisan en el momento que quieran, lo más cerca posible de su hogar. Pueden comprar lo perecedero, puede comprar carnes, lácteos, frutas verduras, que de otra manera no accedían. Pueden comprar artículos de higiene. Según la cantidad de niños que tiene un hogar, niños o embarazadas, tiene entre un piso de 300 pesos y un máximo de 800 pesos. Y eso, te digo, ha tenido mucho impacto por que digo todas las otras partes están muy contentas, el comercio, nuestro aliado, quien se adhirió, a quien convocamos es el pequeño comercio en cercanía de esa población, o sea, pequeños almacenes, autoservicios, que digo, con esto han visto que las ventas se incrementaron. Hicimos una prueba piloto, si la tarjeta y la tecnología marchaban bien y todo, en una localidad que se llama Yong. Yong debe tener una población de 4 mil habitantes, hogares del PLAN de emergencia en este momento había 420 hogares. Y se adhirieron 4 comercios, o sea, una proporción de cada cien hogares un comercio. Hicimos la prueba piloto ahí una semana, compraron con la tarjeta, anduvo todo bárbaro, todo sensacional, y de ahí por adelante, y lo fuimos viendo en cada otra de las localidades, que el comerciante había visto que se duplicaban o triplicaban sus ventas, y ese comerciante muchas veces cual era lo primero que hacía al ver eso, era muchas veces tomar un empleado más, porque tiene más clientes. Entonces, el efecto es más que satisfactorio, no sólo está nuestra población del PANES logrando adquirir los alimentos sino que en donde los adquiere además se creó una fuente de trabajo. Entonces, como que te da la idea de que si bien no es algo trascendente y todo son de esas pequeñas cosas que logran hacer que esos círculos viciosos se transforman en virtuosos. En vez de eso que no tienen para comprar, piden, y no le dan, compran y al que le compran encima después distribuye también porque da un empleo más, compra una heladera nueva, cambia el coche, para el reparto, acelera, digo, el proceso. Entonces digo, significa, digo, eso ha tenido, más de 500 comercios a nivel nacional a una transferencia de un millón y medio de dólares por mes, da más o menos la facturación promedia de 75 mil pesos por mes, de cada, estamos hablando de alrededor de 3 mil y pico de dólares. Pero si vos ves o te muestro algunos de esos comercios del Interior, son como tapetitas chiquitas de lata, digo, que eso capaz significa tres veces más de lo que vendían antes. Además también digo, eso tuvo un impacto importante también porque es una fuerte señal legalizadota de los comercios, tiene que ser un comercio formal, legal para trabajar con esta tarjeta por que tiene que abrir una cuenta en el Banco de la República. Entonces digo también es bueno porque bancariza el comercio, lo hace más confiable, más seguro, varias cosas que, con la otra modalidad de transferir alimentos sólo, tiene muchas veces problemas. Primero, tenés que invertir en el comestible y después tenés que pagar para que lo distribuyan. Siempre hay tentación de desvío de esa, quién a veces desvía con fines políticos clientelistas, agarra esas bolsas y las regala a los amigos de él. Esto hoy no hay ningún riesgo de esto y encima al Estado no le sale un peso, solamente se hace esta transferencia, el resto, los alimentos y toda la logística la hace la propia red comercial. Y además encima, de ponele, de cada cien pesos que se invierte en una transferencia, en realidad al estado no le sal cien, porque 20% más o menos vuelve al Estado a través de impuestos, porque el comercio es legal. Esto es, bastantes puntos porcentuales menos que la otra estrategia de distribuir alimentos. Estamos muy contentos, y a la gente le ha servido mucho.

12) G.S: Hace más de un año que el PANES empezó a funcionar, ¿cómo evalúa Usted el plan hasta ahora, y en cuanto a los programas que Usted dirige, se están logrando las metas?

G.L: Sí, digo, con la diferencia de que ya prácticamente hot estamos, ya casi pisando los dos años, ¿no? Es muy diferente si los ritmos del primer año y del segundo, que el primero fue de estructurar los programas, algunos problemas, este programa que por ejemplo que hablamos, la tarjeta, el primer año me llevó las tratativas con el Banco de la República, la licitación pública con empresas, la tecnología, o sea, realmente el impacto es en el segundo. Entonces, promedialmente te diría que ese programa por ejemplo alimentario, hoy en día está dentro de las expectativas. Ahora, si separo el primer año del segundo, en el primero estábamos haciendo la parte estructural, en el segundo, que es realmente del impacto, te diría bárbaro. Está llegando sin ningún lugar a duda a las metas, y además innovando con instrumentos que no había, se habían aplicado nunca. Y creo que ya queda demostrado como para quedarse. O sea, de disminuir esas transferencias de alimentos a hacerlas transferencias monetarias a través de un instrumento como una tarjeta. Y luego realmente, la realidad de estos programas creo que es un poco parecida también, digo, algunos tuvieron más la latencia que otros empezar impactar, según su complejidad del armado, del diseño del programa, pero que ya estamos casi al segundo año, o sea, casi un año tienen despliegue todos los programas sí están dentro de las metas que se trazaron, con algunas dificultades pero también con eso, ¿no? Lo que da la experiencia, ya solucionado los primeros problemas y todo, y hoy está hirviendo nuevos problemas como para ir diseñando otro tipo de cosas que no van a ser aplicadas dentro de un plan de emergencia, porque se termina, pero si es experiencia para que el ministerio en otras políticas a mediano y largo plazo pueda desarrollar con esta experiencia.

13) G.S: Ha habido críticas en cuanto a la implementación y el desarrollo del PANES, y se sabe también que hay muchos objetivos que no se han logrado cumplir. ¿Cuáles son, según su opinión, las razones más importantes por las que hay temas pendientes? ¿Y cuáles son las críticas más duras que se han visto, y por qué?

G.L: Un poco lo que son las críticas internas, o sea, a nivel personal, ¿no? No las que de repente se pueden escuchar por ahí. Bueno, parte era lo que hablábamos en la pregunta anterior, en algunos sí quizás demoró demasiado la implementación de los programas, por distintas razones, hasta que pudieran entrar a impactar. Y ahí hay distintas cosas, algunas sí que pueden ser de, de, errores propios, de inexperiencia propia para desarrollar determinados programas, eh, que nunca se había realizado, es la primera vez. Y fundamentalmente otro porque era como hablábamos al principio, todos los instrumentos que usa el plan de emergencia prácticamente de ejecución del propio ministerio son pocos. Todos coejecutan con otros, para que tengan realmente impacto, entonces, bueno, es eso también de que los tiempos nuestros por más rápido que logremos llevarlo, bueno, otros, de reparticiones del gobierno, del estado tienen otros tiempos, entonces, en esa coordinación .....pero bueno en algunos temas salud no lo llevamos tan rápido porque bueno ustedes están ejecutando y nada más. Nosotros tenemos que normalizar, ver, no están así rápido de salir a la calle y nada más, entonces bueno, eso, también digo, no es que lentezca pero no es los ritmos que uno quisiera dentro del plan de emergencia puede desarrollar. Pero digo también el ser inédito y por primero vez no está preparado ni legal ni jurídicamente el país, ah, para algunos instrumentos que muchas veces uno los percibe, los acelera pero tiene después el tope, bueno, eso no está previsto, ni en la constitución ni, tiene legalidad como para desarrollarlo así, o sea, primero, que se llevó algún tiempo, nosotros empezamos a trabajar en el plan de emergencia y luego tiene la creación el Ministerio, o sea, empezamos a actuar ni siquiera con la figura del Ministerio, que es lo que te precisas también para legalizar esa actividad que se hace desde el Ministerio. Entonces, digo, fue al mismo tiempo también desarrollar un plan de emergencia y crear un ministerio que no sólo el plan de emergencia, son muchas cosas más. Entonces eso también le dio complejidad de que, bueno, se fue a pasos seguros, pero más lentos de lo que en realidad, digo, nosotros preveíamos algunas latencias, en algunas fue mayor, pero digo, la

insatisfacción del punto de vista nuestro no es de si es tanto por error nuestro o por eh errores que fuimos hablando o es un problema de coordinación, si no que lo vemos como lento desde la mirada de ver la realidad de esta gente que dijimos que es la que no puede esperar más, digo, alguna gente tuvo que esperar algún tiempo para que le llegara, le impactara el programa, desde ese punto de vista sí que nosotros te criticamos constantemente de decir, bueno, que no puede ser que no, no estemos haciendo nada para eso solucionarlo ya. Pero del punto de vista de la realidad de lo que, en cualquier país, en cualquier sociedad estructurada, algo que se hace por primera vez y todo, digo, creo que estuvo dentro de los plazos, eh, algún programa puede que haya tenido más problemas que otro, vinculado a temas internos o externos del ministerio, pero. Y en cuanto a las críticas sí digo, hay sectores en el país que digo bueno, son reacios no, más allá de del tema de si está bien o no el plan, del ingreso que cobran en efectivo los hogares pertenecientes, pero eso hace también una concepción muchas veces, la gran mayoría digo no son votantes de esta fuerza política, es un poco la concepción de los otros votantes de los partidos tradicionales, más de derecha, de bueno, estos nunca lo implementaron así, nunca lo sintieron así, de que eso no debe ser así, entonces digo pero las realidades como las veíamos con el tema de las tarjetas y todo, las realidades están demostrando que esta gente no malgasta, eh, mayoritariamente, ¿no? Siempre hay en cada grupo siempre hay excepciones que por suerte son las excepciones mínimas, pero digo, la mayoría de la gente utiliza el dinero para realmente lo que todos pensábamos que lo iba a usar. Digo, no hay grandes desvíos ni nada. Hay un sector que es sobre el que mucha gente crítica pero claro digo no todo junto tiene la información real de lo que está viendo dos o tres casos cuánto representa en el total, y ahí sí puedo también hacer otro autocrítica:

comunicamos mal. Nuestro sistema de información, sistema de comunicación es deficitario, un poco por eso, por lo joven que somos como ministerio y toda la labor que hubo, bueno, dejó a veces poco tiempo en desarrollar esas áreas y creo que sí mucha gente, hay críticas por desinformación, y prefiero echarme la culpa de que soy yo el que comunicó mal que echar la culpa a la gente de decir que no se informa. Digo, prefiero, aunque muchas veces son las dos cosas. Pero digo, yo lo reconozco comunicamos, nos podíamos comunicar mejor. Todo el gobierno en general también está comunicando digo, de repente, no todos los logros que está teniendo, lo que está haciendo, pero nosotros específicamente muchas de las críticas que se hacen al plan de emergencia, cuando yo las escucho y todo y veo, conocés desde adentro el plan, en realidad digo, esa crítica no, no está bien porque, es porque no difundís bien. Si supieran bien eso, como se hizo no estarían criticándolo. Entonces la primera conclusión que saco es esa, la autocrítica, por que no comuniqué bien.

G.S: ¿Entonces falta información para la gente también?

G.L: Pero por eso digo, prefiero ponerme siempre en el lugar ese, que el culpable soy yo, de que no lo comuniqué bien, y no acusando al otro de que no esté informado. Alguna culpa yo debo tener en ese proceso.

14) G.S: Después de haber transcurrido estos dos años, la iniciativa PANES dejará de funcionar, ¿se piensa que los cambios producidos durante los dos años se harán permanentes, o se piensa en el PANES como algo pasajero?

G.L: Nosotros, digo, tenemos desde el primer momento la realidad esa de que no a todos los cerca de 80 mil hogares el plan, todos los programas, el Ingreso Ciudadano, más todos los otros programas, la han impactado de una forma heterogénea. Más en un país que a parte de que la población parece homogénea en cuanto a sus recursos, no, son indigentes. Es muy difícil, ese muy diferente el comportamiento y las alternativas y las estrategias y las propias rutas de salida de la indigencia que tiene un país que es muy chiquito que tiene muchísima diferencia entre Montevideo y el Interior, es muy diferente un hogar indigente en el Interior y en Montevideo. Es muy diferente el hogar indigente que lleva muchos años que son de los

nuevos indigentes que fue un producto desde el 2002 para acá, hogares que persisten con sus hábitos de empleo, con hábitos de consulta sanitaria, que llevan a los gurises a las escuelas, ta, y lo que precisan es un empleo, una apoyatura y nada más. Entonces de eso fuimos realistas, digo que no va a ser homogéneo, de decir, bueno, que el plan de emergencia si estuvo bien solucionó el problema de la indigencia del país y si estuvo mal no soluciona ninguno, no creo en ninguna de las dos hipótesis. Esto le va a servir esperemos lo más posibles, pero nunca va a abarcar a todos, de que estén en una nueva situación. Ahora, muchos ya hoy antes de terminar el plan de emergencia ya tenemos resultados positivos, que no dependen solamente del plan, también dependen del país, dependen de la situación de empleo que afortunadamente se va abatiendo, van descendiendo las cifras de desempleo. Nosotros tenemos acá, ya a esa altura son por miles las renunciaciones espontáneas al plan, porque les cambió la situación, el jefe o jefa de la familia consiguió un empleo, y vienen con muchísima dignidad a renunciar; “yo vengo, donde tengo que firmar para renunciar al plan, yo voy a dejar el lugar a otro porque yo ya no lo preciso”. Dentro del propio plan no puedo decir que sea solamente, este, méritos del plan de emergencia, sino que de todo el conjunto de las políticas activas del empleo, todas las cosas, pero digo bueno antes de terminar el plan tenemos varios miles de esos hogares que cambian la situación. Al término, otros tantos se verán, y otros sabemos que van a estar más o menos en las mismas circunstancias, si prolongáramos estos tampoco iban a salir, iban a seguir estando en lo mismo, es que precisan otros tipos de apoyaturas, no solamente las que se les fue dando el plan de emergencia y que serán esas las tareas de este ministerio, bueno, de ver después del plan de emergencia, en qué situación que estos hogares, cuáles precisan otras medidas de apoyaturas, y que otros planes acciones de mediano a largo plazo va a establecer este ministerio más allá del plan de emergencia. Como va transcurriendo, como un todo la marcha de este gobierno y dentro del plan de emergencia, somos bastante optimistas de que, digo, se pueden sacar conclusiones muy favorables que obviamente no van a ser para el cien por ciento de los hogares, pero que van a ser para un muy buen porcentaje, una apoyatura que les permitió cambiar la situación y que en esa sí, tampoco podemos decir que solamente el plan fue el que lo llevó adelante, ahí todas políticas del gobierno que, digo, eso, digo, lo podés, vas a ver que hay distintas opiniones, cada uno de los que estamos en políticas sociales quizás lo valoremos diferente, casi seguro que en el primer lugar todos ponemos que el problema principal es el empleo. Después ya en el segundo lugar, hay algunas discrepancias, yo, al menos para la realidad de nuestro país y de Montevideo fundamentalmente, en segundo lugar el problema que tenemos es vivienda. Y eso condiciona muchísimo, porque incluso hasta un hogar de estos que tiene un empleo, pero un empleo que no es muy, algo precario, de remuneración no muy alta, más bien baja, es muy diferente de si tiene una vivienda o no la tiene. O sea, el desarrollo de inserción social, de construcción de esa ciudadanía, de sentirse partícipe de esta democracia, de participar, y reclamar sus derechos, son muy diferentes si lo hace desde una vivienda que si no la tiene. Teniendo una vivienda digna es más fácil que puedan llevar a los gurises a la escuela, que puedan mantener conductas, hábitos saludables, desde la dieta hasta la consulta. Entonces, todo depende de esa vivienda, de si es digna y si está en un lugar que son accesibles los servicios, es más fácil que si es una vivienda sumamente precaria como, varios miles de uruguayos viven, son dos chapas y nada más, que además hay que caminar 50 cuadras para llegar a, acceder a algo. Entonces, eso creo que condiciona mucho, es más, a muchos la falta de vivienda condiciona hasta conseguir un empleo, o sea, porque, de cómo guardar su ropa, cómo puede tener alineada su ropa si no tiene donde lavarla de un día para el otro para ir trabajar, si los medios de transporte, consiguió un trabajo pero queda lejos y tiene que caminar dos kilómetros para tomar un ómnibus, y ese ómnibus pasa uno cada dos horas, o sea, todo se le resulta más difícil. Entonces digo, son otras de las cosas también que este ministerio está coordinando, dentro del programa de Mejoramiento de Hábitat con canastas de materiales para mejorar las viviendas,

pero eso va a ser poco, va a ser más, bueno, esas medidas de más mediano plazo de coordinación de este ministerio, del Ministerio de Vivienda, eh. Casi hace muchos años que seguimos teniendo la paradoja, que tenemos casi 100 mil casas, viviendas, apartamentos, casas en zonas de Montevideo, del centro y toda la costa, hasta Carrasco, hay más o menos 100 mil unidades habitacionales vacías. Y hay más o menos 100 mil personas, o sea, 100 mil hogares que precisan una casa. Y acá están vacías. Tú te habrás fijado. Cuando caminás por acá por el centro, por la ciudad vieja, la cantidad de viviendas vacías que hay.

G.S: ¿Así que viviendas hay?

G.L: El que la precisa no accede. Y las que están vacías pretenden más, por que están en lugares céntricos, tienen todos los servicios, eh, piensan que, mayor precio de alquiler o de venta, entonces bueno ahí hay una discordancia, digo, hay casas vacías pero por una cantidad, en el mercado tienen un valor que los que las precisan no acceden. Y por eso es bueno, cada vez tenemos más asentamientos, hay más asentamientos irregulares, que eso también, como sociedad es caro porque un asentamiento porque es talvez en un predio que no tiene servicio, no tiene agua potable, no tiene luz, después hay que brindar todos estos servicios, que a veces es más caro eso que, bueno, tratar de acá, en algún lugar un reciclaje, una casa y que puedan ¿encubicarse? alguna familia que ya están los servicios hechos, entonces, eso es complejo. Y que este país además viene con problemas, o sea, eso que nosotros llamamos cantegriles, esto existió siempre, pero eran pocos, pero hoy estamos hablando de, tenemos más de 600 asentamientos a nivel nacional, más de 200 mil personas viven en asentamientos. Ese es un problema también que digo, el empleo, sí sin duda, pero el tema de vivienda también es, es, y en algunos hogares repercute más que en otros. Digo, cuando además, del hogar, de estar en vivienda precaria que tiene 7 u 8 gurises, es problemático. (Suena el teléfono).

G.L: Yo te hago una pregunta sólo, ¿te sirvió?

