

La atención a la emergencia social. Informe sobre los primeros meses del PANES en el Uruguay

Denise Courtoisie,* Néstor Da Costa**

La situación que sufren los sectores sociales más desfavorecidos llevó al actual gobierno del Uruguay a la decisión de implementar un plan de atención directa, el que había sido parte sustancial de la plataforma electoral del Encuentro Progresista - Frente Amplio - Nueva Mayoría.

Este informe pretende dar cuenta de la implementación, ejecución y coordinación de los programas que se aplican y ejecutan a través del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y de los principales debates y críticas que ha suscitado. Se elaboró sobre la base de información secundaria, en la cual se incluyen documentos producidos desde Presidencia de la República Oriental del Uruguay, entrevistas dirigidas a los principales responsables del PANES, artículos de prensa e informes publicados en la red.

* Estudiante avanzada de Sociología y Trabajo Social de la Universidad Católica del Uruguay. Pasante en el Área Social del CLAEH.
✉ dcourtoi@ucu.edu.uy

** Sociólogo, Universidad de la República, doctorado por la Universidad de Deusto, Bilbao, España.
Coordinador del Área Social del CLAEH.
✉ ndacosta@gmail.com

COMIENZO DEL PLAN DE ATENCIÓN NACIONAL A LA EMERGENCIA SOCIAL

En marzo de 2005, a partir de la ley n° 17.866, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), a través del cual se definió la implementación, ejecución y coordinación de los programas de atención a la emergencia social. Dentro de este marco de referencia surgió el PANES, a través de la ley n° 17.869 aprobada en el Senado el miércoles 11 de mayo de 2005 y con sanción definitiva en la Cámara de Diputados, al día siguiente.

Autoridades

Las autoridades del MIDES que integraron los equipos de trabajo en función de la implementación de estos programas fueron las siguientes; ministra, Marina Arismendi; subsecretaria, Ana Olivera; director general de Secretaría: Diana Marcos; director de Políticas Sociales: Christian Mirza; directora de Coordinación Territorial, Leonor Soria, directora del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, Carmen Beramendi; director de Evaluación de Programas, Lauro Meléndez; directora nacional de la Juventud, Paola Pino; director del Programa Infamilia, Julio Bango; directora de Desarrollo Ciudadano, Mariela Mazzotti; coordinadora general del PANES, Bertha Sanseverino; coordinador de Educación, Yamandú Ferraz; coordinador de Salud y Alimentación, Gerardo Lorbeer.¹

Fundamentación

La fundamentación del plan radica en la situación de emergencia social a la que asiste Uruguay, evidenciada en el aumento de la pobreza y la gran cantidad de uruguayos que se encuentran viviendo en la indigencia. Esto hace que sea necesario, desde el PANES, un abordaje de las problemáticas vinculadas a la alimentación y a la satisfacción de las necesidades básicas. Al respecto, el presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, el día en que asumió como presidente expresó:

Muchos, muchos; los más pobres, los más pobres de este país han perdido mucho, y a ellos habrá que devolverles más y rápidamente. Por eso el Plan de Emergencia, porque hay gente que ha perdido demasiado y no puede seguir esperando. No es un acto de caridad, es un deber de la sociedad para quien tiene el derecho de ser asistido. Porque los pobres no son objeto de caridad, son sujetos de derecho.²

De este modo, el PANES pretende atender a quienes se vean inmersos en la pobreza y la indigencia. Para ello se tomaron en consideración los indicadores sobre capacidad de integración social y sobre los distintos tipos de pobreza constatadas por el Instituto Nacional de Estadística, INE. Los datos indican que en el 2001 había 74% de capacidad de integración social, en el 2002 este valor descendió a 71%, en el 2003 alcanzó a 66% y en el año 2004 se llegó a 65%. Esto indica que la capacidad de integración social descendió 9% entre el año 2001 y el 2004. A su vez se presenta un incremento de la pobreza reciente, que en el 2001 se ubicaba en 10%; en el 2002, en 15%; en el 2003, en 20% y en el año 2004 llegó a 22%. El incremento relativo de la pobreza reciente, entonces, ha sido de 12%.³

Con respecto a estas problemáticas y a su visualización como emergencias sociales por parte del Estado, el PANES tiene una duración prevista de dos años, en los cuales se implementarán siete programas:

¹ Véase <<http://www.mides.gub.uy>>.

² Fragmento del discurso del presidente de la República Oriental del Uruguay; Dr. Tabaré Vázquez, el día 1° de marzo de 2005, disponible en <<http://www.presidencia.gub.uy>>; «Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social», 10 de marzo de 2005.

³ Datos extraídos del sitio web del Instituto Nacional de Estadística, <<http://www.ine.gub.uy>>. «Estimaciones de pobreza por el método del ingreso, año 2004», abril de 2005, disponible en véase <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH_2004_Pobreza.pdf>.

1. Plan Alimentario Nacional
2. Programa de Emergencia Sanitaria
3. Programa de Ingreso Ciudadano
4. Programa de Educación en Contextos Críticos
5. Programa Empleo Transitorio
6. Programa Asentamientos Precarios y Pensiones
7. Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle

Población específica

Los programas que se implementarán a través del PANES estarán dirigidos a aquellas personas que se encuentren en situación de indigencia⁴, incluyéndose a aquellas «personas y familias cuyos ingresos estén por debajo del valor promedio de la canasta básica alimentaria al día 1° de marzo de 2005».⁵ Al respecto, Ana Olivera, subsecretaria de Desarrollo Social, explicó:

El Plan de Emergencia tiene una *población específica* a la que está dirigido: son cuarenta mil hogares que están en situación de indigencia o vulnerables a la indigencia. Esa población no solo está definida por un tema del ingreso, está definida por una condición de exclusión, que tiene que ver con sus condiciones de atención a la salud, de vivienda, con los problemas que hay desde el punto de vista de la asistencia o no en el sistema educativo, de los niños y adolescentes de esos hogares [...] Por lo que son 200 mil personas, de las que 63% son niños.⁶

Objetivo

El PANES tiene por objetivo abordar las situaciones por las que atraviesan aquellas personas que se encuentran en situación de indigencia, garantizándoles la cobertura de sus necesidades básicas y generándoles las condiciones necesarias para que puedan ejercer sus derechos sociales. Sobre esta base se quiere poner un freno a las situaciones de vulnerabilidad social (pobreza e indigencia) y construir una salida para estas problemáticas.⁷

Población con posibilidades de ingreso al PANES

Para determinar quienes estaban en condiciones de ingresar al PANES fue preciso realizar un relevamiento de aquellos hogares que cumplen con los requisitos definidos oportunamente. Con el fin de corroborar las condiciones bajo las cuales se encuentra cada hogar, para una posterior inclusión o exclusión del plan, se contó con

⁴ Para definir el concepto de indigencia, el INE compara el ingreso del hogar con «el costo de una canasta de alimentos considerados básicos para la correcta nutrición de una persona en un mes (línea de indigencia) [...] Si [...] el hogar carece de ingresos suficientes para alimentar adecuadamente a sus miembros, se considera que el hogar es indigente» (INE, «Estimaciones de pobreza...», o. cit.).

⁵ Véase <<http://www.mides.gub.uy>>, «Plan de Atención a la Emergencia Social», actualizado al día 13 de junio de 2005, p. 1.

⁶ Véase en <<http://www.presidencia.gub.uy>>, «Plan de Emergencia: intercambio de información», 18 de marzo de 2005.

⁷ Véanse los objetivos en <www.mides.gub.uy/panes/doc_panes.htm>.

el apoyo de estudiantes⁸ de la Universidad de la República (UDELAR), quienes realizarían el relevamiento de dichos hogares, y con el trabajo en coordinación con el Banco de Previsión Social (BPS).

Para ingresar al PANES se debe acudir al BPS, donde se realiza la inscripción. El hogar al que pertenece la persona posteriormente es visitado, para verificar los requisitos de inscripción. Desde el PANES se establecieron visitas a hogares de diferentes departamentos y sus localidades urbanas y rurales, cuya selección se realizó sobre la base de un estudio de la Facultad de Ciencias Económicas de la UDELAR sobre la pobreza en los diferentes departamentos. Con respecto a los ingresos al PANES, Ernesto Murro, presidente del BPS, señaló que, al comienzo,

tenía mucho susto, [...] el 1º de abril fueron al BPS 25.000 personas y siguieron yendo 25.000 personas cada uno de los días siguientes. Después fue bajando y de esas 25.000 personas recibíamos 10.000 formularios llenos y el BPS tuvo capacidad para eso. Esos 10.000 formularios son 10.000 declaraciones juradas de hogares; cada formulario es un hogar. Hoy ya llevamos recibidos 160.000 formularios [...] estamos trabajando a media máquina porque podíamos tener los 160.000 informatizados ya, [...] llevamos procesados informáticamente más de 130.000. Y digo que estamos trabajando a media máquina porque como lo que hay que hacer complementariamente es el relevamiento que hace en el lugar donde vive la gente, el Ministerio de Desarrollo Social, alcanza con que tengamos esos 130.000, de 160.000, porque con eso ya tiene un caudal suficiente el ministerio para ir haciendo los relevamientos correspondientes. [...] llevamos pagos el 98% de los recibos que mensualmente el Ministerio de Desarrollo Social nos ha dicho que tenemos que pagar, y este mes, entre el 19 y el 23 de agosto, vamos a estar haciendo incluso un segundo pago complementario, porque se incorporaron unos dos mil beneficiarios más del Plan de Emergencia.⁹

PROGRAMAS COMPONENTES DEL PLAN

El PANES está compuesto por siete programas, que se describen a continuación.

1. Plan Alimentario Nacional

El programa de apoyo alimentario tiene por objetivo complementar la dieta alimenticia de aquellas personas que presentan un déficit nutricional. Para ello se establece que habrá un trabajo de intervención que integrará las áreas correspondientes a la salud y a la educación. El programa contará con un equipo de trabajo que realizará talleres comunitarios, en los cuales se informará y formará a los participantes en materia de salud y alimentación. Sobre la base del objetivo del programa, se realizará una transferencia de dinero que variará según el número de integrantes de cada hogar, y otorgará un apoyo a la alimentación de aquellos escolares y sus familias en situación de pobreza

⁸ Desde el PANES se solicita que estos estudiantes reciban una capacitación previa al trabajo de campo.

⁹ Véase en <http://www.carve.com.uy/lapalabra/08-08-05.htm>l), «El presidente del Banco de Previsión Social, Ernesto Murro», entrevista del 8 de agosto de 2005.

extrema. Para ello, desde el PANES se informó de la tramitación de una tarjeta magnética con el Banco de la República (BROU), destinada «a la compra de alimentos en sustitución progresiva de las canastas que suministra el INDA». ¹⁰ Igualmente, a través del programa se realiza la «entrega de canastas de alimentos los fines de semana, en coordinación con INAU y ANEP». ¹¹ Las canastas serán entregadas a «niños y niñas de cero a prácticamente doce años —pueden tener más— y estamos hablando desde aquellos que están en los CAIF, en los clubes de niños y en las guarderías de INAU y los que están de primero a sexto año, ¹² y pertenecen a escuelas de contexto crítico.

2. Programa Emergencia Sanitaria

El programa de emergencia sanitaria busca dar respuesta a aquellas personas que se encuentran en situaciones de riesgo sanitario, a través de la prevención y atención primaria en salud de estas personas, en áreas tales como la salud mental y la salud bucal. Para ello se trabajará en coordinación con el Ministerio de Salud Pública (MSP), en conjunto con las diversas policlínicas barriales en donde se atiendan poblaciones de riesgo sanitario y en situación de pobreza o indigencia. Con respecto a esto, la ministra Marina Arismendi indicó que la atención que se brindará a través de este programa es de suma importancia, ya que «nadie consigue trabajo si no tiene dientes, por ejemplo. Entonces, si necesitamos que esa persona salga [...] tenemos que tomar las medidas y darle los instrumentos para que pueda salir». ¹³

Actualmente se están coordinando acciones conjuntas entre el MSP y el MIDES. Un ejemplo de ello es el carné familiar con el que cada hogar puede contar y a través del cual se podrá identificar a aquellos beneficiarios que ya están asistiendo a salud pública. Según Gerardo Lorbeer, director de Salud y Alimentación del mides, a través de este carné se podrá «ejercer [...] el control sanitario que se exige como compromiso ciudadano; es decir, como una contrapartida de las tres que tiene para poder cobrarse el *ingreso ciudadano*». ¹⁴ Además, a través de este carné se podrá compartir los datos y registros de los beneficiarios que tiene el MSP.

Por otra parte, se está capacitando a 250 médicos y técnicos en materia de salud, para cubrir la atención en salud de adolescentes, de modo de acercarlos a los centros de salud. Se pretende abordar con ellos temáticas tales como la sexualidad y la reproducción y trabajar de forma especializada a través de los servicios que presta el MSP.

Otro aspecto que persigue el programa es el concerniente al mejoramiento de los espacios de atención, ya que

¹⁰ Véase en <http://www.presidencia.gub.uy>, «Apoyo alimentario: mejorar la calidad de vida combatiendo el déficit nutricional», 12 de julio de 2005.

¹¹ Véase en <http://www.mides.gub.uy>, «PANES: actualización al 18 de julio de los programas específicos a nivel nacional», Montevideo, 18 de julio de 2005.

¹² Véase en <http://www.presidencia.gub.uy>, «Arismendi informó sobre temas que impulsa el MIDES», 4 de julio de 2005.

¹³ Véase en <http://www.espectador.com.uy>, «El gobierno comenzó a ejecutar el PANES», 1º de abril de 2005.

¹⁴ Gerardo Lorbeer, director de Salud y Alimentación del MIDES, «PANES: MIDES y MSP articulan acciones conjuntas», disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy>; 15 de junio de 2005.

muchas veces a los adolescentes les cuesta acercarse al centro de Salud Pública a plantear su problemática y queremos generar un entorno, desde el punto de vista del ambiente, en que esos adolescentes se atiendan, que sea adecuado y que les genere un estímulo y confianza, junto al personal médico que los va a atender con la capacidad que se requiere [...] vamos a efectuar una inversión que va a rondar los 150.000 dólares en materia de equipamiento médico adecuado y especializado para las diferentes problemáticas de las que se van a atender estos adolescentes.¹⁵

Se instrumentará un trabajo de prevención en salud, a partir del cual se brindarán cursos de formación destinados a 240 jóvenes, quienes obrarán de promotores en materia de salud sexual y reproductiva, y realizarán un trabajo de prevención del embarazo precoz. Para ello se contará con el apoyo del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), donde se van a desarrollar algunos de los cursos concernientes a la promoción y prevención de la salud sexual y reproductiva. De este modo, el MIDES está coordinando su trabajo con el INJU, en función de la implementación de cien ciclos de talleres y actividades con adolescentes en todo el país.

El MSP realiza un trabajo de apoyo a madres y padres adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. En la actualidad,

en todo el país hay mil ochocientas madres adolescentes que están siendo atendidas por cincuenta funcionarios especializados del Ministerio de Salud Pública. Y se han realizado acciones, [...] de dar el soporte informático para establecer una red de seguimiento, de modo que si una madre adolescente que está haciendo un seguimiento de su control de salud propio y de su niño en el departamento, o en la localidad de Bella Unión, por decir la más norteña, y se muda a Rocha, en el Centro de Salud de Rocha va a estar la base de datos de esa madre que le va a permitir continuar, como si no se hubiera desplazado, con el mismo seguimiento y los controles en salud.¹⁶

Según la ministra de Salud Pública, María Julia Muñoz, el trabajo en coordinación que se está efectuando

es un desafío importantísimo, porque en realidad el Plan de Emergencia Social hace a una pata muy importante, que nosotros estamos abocados a cambiar, que es el cambio de modelo de atención; con un énfasis en la estrategia de atención primaria de salud, lo cual quiere decir un cambio en el modelo no enfocado exclusivamente de lo tradicional de la atención, que se hace cuando alguien siente que ha perdido su salud y va a consultar por algún síntoma de alguna enfermedad, sino el Plan de Emergencia Social.¹⁷

A través de estas iniciativas en conjunto entre el MIDES, MSP y el INJU, se trata de poner en relieve la atención en materia de salud de aquellos adolescentes en situaciones de vulnerabilidad social, y se les otorga un espacio propicio para atender sus necesidades, las cuales

se traducen muchas veces en embarazos precoces, en niños de bajo peso al nacer y en dificultades en la atención de esa mamá y de esos niños, todo a lo largo de su vida, lo cual reproduce la pobreza y la marginación en el Uruguay.¹⁸

¹⁵ Julio Bango, director del Programa de Infancia y Familia del MIDES, en «PANES: MIDES y MSP articulan acciones conjuntas», o. cit.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ María Julia Muñoz, ministra de Salud Pública, en «PANES: MIDES y MSP articulan...», o. cit.

¹⁸ *Ibidem*.

3. Programa de Ingreso Ciudadano

Este programa otorga una prestación monetaria por un valor de \$ 1.360, cuyo cobro se realiza a través del BPS. Esta suma se entrega mensualmente a cada hogar y será reajustada cuatrimestralmente según el IPC. Por otra parte, en la ley nº 17.869 se establece una diferenciación entre esta y otras prestaciones sociales, por lo cual el hecho de obtener esta prestación no determina la pérdida de otras como las Asignaciones Familiares y las pensiones por invalidez. Otro aspecto a destacar radica en que «el ingreso ciudadano es una prestación no retributiva, personal, intransferible e inembargable»,¹⁹ y esta será entregada a aquellos hogares que no perciban un ingreso superior a los \$ 1.300 por persona.

Para la percepción del ingreso ciudadano, los solicitantes deberán ser personas mayores de 18 años o ser menores y tener hijos a su cargo, realizar una declaración en la que conste el número de personas que vive en el hogar y los ingresos que percibe cada uno de sus integrantes. Por otra parte se establecerá como contrapartidas que en el caso de tenencia de menores a cargo, los solicitantes deberán inscribirlos en el sistema educativo formal; al cual en caso de que no lo estén, deberán concurrir de forma regular. También se deberá cumplir con controles médicos periódicos a menores y a mujeres embarazadas. Otro requisito consistirá en que los solicitantes deberán mantener una participación activa en actividades comunitarias. En el caso de que los solicitantes no cumplan con estos requisitos y este incumplimiento no cuente con alguna justificación, el pago se suspenderá. En caso de que el solicitante haya realizado declaraciones falsas u ocultado información en el momento de la inscripción, se procederá a su denegación o suspensión.

El 24 y 25 de mayo, 8.851 hogares fueron incluidos en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social y quedaron habilitados para el cobro de la mensualidad, mientras que al 6 de junio el total de hogares contemplados por el beneficio era de 10.037. [...] el 11 y 12 de junio se visitaron en todo el país 3.011 hogares.²⁰

Más adelante,

entre los días 8 y 9 de agosto se pagará a 15.438 hogares [...] y el 16 y 17 se realizará un pago complementario a los nuevos hogares que se incluyan en estos días. Junto a ello ya se realizó el llamado a organizaciones educativas y sociales para que estas familias comiencen tareas de alfabetización, capacitación y tareas comunitarias. Se instalarán a partir de setiembre 400 grupos de 25 integrantes en todo el territorio nacional. Ello se inscribe en un modelo trascendente de incorporación social que vaya abonando el camino de las rutas de salida.²¹

Hasta el 16 de agosto se habían habilitado 19.737 hogares²² para el cobro de la partida monetaria que otorga el Programa de Ingreso Ciudadano.

¹⁹ Plan de Atención a la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano, art. nº 5, disponible en <<http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17869.htm>>.

²⁰ Véase en <<http://www.presidencia.gub.uy>>, «Ingreso Ciudadano: un apoyo con condiciones», 22 de junio de 2005.

²¹ Véase en <<http://www.presidencia.gub.uy>>, «Plan de Emergencia: construyendo los cambios sociales», 9 de agosto de 2005.

²² Dato extraído de <<http://www.mides.gub.uy>>, «PANES: actualización al 17 de agosto de los programas específicos del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social», 17 de agosto de 2005.

Con respecto a las contrapartidas exigidas en materia de salud y educación, desde el PANES se están solicitando los certificados de escolaridad y el carné de compromiso sanitario del hogar. En referencia a la puesta en marcha de los compromisos ciudadanos, el PANES ha recibido 160 propuestas en respuesta al llamado a las organizaciones sociales civiles para implementar actividades de carácter educativo y comunitario en todo el país.

4. Programa Educación en Contextos Críticos

Este programa comenzó en el mes de agosto de 2005 y tiene por objetivo contemplar y brindar apoyo a centros educativos escolares y liceales localizados en contextos críticos. Este apoyo consistirá en mejoras de su infraestructura y la entrega de materiales. La ministra Arismendi indicó que se está «trabajando con Primaria y el CODICEN a más de una punta, en lo que tiene que ver con reforzamiento de la alimentación, actividades recreativas, acuerdos con Educación Física para ese trabajo». ²³

Desde el programa se brinda apoyo a escolares y a sus familias, a través del trabajo de «540 maestros comunitarios en 270 escuelas», ²⁴ con el fin de lograr una permanencia de esos chicos en el sistema educativo formal. Estos maestros recibirán una capacitación en el mes de julio, para comenzar a trabajar en el mes de agosto, con una población de veintisiete mil escolares.

El programa de maestros comunitarios [...] le acerca a la comunidad maestros que además de su tarea habitual sumarán un trabajo con las familias y niños en mayor dificultad socio-educativa. El viernes 5 de agosto se iniciaron los cursos de capacitación para 88 maestros de varios departamentos del interior. ²⁵

Posteriormente se realizarán capacitaciones para maestros del área metropolitana. A su vez, se incorporaron doscientos profesores de educación física que realizarán tareas recreativas, lúdicas y deportivas en doscientas una escuelas de contexto crítico, con una población de treinta y seis mil escolares. Por otra parte, los fines de semana se realizarán actividades socioculturales dirigidas a veinte mil jóvenes residentes en zonas de alta vulnerabilidad social, quienes podrán disfrutar de actividades vinculadas al deporte, la música y la plástica.

Con respecto a los niños, desde el programa se aspira a «generar los espacios locativos para asegurar escolarización de niños de tres y cuatro años en escuelas de contexto crítico»; ²⁶ para ello se coordina con el Consejo de Educación Primaria, a fin de disponer de más locales.

²³ Véase en <<http://www.espectador.com.uy>>, «El gobierno comenzó a ejecutar el PANES», 1º de abril de 2005.

²⁴ Véase en <<http://www.mides.gub.uy>>, «PANES: actualización al 18 de julio de los programas específicos a nivel nacional», 18 de julio de 2005.

²⁵ «Plan de Emergencia: construyendo los cambios sociales», o. cit.

²⁶ *Íbidem*.

5. Programa Trabajo por Uruguay

En el mes de julio se lanzó el programa de empleo transitorio; quienes ingresen a él deberán realizar tareas comunitarias. Está prevista la coordinación con las diferentes intendencias municipales, la Administración de Educación Pública y el MSP. Sus beneficiarios podrán recibir capacitaciones laborales, las cuales se coordinarán a través de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) y la Junta Nacional de Empleo (JUNAE). Desde el programa se pretende valorar y apoyar la creación de proyectos por parte de sus protagonistas. Por otra parte, no será posible la participación simultánea entre este programa y el de Ingreso Ciudadano.

Ana Olivera, subsecretaria de Desarrollo Social, anunció en conferencia de prensa que se está coordinando

con el Ministerio de Trabajo, con la DINAE, que preside la JUNAE, cómo abordar el tema de las capacitaciones de esos hogares, o sea, en la medida que haya un equipo, por ejemplo, de un SOCAF que está enclavado en tal barrio y que detecta las posibilidades de capacitar en determinadas destrezas a alguien, bueno cómo esa persona que está en el Plan de Emergencia tiene prioridad en esa lista que genera la JUNAE para capacitarse, [...] o cómo mientras se realiza la tarea de trabajo transitorio, después de que sale del trabajo transitorio también puede darse un proceso de capacitación [...] por ahora hemos comenzado a abordar el tema de las coordinaciones con otros ministerios [...] y dejamos para una segunda etapa lo de las empresas privadas, que está también planteado en el programa.²⁷

La ministra Arismendi indicó que se realizará

un trabajo que sirva a la comunidad, que va a estar [...] localizado en mejora de policlínicas, de escuelas, [...] con jornadas de trabajo, con horario de trabajo, cuya retribución va a ser mayor que el ingreso ciudadano, pero son trabajos transitorios.²⁸

De este modo, se ejecutan tareas comunitarias en organismos públicos, según la identificación de las necesidades de quienes se insertan, y perciben un salario mensual líquido de \$ 2.726. La primera convocatoria de este programa registró 4.439 interesados —jefas y jefes de hogar mayores de 18 años y desocupados—, de los cuales fueron seleccionados 1.365 para comenzar a trabajar el 1° setiembre en tareas de mejoras de entornos de locales de estudios, limpieza de vías férreas, pintura y arreglo de veredas de policlínicas.²⁹

Además, en el marco del programa, el 1° de julio se realizó un llamado a las organizaciones de la sociedad civil para la presentación de propuestas de acompañamiento socioeducativo en los departamentos de Florida, Tacuarembó, Salto, Paysandú, Canelones, Maldonado, Rivera y Montevideo, a través de lo cual se están tomando en consideración los aportes y la participación de quienes no forman parte del aparato estatal.³⁰

²⁷ Véase en <http://www.presidencia.gub.uy>, «Conferencia de prensa de la ministra Arismendi», 30 de marzo de 2005.

²⁸ Véase en <http://www.espectador.com.uy>, «El gobierno comenzó a ejecutar el PANES», 1° de abril de 2005.

²⁹ Véase en <http://www.mides.gub.uy>, «El Plan de Emergencia y los anunciados fracasos de Trabajo por Uruguay».

³⁰ *Ibidem*.

El lanzamiento del programa, con un bajo número de interesados —de un total de 19.000 hogares incorporados en el plan, tan solo hubo 598 personas anotadas en el primer día— repercutió en algunas opiniones de decepción y fracaso, las cuales fueron valoradas como apresuradas desde el MIDES. Hubo quienes manifestaron

la convicción de que como esos hogares están recibiendo el ingreso ciudadano [...] se conforman con esa prestación, no asumiendo otros compromisos; que en realidad no quieren trabajar; que ello estaría demostrando que el Plan de Emergencia Social solo generará un nuevo sector de asistidos que solo reclama y que ya se hacen oír a través de la modalidad de los piquetes, sin asumir verdaderas responsabilidades.³¹

Es probable que la inicial falta de información, el contenido y la interpretación de la información disponible sobre los programas hayan provocado ciertos rumores y «ruidos en la comunicación». Por ello, desde el MIDES se ha respondido aumentando el flujo de información, destacando los logros de este programa.

En cuanto a la comparación entre los inscriptos en el Programa Trabajo por Uruguay y la cantidad de hogares incorporados al PANES, el MIDES señala que se debe contemplar el universo de los ocho departamentos involucrados y visualizar el carácter de desocupado con el que deben contar quienes aspiren a participar en el programa.

La selección de quienes pueden incorporarse al programa Trabajo por Uruguay se hace a través de un sorteo público.

En cada departamento y en cada una de las catorce zonas de Montevideo se formó una mesa responsable del sorteo con la presencia de un escribano público, autoridades del Ministerio de Desarrollo Social y de las ONG. Al momento de la inscripción, cada postulante introdujo su comprobante en urnas según su sexo. Ello es muy importante pues es la manera de asegurar que el porcentaje de postulantes de cada sexo se refleje luego en los efectivamente elegidos para trabajar. Si se inscribió un 70% de mujeres y hay cien puestos de trabajo, de esa urna se sacarán, por sorteo, las tirillas asegurándose la titularidad a setenta mujeres. La mayoría de los inscriptos fueron mujeres: en varias zonas y localidades superaron 72%.³²

En el marco del programa se trabajará en pro de un fortalecimiento institucional del Ministerio, ya que a través de la aprobación de los pases en comisión, el Ministerio de Desarrollo Social estará avanzando en la instalación de las treinta y cinco oficinas departamentales. Ello será clave en la construcción de una institucionalidad social que contribuya a articular, planificar y fortalecer los espacios locales.³³

6. Programa Asentamientos Precarios y Pensiones

A través de este programa se busca dar respuesta a aquellas situaciones de mayor urgencia con respecto al hogar y a sus necesidades. Para ello, según indicó la ministra Arismendi,

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

³³ «Plan de Emergencia: construyendo los cambios sociales», o. cit.

ya están presentadas las cartas consulta al Plan de Erradicación de Asentamientos Irregulares, que ahora está radicado en el Ministerio de Vivienda: En Montevideo, el intendente Pérez Piera ya firmó un convenio para ejecutar. Lo más difícil son aquellos casos que no se pueden regularizar porque están en lugares inundables, pero que no pueden estar esperando en condiciones en que no tienen servicios higiénicos, agua potable o las aguas servidas pasan por dentro del lugar donde viven. Eso es un riesgo de salud muy alto.³⁴

Desde el programa se atenderá las situaciones de aquellas personas o familias que viven en pensiones y se les prohíbe la entrada por falta de pago. Para ello se trabajará en coordinación con los organismos correspondientes en la materia y se realizará un relevamiento de las condiciones de vida. En función de los objetivos «a fines de julio se licita compra de canastas de materiales de construcción para treinta y cinco localidades del interior y trece centros comunales de Montevideo»;³⁵ una vez disponibles los materiales apropiados, se preveía el comienzo de las obras en los meses siguientes. La ministra Arismendi indicó que se concretó un acuerdo

con [el Ministerio de] Vivienda [...] para módulos a construir que pueden ser un baño, o una cocina, o un dormitorio, o un salón multiuso en un lugar; donde vamos a hacerlo con Trabajo por Uruguay y con el apoyo técnico del Ministerio de Vivienda.³⁶

Así pues, por un lado se va a comenzar a construir mejoras en los hogares de quienes integren el Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y, por otro lado, para su elaboración se contará con la fuerza de trabajo de quienes integran el Programa Trabajo por Uruguay, entre otros recursos.

En relación con este tema, el MIDES firmó un convenio con el Ministerio de Vivienda, a través del cual este último participará en la implementación del Programa Asentamientos Precarios y Pensiones. El MVOTMA se encargará de adquirir los materiales de construcción y los equipos técnicos necesarios mediante la convocación a licitaciones. Para ello,

Se convocará a 60 licitaciones y suscribirá convenios con organizaciones no gubernamentales, que serán las encargadas de brindar el apoyo técnico y social. El proyecto alcanzará a unos 2.400 protagonistas del interior del país y aproximadamente a 1.000 de Montevideo, a partir del próximo mes de octubre, y tendrá un costo estimado de aproximadamente 143.000.000 de pesos uruguayos.³⁷

Con respecto a los materiales que van a conformar la canasta, el ministro Mariano Arana indicó que se van a incluir «portland, arena, bloques de construcción, posiblemente elementos para cubrir con seguridad de impedir el agua de lluvia, [...] salvaguardando [...] la higiene y la salud [...] de estas familias». Para realizar un seguimiento del uso de los materiales se contará con el apoyo de ingenieros, arquitectos, asistentes sociales, la colaboración del arquitecto Altamirano, director nacional de Vivienda, y con el gremio de los arquitectos. Según señaló Arana, se quiere trabajar de forma descentralizada,

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Véase en <http://www.mides.gub.uy>, «PANES: actualización al 18 de julio de los programas específicos a nivel nacional», 18 de julio de 2005.

³⁶ Véase en <http://www.presidencia.gub.uy>, «Ministra Arismendi informó sobre el Plan de Emergencia», 13 de junio de 2005.

³⁷ Véase en <http://www.presidencia.gub.uy>, «MIDES y MVOTMA firmaron convenio por canasta de materiales para usuarios del Plan de Emergencia», 8 de agosto de 2005.

contando con las barracas locales, en los propios ámbitos descentralizados [...] del país, [...] sin esperar que las cosas se resuelvan en el nivel central y se envíen todos estos materiales desde Montevideo, [...] Ojalá, que esto contribuya a alentar desde el punto de vista económico esos rincones del interior del país, pensando en la dinamización comercial que eso conlleva y también a acortar los tiempos para que las necesidades de la gente puedan ser atendidas con la mayor premura.³⁸

7. Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle

El objetivo de este programa es atender a todas aquellas familias o personas que se encuentren en situación de calle. Para ello se trabajará en coordinación con organizaciones públicas y privadas que hayan trabajado con personas en situación de calle, en función de la apertura de refugios nocturnos. Se hará uso de las redes sociales que permitan la realización de un trabajo coordinado para proporcionar espacios diurnos en los cuales se implementen programas de salud física y psicológica.

Con respecto a esto último, a través del Plan de Invierno 2005 y la coordinación con IMM, BPS, INAU y MVOTMA, entre otros, se han abierto ocho refugios en Montevideo. En el interior, se abrieron refugios en la ciudad de Pando y en Paysandú. Además, en los departamentos de Maldonado, San José y Rivera se estaba en proceso de apertura de otros refugios. Con la finalidad de seguir abriendo nuevos lugares, desde el PANES se estaban realizando llamados y pedidos de propuestas para todo el país.

En el marco del programa se han incorporado 470 camas, las cuales estarán disponibles para su uso por quienes asistan a los nuevos refugios. Por otra parte, desde el MIDES se informó que 1.100 personas han pasado por el Plan de Invierno 2005.³⁹ Está previsto comenzar a trabajar con equipos multidisciplinarios que desarrollarán tareas en la calle, visitando y apoyando a quienes no quieren ingresar a ningún refugio, ofreciéndoles abrigo y alimento. Hasta el mes de julio se trabajó «con 150 personas en situación de calle con características crónico-estructurales y 800 crónicos en Montevideo».⁴⁰ La aprobación de la Ley de Voluntariado generó expectativas, ya que ella posibilitará la inclusión de 100 a 150 personas al trabajo solidario en el programa. En cuanto a las inversiones desde el MIDES, la Ministra Arismendi indicó que

se está pidiendo ocho millones setecientos noventa mil quinientos ochenta y dos pesos uruguayos [...] para poder refaccionar y adecuar a condiciones humanas todas las dependencias; no estamos hablando [...] solamente de los establecimientos de reclusión o de rehabilitación, estamos hablando de los CAIF [...] de los clubes de niños, los hogares de amparo que son [...] para aquellos niños [...] cuyo delito es haber nacido en un hogar que no lo pudo acoger o que los expulsó a calle.⁴¹

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Datos de MIDES, «PANES: actualización al 17 de agosto...», o. cit.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Véase en <<http://www.presidencia.gub.uy>>, «Arismendi informó sobre temas que impulsa el MIDES», 4 de julio de 2005.

PUESTA EN MARCHA DEL PANES

A casi una semana de la puesta en marcha del PANES se consignaba que

99.430 personas expresaron interés en beneficiarse de los programas que lo componen [...] de los cuales 49.980 ya fueron completados e ingresados para el proceso de verificación de los datos [...]. A estas personas que concurrieron a las oficinas de la seguridad social para inscribirse como aspirantes deben sumarse las 9.000 que fueron visitadas por los estudiantes universitarios que se movilizaron para llegar a los sitios más alejados del territorio. Estas personas ya fueron aceptadas y serán protagonistas del PANES, puesto que en forma simultánea se recabó sus datos y se corroboró sus condiciones de vida.⁴²

Luego, en el mes de mayo, la ministra Marina Arismendi informó en cadena nacional de radio y televisión que había

más de 111.000 ciudadanos —de la ciudad y del campo— [...] llenaron los formularios de inscripción. [...] El 24 y el 25 de mayo, en todas las agencias del Banco de la República, se comenzará con el pago correspondiente al mes de abril de Ingreso Ciudadano, a 8.851 hogares de los de más de 13.000 visitados. De los mismos, de esos 13.000 visitados, no fueron aprobados por falta de documento de identidad, pero no va a quedar ninguno fuera del plan. La primera tarea que tenemos es facilitarle la obtención de su documento en forma gratuita. Existen 790 hogares a estudio, por duplicación de formularios o repetición de integrantes del hogar en distintos formularios. No quedaron fuera tampoco, estamos estudiando.⁴³

El 24 de mayo de 2005 se comenzó con los pagos del programa Ingreso Ciudadano: «cerca de 9.000 hogares [...] empezarán a cobrar [...] en las dependencias del Banco República.»⁴⁴

Con respecto a la actualización de los datos e información correspondiente a los programas y a los ingresos, el PANES publicó una planilla con datos hasta el 18 de julio de 2005, que luego sufrió algunas modificaciones en la publicada en el mes de agosto. Según esta información, hasta el mes de julio se habían visitado 24.000 hogares, de los cuales 4.000 no fueron encontrados por razones de cambio de domicilio, fallecimiento, o por ausencia de sus integrantes en el momento de la visita. En agosto se habían alcanzado 38.000 visitas. Hasta esa fecha había 150.000 hogares inscriptos de los cuales 100.000 pertenecían al interior del país, 80.000 estaban en condiciones de ser visitados y había unas 7.000 inscripciones repetidas.

El MIDES publicó un listado de encuestadores encargados de llevar a cabo todo el trabajo de ingreso al PANES. Entre ellos figuraban diez funcionarios públicos en comisión y diecisiete pasantes de la Escuela de Administración, en convenio con la IMM, además de los encuestadores que aportó el convenio con ADESU y con la Facultad de

⁴² Extraído del diario *La República*, versión digital: <<http://www.diariolarepublica.com.uy>>, «Casi cien mil personas en cinco días. Primera evaluación del Plan de Emergencia arrojó impactantes cifras por alto número de aspirantes», edición del 8 de abril de 2005.

⁴³ Véase en <<http://www.presidencia.gub.uy>>, «PANES: más de 100.000 inscriptos; el próximo 24 comienza pago del ingreso ciudadano», 22 de mayo de 2005.

⁴⁴ Véase en <<http://www.espectador.com.uy>>, «Resumen a las 8:00. En el BROU, comienza el pago del ingreso ciudadano», 23 de mayo de 2005.

Ciencias Sociales (UDELAR). Por otra parte, a partir del 1º de agosto, el PANES contaría con 115 estudiantes más, lo que incrementaría el número de encuestadores. Además, el PANES cuenta con el trabajo honorario de 100 personas que realizan extensión universitaria, 200 funcionarios de AEBU y el PIT-CNT, 400 personas de Formación Docente y 80 funcionarios de la Intendencia Municipal de Canelones. Para el procesamiento de los datos que se han ido obteniendo cuenta con 40 trabajadores en convenio con la Facultad de Ciencias Sociales (UDELAR) y 60 digitadores, 40 en convenio con la UTU y 20 funcionarios públicos en comisión.⁴⁵

PRINCIPALES CRÍTICAS

Comunicación y falta de información

Desde el Partido Nacional se reclama información previa a la implementación de los programas. El diputado Álvaro Alonso expresó:

Básicamente el problema viene por el lado de la falta de información, [...] nosotros queremos saber de antemano —para tratar de ayudar a que no se cometan errores— cuáles son las iniciativas, qué objetivos se tienen, qué metas se pretende cumplir y de qué manera se van a llevar adelante. [...] El proyecto de ley no supone solo la creación del Programa de Ingreso Ciudadano, sino también seis programas más. De los otros seis programas, que incluyen temas vinculados a la asistencia médica, el complemento alimentario y otro tipo de programas sociales, no tenemos casi ninguna información.⁴⁶

Esta misma preocupación fue sostenida por Sandra Etcheverry, diputada del Partido Nacional quien expresó que si bien desde ese partido se apoya al PANES, se tiene algunas preocupaciones con respecto a la información

de algunos de los programas porque no tuvimos explicación [...]. Queremos alguna explicación con respecto a algunos programas porque creemos que lo que se nos mandó a la comisión fue muy por arriba, era algo que se había instalado en el programa del Frente Amplio y no con un rótulo del MIDES, lo cual nos preocupó por la forma como había sido comunicado.⁴⁷

Sobre esta temática, Gabriel Lagomarsino, quien trabaja en coordinación con el BPS y el MIDES explicó que:

hay distintos documentos, que están en proceso de reedición y reelaboración. Yo creo que lo vamos a tener bastante bien documentado en poco tiempo, por más de que ya hay documentos que hablan de la finalidad del Plan de Emergencia en general y de cada componente en particular [...] existe clara conciencia de que hay que ir perfeccionando los documentos existentes, [...] nos estamos proponiendo [...] tener un verdadero sistema de evaluación y seguimiento. Y para ello debemos tener bien claros los objetivos generales del PANES y de cada uno de los componentes en particular [...] a veces el Plan de Emergencia,

⁴⁵ Véase MIDES, «PANES: actualización al 17 de agosto...», o. cit.

⁴⁶ Opinión del diputado Álvaro Alonso, Partido Nacional, disponible en: <<http://www.espectador.com.uy>>, «Partido Nacional reclama información «de antemano» sobre el PANES», 13 de mayo de 2005.

⁴⁷ *Ibidem*, opinión de la diputada Sandra Etcheverry, Partido Nacional, *ibidem*.

por sus características, es de emergencia; entonces uno no tiene los tiempos que desearía [...]. Y es algo que en movimiento es muy perfectible, y seguramente va ser muy perfeccionado en el mismo proceso que se tiene que actuar.⁴⁸

Pero la falta de información no solo afecta a los diversos actores políticos; la cuestión radica en que si entre quienes tienen acceso a la lectura de varios de estos documentos que, según lo que indica el artículo nº 12 de la ley nº 17.869, el MIDES «remitirá un informe semestral de la gestión del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social a la Asamblea General»,⁴⁹ se está planteando una falla en la trasmisión de la información. En este sentido, se desprenden las siguientes interrogantes: ¿qué se puede esperar de quienes no tienen estas posibilidades de acceso a la información?; ¿los destinatarios o beneficiarios de los programas saben en qué consisten estos?; ¿tienen claras las diferencias entre los objetivos de estos y las contrapartidas con las cuales tienen que cumplir para recibir sus prestaciones?

Con respecto a estas interrogantes, así opinaban diferentes aspirantes al Programa de Ingreso Ciudadano relevados por algunos medios de comunicación:

Ponleao, de 24 años, [...]: «No me explicaron nada, me hicieron llenar un formulario y me dijeron que en mayo llame más o menos a ver cómo van los trámites [...]»

Cuando le pregunté a Cristina si le iban a pedir algo a cambio de la asistencia, ella respondió: «Nada, ¿qué van a pedir a cambio si nosotros estamos para pedir?».⁵⁰

La falta de información con respecto a los contenidos de los programas que el PANES está implementando y pretende llevar adelante es una de las críticas más relevantes que el plan ha cosechado. Si bien la información de los programas es mayor que en el trimestre correspondiente a los meses de marzo, abril y mayo, esta aún parece no ser clara ni suficiente, lo que trae consigo problemas e incertidumbres para quienes trabajan en el área social, sus propios beneficiarios y los ciudadanos que colaboran de algún modo a través de las rentas generales. Este hecho se hace evidente en los pedidos de informes al MIDES, por diferentes actores políticos, en los testimonios de algunos beneficiarios que aún no tienen en claro en qué consisten los programas y en algunos estudiantes que participaron en el relevamiento de los hogares.

Quienes participaron en el relevamiento de los hogares

se enfrentaron al entusiasmo y la alegría de algunos, a la absoluta falta de información de muchos y a la desconfianza ante un nuevo engaño de otros tantos. [...] Lugares en los que no hay televisión, no llegan los diarios y mucho menos el Estado acostumbra darse una vueltita cada tanto para saber si la gente sigue existiendo. Allí no llegó la información del Ingreso Ciudadano, ni de la emergencia sanitaria, ni del Plan Alimentario Nacional; y, si llegó, muchas veces no se supo descodificar.⁵¹

⁴⁸ Véase en <<http://www.espectador.com.uy>>, sobre el Plan de Emergencia, «Plan de apuro político», artículo enviado por Germán Barros, publicado en *Revista El Gato Negro*, 26 de mayo de 2005, disponible en <<http://www.gatonegro.net>>.

⁴⁹ Véase en <<http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17869.htm>>, «Plan de Atención a la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano», art. Nº 12.

⁵⁰ Véase en <<http://www.espectador.com.uy>>, Germán Barros, «Plan de apuro político», o. cit.

⁵¹ Véase en <<http://www.brecha.com.uy>>, «En marcha el PANES: despacito por las piedras», 2 de junio de 2005.

De este modo, podríamos identificar un problema en la comunicación de la información a quienes son los propios participantes del PANES. Cabría preguntarse hacia quiénes están dirigidas las publicidades, las notas en prensa y las conferencias de prensa. Esto encuentra relación con cómo se piensa desde el PANES en términos de focalización, ya que si se está pensando abordar a quienes se encuentran en situación de pobreza e indigencia, sería bueno plantearse en qué base informativa se basan estos para inscribirse en el plan. Los estudiantes de la UDELAR y algunos funcionarios del MIDES que realizaron el relevamiento en varios de los hogares de potenciales beneficiarios, podrían haber sido una herramienta importante a la hora de comunicar, aclarando dudas y explicando en qué consiste básicamente el programa al cual ellos pretenden acceder, y qué contrapartidas se les exigirá por recibir los beneficios de los programas.

Juan Pablo, Soledad, Federica y Luciana son cuatro estudiantes que participaron en la recorrida para inscribir en todo el país, y tienen claro que la información no abunda:

Muchas veces se inscribían a algo que no sabían ni lo que era y nosotros tampoco estábamos capacitados para decir de qué se trata. No nos capacitaron para explicar el Plan de Emergencia sino que nos dieron información de cómo llenar el formulario y pasarlos a quien corresponde; pero no era la idea que fuéramos a explicarlo. Tampoco podíamos generar expectativa; en eso hicimos hincapié: estábamos ahí para llenar el formulario y luego el BPS verá quién tiene el beneficio y cuál es [...]

En definitiva, aunque la actitud no es homogénea en todos los barrios, el conocimiento del plan y las expectativas por los resultados parecen ser mucho mayores en los sectores que no lo necesitan.⁵²

Parte de la preocupación radica en el hecho de que hay una asignación importante de dinero a los programas que implementará el PANES; el artículo 11 de la ley de creación del PANES, referente a las erogaciones, estipula que la ejecución de los programas se financiará a través de

Rentas Generales, por hasta la suma de \$ 1.812.000.000 (pesos uruguayos mil ochocientos doce millones), para el ejercicio 2005; \$ 2.552.000.000 (pesos uruguayos dos mil quinientos cincuenta y dos millones), para el ejercicio 2006; y, \$ 766.000.000 (pesos uruguayos setecientos sesenta y seis millones) para el ejercicio 2007.⁵³

Tomando en cuenta que la implementación de cada programa tiene un costo para la sociedad, es plausible que quienes la componen quieran saber de forma específica en qué y cómo se va a invertir este dinero. Estas y otras cuestiones comienzan a conformar un debate entre los principales actores políticos.

Desconocimiento de las experiencias e información

Algunos señalan que

finalmente Uruguay se decide, por iniciativa de un gobierno, a atender [...] las situaciones de indigencia, de pobreza extrema, [...] que han venido generando situaciones de desintegración

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Véase en <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17869.htm>», «Plan de Atención a la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano», art. n° 11.

y exclusión social [...] esta atención de las situaciones de extrema pobreza se planifica desde una lógica distinta de políticas sociales de las que ha conocido el país hasta el momento, que es el carácter integral.⁵⁴

Si bien en el PANES se abordan múltiples problemáticas que hacen a la cuestión social en general, hay quienes cuestionan el enfoque de carácter integral al cual hace referencia Ortuño. El presidente del Partido Independiente, Pablo Mieres, opina que

el Programa de Ingreso Ciudadano es como arrancar de cero, como si acá no hubiera ocurrido nada, [...] entonces la pregunta es por qué se empezó por allí, por qué no se aprovechó una acumulación que hay a través del Plan CAIF [Centros de Atención a la Infancia y la Familia], de Asignaciones Familiares, donde hay información muy valiosa de todo tipo, con los rostros y las identificaciones de las personas que son beneficiarias; hay mucha cosa hecha por las escuelas, por la ANEP [...]⁵⁵

Lentitud en la implementación

Para muchos actores, el hecho de que el PANES no haya tenido en cuenta desde un primer momento la acumulación de datos que tenían diversas organizaciones, instituciones y centros que trabajan con la población objetivo desde una larga data, es uno de los motivos que explica la lentitud de la implementación del PANES. Con respecto a esto, Mieres expresa que lo mejor sería que

podamos tener resultados en el menor tiempo posible, la sensación que uno tiene es que el ritmo es lento. [...] el problema más de fondo es la discusión sobre el enfoque, [...] estamos todos de acuerdo en la necesidad de llevar adelante un esfuerzo grande. Uruguay —no solo el gobierno, sino el país todo— va a hacer una aplicación de recursos de doscientos millones de dólares en un par de años y no es poca cosa; es mucha plata y por lo tanto tenemos que garantizarnos todos que la aplicación de ese dinero sea lo más efectiva posible.⁵⁶

Según la subsecretaria de Desarrollo Social, Ana Olivera, el PANES no procede con lentitud, sino todo lo contrario ya que, para mayo,

fueron 13.000 hogares que visitamos en 10 días, [...] comenzamos a hacer el fin de semana que pasó, la visita a esos 80.000 que tenemos en perspectiva con los centros de formación docente de todo el país. Por lo tanto va a ser más rápido porque va a ser descentralizado, desde cada departamento se va a visitar los hogares de ese departamento [...] empezamos a trabajar mucho antes, porque si no el 1° de abril no hubiéramos podido comenzar a visitar los hogares ni se hubiera podido comenzar a hacer la inscripción en el [...] [BPS], porque eso llevó más de un mes y medio de trabajo. Trabajo con el BPS, con el anterior directorio, no con el actual, para poder implementar esto.⁵⁷

⁵⁴ Opinión del diputado Edgardo Ortuño, de la Vertiente Antigüista - Encuentro Progresista, miembro de la comisión de Población y Desarrollo de la Cámara de Representantes, disponible en: <<http://www.espectador.com.uy>>, 25 de mayo de 2005.

⁵⁵ Opinión del presidente del Partido Independiente, Pablo Mieres, disponible en: <<http://www.espectador.com.uy>>, «El arranque del PANES en debate», 25 de mayo de 2005.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Opinión de la subsecretaria de Desarrollo Social, Ana Olivera, disponible en: <<http://www.espectador.com.uy>>, «El arranque del PANES en debate», 25 de mayo de 2005.

Con respecto a las repercusiones que está teniendo el PANES, ha habido algunas manifestaciones de descontento que se expresan en los piquetes que varios ciudadanos han organizado en protesta por no haber sido incorporados, pese a haberse anotado para recibir los beneficios. Con respecto a ello, Olivera dijo que

hay 150.000 aspirantes para el Plan de Emergencia, que está dirigido a hogares en extrema pobreza (que estiman son unos 50.000) [...] Reiteró que el Ministerio está tomando todas las medidas para acelerar el proceso y que han duplicado las visitas. [...] «Cuando lo planteé estábamos en un nivel de 100.000 hogares inscriptos, no de 150.000. Hemos realizado más de 20.000 visitas a esta altura, porque efectivamente muchas de las personas que se han inscripto exceden lo que plantea la ley, que es un ingreso promedio de 1.300 pesos por integrante del hogar».⁵⁸

Con respecto a los piquetes, el ministro del Interior, José Díaz, indicó que

se actuará con flexibilidad y firmeza [...] sensibles a los reclamos de la gente [...]. Los atrasos [...] se van a resolver apretando más el pie en el acelerador para poder cumplir con la demanda insatisfecha actualmente.⁵⁹

Por su parte, el senador Jorge Larrañaga, del Partido Nacional, señala que

desde el propio oficialismo se reconoce que el Plan de Emergencia viene teniendo una pésima ejecución, una muy mala respuesta para abatir lo que se dijo era el «buque insignia» del gobierno. No se ha implementado adecuadamente, por eso tiene la lentitud que tiene. Lamentablemente vemos cómo desde el Ministerio de Desarrollo Social se insiste en no utilizar los gobiernos departamentales, que desde el principio debieron haber sido palancas e instrumentos importantes para contribuir a la mejor ejecución de esta iniciativa.⁶⁰

Por otra parte, hay quienes le atribuyen la culpa de las fallas y la lentitud a la falta de materiales y recursos humanos con los que cuenta el PANES. En este sentido, el diputado por Asamblea Uruguay, Frente Amplio, Carlos Varela, comentó que se está

trabajando en busca de apuntalar el Plan de Emergencia, que avanza con luces y sombras [...] Somos conscientes de que hay fallas; no podemos ocultarlas. En parte se debe a que hay falta de recursos humanos para atender una tarea que nos ha desbordado. La ley de voluntariado que aprobamos hace pocos días puede contribuir a solucionar esa carencia [...] con los que se incluyan en agosto, estaremos en un universo de 13.000 familias atendidas, y se inscribieron más de 115.000 familias. A este ritmo nos llevará bastante tiempo ponernos al día con todos los que solicitan asistencia, pero al menos ahora tienen una esperanza. Antes estaban abandonados a la mano de Dios.⁶¹

Focalización

El diputado Álvaro Alonso, del Partido Nacional, indica que el pago que se otorga a través del Programa de Ingreso Ciudadano no responde de igual modo a las necesidades de los hogares, ya que

⁵⁸ Véase en <<http://www.espectador.com>>, «Con piquetes, vecinos reclaman la inclusión en el Plan de Emergencia», 8 de julio de 2005.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Opinión del senador Jorge Larrañaga, «Larrañaga: el gobierno no sabe a donde va», o. cit.

⁶¹ Opinión del diputado Carlos Varela, «El plan de emergencia avanza con luces y sombras», disponible en: <<http://www.diariopueblo.com.uy/politica.htm>>, 17 de agosto de 2005.

si tenemos una familia que tiene cinco hijos y que, en promedio, esos cinco hijos y dos adultos tienen un ingreso de siete mil pesos, están alcanzados por el Plan de Asistencia. Pero al lado de esa familia vive una familia que, en vez de tener cinco hijos, tiene diez y, en vez de ser el núcleo familiar de siete personas es de doce, pero estos doce no tienen ningún ingreso; a las dos se les va a dar exactamente la misma prestación de 1.300 pesos. Eso es injusto; nosotros entendemos que, entre otras cosas, hay que tratar de optimizar los recursos y si vamos a asignar una partida importante, que no es suficiente porque parecería que estas cosas nunca tienen fin, los tenemos que hacer de forma tal que sean discrecionales a favor de aquellos que tienen más dificultad. El programa en sí mismo tiene un diseño que, por ser demasiado universal, ataca situaciones que pueden no ser comparables de la misma manera.⁶²

Gastos y presupuesto

Por otro lado, se señala que los datos otorgados por el presidente del BID, Enrique Iglesias, en términos comparativos con la actual situación no favorecen la posición en la que está el PANES en este momento, ya que el dato que este

dio a conocer hace algunos meses habla por sí mismo: en las anteriores administraciones el 35% de los gastos en política social en Uruguay se destinaba a costear su instrumentación, las contrataciones y las asesorías (cuando el promedio en la región estaba entre 10% y 20%). La actitud de la ministra Marina Arismendi, quien decidió que habría cero gasto para la instrumentación del PANES, a efectos de que toda la inversión se vuelque directamente a la gente, bien puede jugar en contra cuando el ministerio carece de funcionarios (y ni que hablar de personal calificado para los desafíos que se vienen). [...] es muy frecuente la crítica de cómo la emergencia social termina por desbordar las buenas intenciones e incluso impedir la planificación paralela de políticas de más largo aliento.⁶³

Trabajo y coordinación con estudiantes universitarios

Por último, se resaltan los problemas de coordinación con los estudiantes de la Universidad de la República, quienes expresaron que desde el planteo del PANES con respecto a su desempeño hubo «falta de claridad respecto al viático que cobrarían por cumplir su labor [...] algunos estudiantes criticaron la falta de delimitaciones claras de las tareas».⁶⁴

Control de contrapartidas

Uno de los énfasis del plan consiste en la exigencia de contrapartidas a la población incluida. Desde el MIDES y el MSP se ha diseñado un carné familiar, a través del cual se podrá ejercer el control de la asistencia a la salud pública y a chequeos médicos periódicos de los beneficiarios. Asimismo se ha establecido que, para un mejor control de la contrapartida referida a la asistencia a la educación formal de los beneficiarios, sean los propios inspectores de enseñanza pública quienes realicen los controles de asistencia. Desde el PANES ya se han enviado los listados de alumnos y alumnas inscriptos en el plan.

⁶² Opinión del diputado Álvaro Alonso, «Partido Nacional reclama información...», o. cit.

⁶³ Véase en <http://www.brecha.com.uy>, «El PANES se mueve lento, izquierda y políticas sociales», semanario *Brecha*, 27 de mayo de 2005.

⁶⁴ *Ibidem*.

Si bien estos son algunos avances en cuanto al ejercicio del control de las contrapartidas exigidas por el PANES, los datos aún no se están digitalizando, lo cual quiere decir que hasta ahora no se cuenta con ninguna base de datos. Según indicó la ministra Arismendi,

nosotros aspiramos a tener el año que viene todo informatizado, pero mientras tanto tenemos que hacerlo; tenemos un acuerdo con Primaria, [...] como todos ustedes saben, las escuelas no tienen computadoras ni están en red, pero nos damos maña para que los maestros inspectores de zona sean los que recojan las inasistencias, lo que corta la violencia del niño y la discriminación de que le firmen en un papelito y la violencia del maestro de decirle al niño «no te firmo, porque no estás viniendo»; son los inspectores de zona que recogen de las escuelas esos datos. [...] El año que viene tendremos el RUB, que es el Registro Único de Beneficiarios; pero en estos dos meses todavía no hemos podido instrumentar lo que en 170 años nos han dejado de herencia.⁶⁵

El hecho de que recién en el mes de junio se haya comenzado a hablar de cómo se controlarían las contrapartidas, llevó a que se cuestionara cómo se habían realizado esos controles hasta ese momento, a casi cuatro meses de la implementación del Programa de Ingreso Ciudadano. En referencia a esta cuestión, véanse los argumentos de ministra Arismendi:

—Ministra, de los miles de hogares que han recibido ya este ingreso ciudadano, ¿cómo ustedes saben que han realmente cumplido con las exigencias de enviar a los niños a la escuela, de llevarlos a los controles médicos, etcétera, [...] todas las exigencias que hay? ¿Ustedes realmente tienen la certeza de que esas familias están cumpliendo con esos requisitos?

—No, en este momento no. Pero desde el momento en que nosotros ahora nombramos los delegados [...] ministeriales en los departamentos y en las localidades; que se han puesto a trabajar con los coordinadores de salud, los referentes del Ministerio de Salud Pública, con los que nombró el Ministerio de Vivienda y con los del INAU y de la ANEP, ahí vamos a tener un seguimiento, un acompañamiento mucho mejor y más directo; porque la familia tiene que ser acompañada [...] no es controlar, es ayudar a que salga. Porque la salud y la educación es un derecho, más que una exigencia [...] y en cada localidad van a ser contrapartidas o compromisos mutuos, como nos gusta decir, distintos. O sea que estamos en eso.⁶⁶

Si bien ha habido avances en cuanto al control, y desde el PANES se está coordinando un trabajo de acompañamiento y control de las contrapartidas, hasta el mes de junio no se había controlado las contrapartidas y al parecer se está en pleno proceso, entre el diseño y la implementación.

Efectos posteriores a la implementación del PANES

Otra de las cuestiones que aparece en las críticas es la que tiene que ver con el escenario social posterior a la implementación del plan. Concretamente se plantea como preocupación qué pasará una vez transcurridos los dos años de su implementación,

⁶⁵ «Ministra Arismendi informó sobre el Plan de Emergencia», o. cit.

⁶⁶ *Ibidem*.

como lo señalara el diputado Alonso. Al respecto Doreen Ibarra, diputado por el Encuentro Progresista, indicó:

el objetivo del gobierno es, en los próximos años, disminuir la tasa de desempleo en 1,2 a 2%. Eso significa [...] crear fuentes de trabajo, [...] capacitar a estas personas que están en esta situación de indigencia o extrema pobreza, [...] prepararlas para que estén en condiciones de acceder al mercado laboral. Sin duda se va a implementar una serie de baterías por parte de los ministerios que corresponden para la creación de fuentes de trabajo no únicamente a través de la inversión privada sino también a través de la inversión pública, por ejemplo a través del Instituto Nacional de Colonización, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, es decir una batería de decisiones que va a existir en las próximas semanas para crear las condiciones para que haya más trabajo. Allí entran estos ciudadanos que están en esta situación realmente crítica [...].⁶⁷

Por otra parte, el diputado Alonso señaló:

los que están focalizados para ser actores de este programa son aquellos que están en el mayor nivel de indigencia, son los que no tienen trabajo; si se da felizmente una recuperación del mercado laboral y hay más gente que se integra a la actividad, los que lo van a hacer primero son los que están más preparados, [...] normalmente se da que quien cae en la indigencia es quien tiene menos capacitación, menos experiencia, [...] lo que podemos suponer es que de acá a dos años la economía crezca con un buen ritmo de cinco por ciento, el desempleo descienda de doce a diez por ciento, pero vamos a seguir teniendo la misma cantidad de gente que no tiene alternativa, y a esa gente lo que le vamos a estar haciendo a través de este programa es darle algo para que sobreviva. La duda es: ¿este instrumento lo que hace es congelar la situación o la está atacando a fondo?⁶⁸

El presidente del directorio nacionalista, Jorge Larrañaga, señaló que la forma en que se estaban llevando las cosas, en cuanto al PANES, provocaba una

sensación de desborde y de falta de conducción por parte del gobierno, que impide lograr la estabilidad imprescindible para incrementar la inversión productiva y combatir [...] las causas profundas del desempleo, la pobreza y la marginalidad.⁶⁹

Campaña por el derecho a la identidad

En medio de la implementación del plan se fue constatando la existencia de un número importante de personas que carecían de documentos de identidad. Ante esa situación se implementó una Campaña por el Derecho a la Identidad, junto a la Dirección Nacional de Identificación Civil y con el apoyo de UNICEF, en función de la cual se presta colaboración para la realización de trámites de obtención gratuita del documento nacional de identificación y sus correspondientes renovaciones (también se hace entrega de una carta para tramitar la partida de nacimiento, de igual forma). Hasta el momento, «el total de cédulas tramitadas es de 1.123».⁷⁰ Según señala la Ministra Marina Arismendi,

⁶⁷ Véase en <<http://www.espectador.com.uy>>, «El Plan de Emergencia ya es ley», 13 de mayo de 2005.

⁶⁸ Opinión del diputado Álvaro Alonso, «Partido Nacional reclama información...», o. cit.

⁶⁹ Opinión de Jorge Larrañaga, «Larrañaga: el gobierno no sabe...», o. cit.

⁷⁰ «Plan de Emergencia: construyendo los cambios sociales», o. cit.

hay un 10% de los ya habilitados para cobrar el ingreso ciudadano [...] que no tienen documentación; [...] esa es la primera población objetivo con la que estamos trabajando para que saque documentación, cédula o partida de nacimiento.⁷¹

ALGUNAS REFLEXIONES

La atención a la emergencia social, esto es, el estado de indignidad y exclusión que sufre una parte de la población uruguaya, ha sido puesta en el centro de la política del nuevo gobierno, tanto en el discurso como en la práctica. Para ello se han generado nuevas institucionalidades y nuevos programas de atención directa a la población objetivo, a la vez que se han realizado las asignaciones presupuestarias correspondientes. Resulta saludable para un país asumir que el conjunto de la sociedad debe desarrollar acciones orientadas a la inclusión social y la disminución de la desigualdad. Como bien se ha dicho, el PANES no debe confundirse con el conjunto de las políticas sociales del país, que son más amplias y diversas; varias de ellas existen desde larga data, aunque exijan en los tiempos actuales correcciones y adecuaciones de variada índole.

Hechas estas consideraciones vayamos a algunos temas que emergen en estos primeros meses de implantación. Los datos recolectados y sistematizados permiten constatar que la información concerniente a los contenidos de los programas ha sido escasa en los primeros meses del PANES. Si bien en la ley de creación del PANES, n° 17.869, se presenta a cada programa, allí se hace una mayor referencia al Programa de Ingreso Ciudadano. Esto se vuelve evidente si observamos que de los trece artículos que componen la ley, seis hacen referencia a este programa, mientras que los artículos restantes hacen mención a cuestiones más generales y en ninguno de ellos se hace referencia concreta a los seis programas restantes. Esto último ha sido percibido con gran preocupación por algunos actores políticos y sociales que se preguntan sobre los otros programas y cuestionan la lentitud con la cual se llevaba a cabo el relevamiento de información para el ingreso al Programa de Ingreso Ciudadano. De este modo, varios de estos actores expresaron sus preocupaciones y solicitaron una mayor información sobre el plan en general, y sobre los programas en concreto. No obstante, en el presente trabajo se ha constatado que el caudal de información sobre el plan en general y sobre los contenidos de los programas es considerablemente mayor que en los primeros tres meses de su puesta en marcha, aunque también se percibe un cierto déficit de adecuación comunicacional, asunto que no es exclusivo de este plan, en un país donde la impronta de *hacer*, muchas veces olvida la de *comunicar*.

Este déficit comunicacional se ha presentado como una debilidad en dos niveles: por un lado, en términos del conjunto de la población y el sistema político y, por otro, en orden a los potenciales beneficiarios, fundamentalmente en los primeros meses, ya que el paso del tiempo ha demostrado un mayor caudal de información que en los primeros tres meses de su puesta en marcha.

⁷¹ Véase en <<http://www.presidencia.gub.uy>>, «Ministra Arismendi informó sobre Plan de Emergencia», 13 de junio de 2005.

A medida que fue avanzando el PANES se ha ido tomando en consideración los aportes de diversas organizaciones sociales. Esto se expresa, por ejemplo, en el llamado del MIDES a la presentación de proyectos. Se evidencia un cambio de conocimiento de la acción social, en relación con la necesidad de contar con mediaciones de las cuales carece la institucionalidad estatal, pero que son fortalezas de las organizaciones sociales. De este modo, se puede decir que el PANES está transitando por un cambio de actitud frente a los recursos disponibles con los que puede contar. La acumulación de experiencias en las organizaciones de la sociedad civil, su cercanía con la población objetivo, la capacidad mediadora, hacen de las organizaciones sociales actores de primer orden en la implementación de políticas sociales.

Con respecto a crítica referida a la lentitud en la ejecución del plan, se puede decir que esta encuentra diversas raíces. Se señala que el hecho de no haber trabajado y coordinado desde un primer momento con organizaciones, instituciones, centros y gobiernos departamentales ha contribuido al enlentecimiento de la implementación. Por otra parte, se señala que el motivo del enlentecimiento radica en la falta de materiales y recursos humanos necesarios.

Otro asunto pendiente se relaciona con el control y seguimiento de las contrapartidas y el mecanismo que se utilizará para instrumentar su acompañamiento. Con respecto a esto último cabe preguntarse cómo se medirán los resultados referidos a las contrapartidas y a qué resultados se aspira a llegar en concreto. ¿Se ha previsto algún mecanismo a través del cual los beneficiarios continúen realizándose los controles médicos periódicos y sigan asistiendo al sistema educativo formal, una vez que culmine el PANES?

Otro aspecto en el que se han realizado críticas es el relacionado a la no utilización de información acumulada y existente en el propio Estado, en sus diversos organismos. Ante esto, la argumentación de la urgencia parece haberse impuesto sobre las decisiones interinstitucionales dentro del aparato estatal y las demoras que ellas implican. Pero es necesario contar con bases de datos interrelacionadas que se conviertan en herramientas eficaces de identificación, evaluación, seguimiento, focalización, etcétera. No es esta una tarea fácil, pero es imprescindible y necesita ante todo fuerte voluntad política.

Los pasos dados para concretar los demás programas del plan refieren más al futuro que al presente, ya que han sido básicamente los iniciales y es esperable que vayan desarrollándose más plenamente. La implementación de estas políticas dejará, seguramente, enseñanzas prácticas y teóricas de futuro que será necesario incorporar para modificar las prácticas, en orden a hacerlas más eficaces. Esto implicará necesariamente contar con evaluaciones periódicas de lo que se está haciendo para aprender —tarea siempre permanente—, identificar asuntos exitosos para replicarlos o fortalecerlos y corregir los que no lo son, hacia los resultados deseados u otros emergentes.

El escenario posterior al PANES es ciertamente un asunto que exigirá una atención creciente. ¿Qué sucederá con los beneficiarios del actual plan?, ¿qué dinámicas y expectativas se generarán en los participantes del plan cuando este finalice?, ¿serán necesarias acciones específicas orientadas a esta población? Son interrogantes que ya están sobre la mesa, desde que se estableció una duración para los programas. El conjunto de las políticas sociales que se diseñe para el tramo posterior al plan será fundamental para contribuir al objetivo último de este.

REFERENCIAS

- «Apoyo alimentario: mejorar la calidad de vida combatiendo el déficit nutricional», <http://www.presidencia.gub.uy>, 12 de julio de 2005.
- «Arisмени informó sobre temas que impulsa el MIDES», <http://www.presidencia.gub.uy>, 4 de julio de 2005.
- «Casi cien mil personas en cinco días. Primera evaluación del Plan de Emergencia arrojó impactantes cifras por alto número de aspirantes», *La República*, 8 de abril de 2005. Disponible en: <http://www.diariolarepublica.com.uy>.
- «Con piquetes, vecinos reclaman la inclusión en el Plan de Emergencia», <http://www.espectador.com>, 8 de julio de 2005.
- «Conferencia de prensa de la Ministra Arisмени», <http://www.presidencia.gub.uy>, 30 de marzo de 2005.
- «El arranque del Panes en debate», <http://www.espectador.com.uy>, 25 de mayo de 2005.
- «El gobierno comenzó a ejecutar el PANES», <http://www.espectador.com.uy>, 1º de abril de 2005.
- «El PANES se mueve lento, Izquierda y Políticas Sociales», *Brecha*, 27 de mayo de 2005. Disponible en: <http://www.brecha.com.uy>.
- «El Plan de Emergencia y los anunciados fracasos de Trabajo por Uruguay», <http://www.mides.gub.uy>, s/f.
- «El Plan de Emergencia ya es ley», <http://www.espectador.com.uy>, 13 de mayo de 2005.
- «El presidente del Banco de Previsión Social, Ernesto Murro», <http://www.carve.com.uy/lapalabra/08-08-05.html>, 8 de agosto de 2005.
- «En marcha el PANES: Despacito por las piedras», <http://www.brecha.com.uy>, 2 de junio de 2005.
- «Ingreso Ciudadano: un apoyo con condiciones», <http://www.presidencia.gub.uy>, 22 de junio de 2005.
- «MIDES y MVOTMA firmaron convenio por canasta de materiales para usuarios del Plan de Emergencia», <http://www.presidencia.gub.uy>, 8 de agosto de 2005.
- «Ministra Arisмени informó sobre el Plan de Emergencia», http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/06/2005061306.htm, 13 de junio de 2005.
- «PANES: actualización al 17 de agosto de los programas específicos del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social», <http://www.mides.gub.uy>, 17 de agosto de 2005.
- «PANES: actualización al 18 de julio de los programas específicos a nivel nacional», <http://www.mides.gub.uy>, 18 de julio de 2005.
- «PANES: más de 100 mil inscriptos; el próximo 24 comienza pago del ingreso ciudadano», <http://www.presidencia.gub.uy>, 22 de mayo de 2005.
- Barros, Germán, «Plan de apuro político», en revista *El Gato Negro*, abril de 2005. Disponible en <http://www.gatonegro.net>.
- «Plan de Emergencia: construyendo los cambios sociales», <http://www.presidencia.gub.uy>, 9 de agosto de 2005.
- «Plan de Emergencia: Intercambio de información», <http://www.presidencia.gub.uy>, 18 de marzo de 2005.
- «Resumen a las 8:00; En el BROU, comienza el pago del ingreso ciudadano», <http://www.espectador.com.uy>, 23 de mayo de 2005.
- Alonso, Álvaro, «Partido Nacional reclama información «de antemano» sobre el Panes», entrevista, *Radio El Espectador*, 13 de mayo de 2005, <http://www.espectador.com.uy>.
- Bango, Julio, «PANES: MIDES y MSP articulan acciones conjuntas», <http://www.presidencia.gub.uy>, 15 de junio de 2005.
- Etcheverry, Sandra, «Partido Nacional reclama información «de antemano» sobre el PANES», entrevista, *Radio El Espectador*, 13 de mayo de 2005, <http://www.espectador.com.uy>.

- Instituto Nacional de Estadística, «Estimaciones de Pobreza por el método del ingreso, año 2004», abril de 2005. Disponible en: http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/ECH_2004_Pobreza.pdf.
- Larrañaga, Jorge, «Larrañaga: el gobierno no sabe a donde va», entrevista, 1º de agosto de 2005, <http://www.elavisador.com.uy>.
- Ley n° 17869 «Plan de Atención a la Emergencia Social y Programa de Ingreso Ciudadano».* Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley17869.htm>.
- Lorbeer, Gerardo, «PANES: MIDES y MSP articulan acciones conjuntas», <http://www.presidencia.gub.uy>, 15 de junio de 2005.
- Ministerio de Desarrollo Social, «Plan de Atención a la Emergencia Social» (actualizado al 13 de junio de 2005). Disponible en: <http://www.mides.gub.uy>.
- Muñoz, María Julia, «PANES: MIDES y MSP articulan acciones conjuntas», entrevista, <http://www.presidencia.gub.uy>; 15 de junio de 2005.
- Varela, Carlos, «El plan de emergencia avanza con luces y sombras», entrevista, 17 de agosto de 2005, <http://www.diarioelpueblo.com.uy/politica.htm>.
- Vázquez, Tabaré, «Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social», fragmento del discurso de asunción presidencial, (1º de marzo de 2005), <http://www.presidencia.gub.uy>, 10 de marzo de 2005.

Resumen

El artículo repasa las principales acciones e informaciones relativas a la atención de la emergencia nacional. En el año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social, a través del cual se implementa y ejecuta el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social con el objetivo de dar respuestas concretas a la situación de pobreza e indigencia por la cual atraviesan varios miles de uruguayos. El plan tendrá una duración de dos años, a través de los cuales se implementarán siete programas, pretendiendo abordar problemáticas vinculadas a la alimentación, la salud, la educación, el ingreso, el trabajo y la vivienda de pobres e indigentes. Para llevar a cabo los objetivos del plan, desde este ministerio se realiza un trabajo coordinado con otros ministerios y organismos gubernamentales, se cuenta con más de cien propuestas de organizaciones de la sociedad civil y con el apoyo de voluntarios y estudiantes. Todavía en su primer año, el plan ha merecido varias críticas con respecto a cómo se está desarrollando, aunque aún no se puede hablar de su impacto, ya que se encuentra en pleno proceso de implementación.

Palabras clave: programas sociales, Uruguay, PANES, pobreza.

Abstract

The following article goes over the main actions and information related to the attention at national emergency. In the year 2005 the Social Development Ministry is created and the National Attention to Social Emergency Plan is implemented and executed through it. The objectives of the Plan is to give concrete answers to the poverty situation which several Uruguayans are going through. The Plan takes two years, seven programs will be implemented through it, approaching problems related to food, health, education, income, work and housing of those who are immerse in poverty. To carry out the objectives of the Plan, the Ministry is coordinating with other Ministries as well as governmental organizations. The Ministry also counts on more than 100 proposals of Social Civil Organizations and with the support of volunteers and students.

In the first year of implementation, the plan has deserved several critics regarding the way it is being carried out, although we cannot still talk about its impact, because it is in the middle of its implementation process.

Keywords: social programs, Uruguay, PANES, poverty.

Copyright of Cuadernos del CLAEH is the property of Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.