



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Monografía Licenciatura en Trabajo Social

**Acceso de los servicios energéticos de la población
rural: análisis de la intervención realizada en Pueblo
Ceballos**

María Cristina de Oliveira
Tutora: Ximena Baraibar

2022

Agradezco a mi madre por siempre alentarme a continuar, donde te encuentres, a vos... siempre gracias

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....3

METODOLOGÍA UTILIZADA.....8

CAPÍTULO I: Aproximación al concepto de pobreza, energía y vulnerabilidad

Social.....	11
I.I: Pobreza Energética.....	11
I.II: Vulnerabilidad social en zonas rurales.....	14
CAPÍTULO II: Aproximación al Programa Canasta de Servicios.....	20
II.I: Contextualización social y política del Uruguay (2005-2010).....	20
II.II: Creación del Ministerio de Desarrollo Social.....	22
II.III: Descripción del programa Canasta de Servicios.....	25
CAPÍTULO III: Canasta de servicios en pueblo Ceballos.....	32
III.I: Descripción de Pueblo Ceballos.....	32
III.II: Intervención desarrollada por Canasta de Servicios.....	34
III.III: Programa Canasta de Servicios: una perspectiva desde los principales actores.....	37
SÍNTESIS Y CONCLUSIONES.....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	50
FUENTES DOCUMENTALES.....	53
ANEXOS.....	74

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es realizado a partir de una exigencia curricular para poder culminar la Licenciatura de Trabajo Social impartida en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Oriental del Uruguay.

El mismo tiene como objetivo analizar la implementación del Programa Canasta de Servicios del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) llevado a cabo desde el año

2013 hasta el año 2020. Interesa explorar sus principales características, así como también sus fortalezas y debilidades, en lo que refiere a los cambios producidos en la calidad de vida de los usuarios y en los impactos generados en esta población. Específicamente, se estudiará la experiencia desarrollada en Pueblo Ceballos, departamento de Paysandú, en el año 2015.

Para aproximarse a la temática seleccionada se cree pertinente introducir brevemente en qué consiste y cómo surge el Programa Canasta de Servicios dentro del MIDES.

En el año 2007, el MIDES en conjunto con UTE y OSE comienzan a desarrollar acciones teniendo como principal objetivo garantizar el acceso seguro y eficiente a la energía eléctrica y al agua potable a la población, ya que se detectaba una cantidad importante de clientes que mantenían situaciones de irregularidad con respecto a dichos servicios presentando dificultades en el pago de los mismos (MIDES, 2013, p.5).

Esta franja de clientes coincidían en su mayoría con la población destinataria de las políticas sociales del MIDES, población que presentara altos índices de vulnerabilidad social encontrándose en situación de pobreza.

Debido a ello en el 2007, MIDES y UTE firman un convenio cuyo objetivo fue: (...) articular y coordinar las acciones que las partes deban realizar en aras de concretar e implementar el acceso de los hogares con menores recursos relativos a la energía eléctrica en forma segura y con un uso eficiente de la misma. En particular, dentro de dichas acciones se destaca el acuerdo de ambos organismos en convocar a un esfuerzo interinstitucional más amplio con la finalidad de avanzar en la concreción de una Canasta Energética Básica (...) (MIDES, 2013, p. 5).

En setiembre del año 2007, UTE aprobó una resolución (número 1310) que consistía en que se realizara

(...) un descuento comercial en la tarifa residencial de los hogares beneficiarios del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Este descuento consiste en un 80 por ciento del cargo fijo, 80 por ciento del cargo con potencia y 20 por ciento al precio del primer escalón de energía. El MIDES aportó los datos

identificatorios de los hogares a quienes les correspondería el descuento. (MIDES, 2013, p.5).¹

Se comienza a implementar el descuento de dicho servicio a beneficiarios MIDES de forma gradual a partir del año 2008.

En 2008, UTE aprueba otra resolución en donde reglamenta las obras de electrificación rural, facilitando el acceso a los destinatarios de las políticas sociales del MIDES que viven en zonas rurales y no poseen servicio eléctrico. Por tal motivo, se considera que aquellos ciudadanos que habiten hasta 1000 metros de distancia de la red de tendido eléctrico, el ente realizará la obra de conexión en forma gratuita. (MIDES, 2013).

De acuerdo a Amarante y Ferrando (2011), en lo que respecta a OSE, el ente comienza a hacer bonificaciones en las facturas a partir del año 2010, a aquellos usuarios de planes sociales del MIDES, tales como de: Tarjeta Uruguay Social, asignaciones familiares agregándose progresivamente las bonificaciones a usuarios de asignación a la vejez y del programa Uruguay Trabaja. En 2018, estos últimos ya formaron parte del beneficio de la tarifa social de OSE.

El beneficio consta de un subsidio en el consumo de agua menor a 15 m³ el cual tendrá un cargo fijo, (se considera que un hogar promedio de 4 personas consume alrededor de 10 a 12 m³ por mes de acuerdo a las estaciones del año, incrementándose en el periodo de verano) y a partir de los 15 m³ en adelante se cobraría escalonado por cada m³ consumido, también se brinda la posibilidad de tener acceso gratuito a la conexión del servicio. (MIDES, 2013).

En el 2009 la Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería (DNE-MIEM), firmó un acuerdo con el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, el cual consistía en apoyar técnicamente en el diseño, implementación y evaluación de impacto de un plan piloto de Canasta de

1 El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) fue una política social enmarcada dentro de la situación de emergencia social que vivía el país luego de la crisis del 2002, estuvo dirigida hacia la población vulnerable y funcionó los primeros años del primer gobierno de Tabaré Vazquez. El mismo se describe brevemente en el capítulo 2 del presente estudio.

Servicios dirigida a la población vulnerable de nuestro país. El documento propuso posibles diseños de una Canasta de Servicios de acuerdo al perfil de la población entrevistada en la Encuesta Continua de Hogares y la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos del Instituto de Estadística (MIDES, 2013).

En 2010 la DNE- MIEM, propuso un proyecto en base a lo mencionado anteriormente buscando una solución energética integral a los hogares vulnerables.

A finales del año 2010 se consolida el grupo de trabajo interinstitucional a través del Decreto 419/010, constituyéndose como actores principales representantes del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Energía y Minería a través de la Dirección Nacional de Energía, Ministerio de Economía y Finanzas, Programa de Mejoramientos de Barrios y Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Portland, Administración Nacional de Obras Sanitarias del Estado, Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas y Plan Nacional de Integración Socio Habitacional JUNTOS. El decreto crea una Comisión Interministerial integrada por un representante del MIDES, uno del MEF, uno del MIEM y uno del MVOTMA (MIDES, 2013).

De acuerdo con González (2013), dentro de la política energética del Uruguay se define como eje estratégico la dimensión social cuya meta específica consiste en promover el acceso universal de los servicios energéticos a toda la población uruguaya.

El mismo se considera un derecho humano y forma parte de los objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, siendo el Estado quien deberá articular políticas inter institucionales con un enfoque en criterios equitativos para lograr alcanzar dicha meta (González, 2013).

A mediados del año 2013 se comienza a implementar el programa piloto Canasta de Servicios teniendo el mismo como objetivo general:

Facilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica a los principales servicios básicos a nivel residencial de forma adecuada, recuperando una cultura de derechos a través de la promoción de la regularización del acceso. La construcción de una cultura de uso eficiente de los recursos,

contribuirá a la sustentabilidad de la mejora en la calidad de vida, aportando a su vez al logro de las metas de equidad, integración, y desarrollo económico y social (MIDES, 2014, p.1).

A finales del 2014 se concreta un acuerdo de intervención del programa Canasta de Servicios en las localidades de la ruta 26 dentro del departamento de Paysandú, específicamente en los pueblos de Ceballos, Cerro Chato y La Cuchilla.

Estas localidades rurales ubicadas sobre la ruta 26 dentro del departamento antes mencionado, son población vulnerable y con dificultades en lo que respecta al acceso de los servicios de agua potable y energía eléctrica para el consumo del hogar.

El programa intervino en la ciudad de Paysandú y en otros departamentos del país, siendo su modalidad básicamente de intervención barrial, en viviendas recientemente inauguradas con población realojada de asentamientos irregulares principalmente.

Se considera que el análisis de la implementación de este tipo de programas en el medio rural puede servir como un antecedente y un insumo para futuras intervenciones debido a que facilitó el acceso de energía eléctrica y agua potable a aquellos ciudadanos que no los poseían, así como también promover un uso eficiente y seguro de los mismos.

La presente tesis se centra en el análisis del programa Canasta de Servicios, tomando además como caso, la intervención en Pueblo Ceballos considerando que aunque se trate de una experiencia concreta se pueden extraer líneas de reflexión que podrían servir a intervenciones futuras.

Las preguntas de investigación que motivaron la realización del presente estudio son las siguientes:

¿En qué consiste y cómo se implementa el programa? ¿Cuáles son sus principales fortalezas y debilidades?

¿Se logró disminuir la brecha de vulnerabilidad social en las familias con respecto al concepto de pobreza energética?

¿Se percibieron brechas entre la implementación del proyecto y el diseño de ejecución realizado?

¿Se lograron alcanzar los objetivos propuestos en el convenio establecido en la localidad?

¿Cuáles fueron las expresiones, en términos de implementación e impacto en Ceballos?

El objetivo general de la presente monografía consiste en: Analizar los mecanismos de la política social del Programa Canasta de Servicios para la población vulnerable.

Los objetivos específicos se refieren a:

Exponer los fundamentos y las principales características que llevaron a desarrollar esta línea de actuación en Pueblo Ceballos.

Analizar la intervención a partir de las categorías de análisis vulnerabilidad, pobreza energética y ruralidad.

Explorar las posibles brechas existentes entre el diseño del Programa y la implementación en territorio del mismo.

Analizar las principales fortalezas y debilidades del Programa Canasta de Servicios desarrollado en Pueblo Ceballos en el año 2015.

Formar parte del equipo de trabajo ha motivado a realizar el presente estudio, al ser una temática poco abordada desde el Trabajo social, siendo una intervención ejecutada en el interior rural donde se implementan menores programas sociales comparando con los ejecutados en la capital del país, visualizar el mismo podría ser un insumo para futuras intervenciones sociales. Es por tal motivo que el presente trabajo procura contribuir en la generación de conocimiento, visualizando además la importancia que tiene desde el Trabajo Social el abordaje de este tema.

METODOLOGÍA

En virtud de la estrategia escogida para el objeto de estudio y dado el carácter descriptivo de la investigación, se emplea la técnica de investigación cualitativa, siendo esta exploratoria dada la carencia de estudios sobre la presente temática. SS.J.Taylor y R.Bodgan (1987) definen a la metodología cualitativa “(...) en su sentido más amplio como la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y las conductas observables (...)” SS.J.Taylor y R.Bodgan (1987, p. 20).

El investigador cualitativo procura visualizar el fenómeno que estudia dentro de su entorno natural, siendo él mismo un instrumento para la generación y recogida de datos que enriquezcan su estudio.

A su vez, el mismo debe permanecer en continua reflexión en lo que respecta a sus creencias y conocimientos y como éstos pueden influir en la manera de visualizar la realidad sobre el objeto de estudio.

Por análisis de datos cualitativos se entiende de acuerdo con Spradley en Rodríguez (2005), “(...) el proceso mediante el cual se organiza y manipula la información recogida por los investigadores para establecer relaciones, interpretar, extraer significados y conclusiones (...)” (Spradley en Rodríguez, 2005, p.135).

Se considera que la metodología cualitativa es la más apropiada para estudiar en profundidad este fenómeno, analizando aspectos que los describen permitiendo conocer de modo analítico las características que atraviesan el objeto de estudio tales como componentes sociales, culturales, económicos, geográficos, entre otros.

Se analizan datos primarios y secundarios aludiendo a los primarios como expresa Almarcha en Valles (1999) “(...) elementos de observación obtenidos intencionalmente por el investigador en la búsqueda de una hipótesis de trabajo (...)” y los datos secundarios como un “(...) cúmulo de informaciones que se hallan recogidas o publicadas por diversas instituciones sin propósitos específicos de investigación social, sino con otros fines muy variados, fundamentalmente, proveer de información o documentación a los órganos del Estado o al público (...)” Almarcha en Valles (1999, p. 121-122).

Se consideran como datos secundarios documentos oficiales, informes del

proceso de intervención y de evaluación del proyecto piloto.

Por otro lado, se acude a documentos bibliográficos que permiten contextualizar un marco teórico que posibilite el análisis del presente trabajo.

Se desarrollan además cuatro entrevistas semi- dirigidas a informantes calificados implicados en el programa estudiado debido a que como expresa Alonso (1998) la entrevista es “(...) un proceso comunicativo por el cual un investigador extrae una información de una persona que se haya contenida en la biografía de ese interlocutor. Entendemos aquí biografía como el conjunto de las representaciones asociadas a los acontecimientos vividos por el entrevistado (...)” (Alonso, 1998, p.67). En la misma el entrevistador define una serie de preguntas, no descartando que en el diálogo con el entrevistado se generen nuevas preguntas, buscando información que permita indagar un poco más en profundidad la información que el entrevistado puede ofrecer.

Por tal motivo se realizan entrevistas a referentes calificados, como son Lic. en Trabajo Social de UTE, Supervisor Comercial de OSE, referente de Estrategia de ruralidad en Paysandú y Director de la Oficina Territorial de MIDES del mismo departamento. El motivo de entrevistar a los mismos radica en que fueron actores que trabajaron de forma interinstitucional en la intervención que se estudia. Se indaga en las mismas la forma en que percibieron dicha intervención, si desde sus respectivas instituciones se lograron las metas establecidas y si visualizan otras alternativas para facilitar el acceso de los servicios a la población rural.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se organiza el trabajo en cuatro capítulos: en el primero de estos se desarrollan las categorías de análisis desde las cuales se discute la temática elegida, para ello, se aborda el concepto de pobreza energética y vulnerabilidad social, enfocando el mismo a la vulnerabilidad que presentan las zonas rurales.

En el segundo capítulo, se describe brevemente el contexto social y político del país, desde el año 2005 al 2013 año en el cual se comienza a implementar el programa, se focaliza la atención en la creación del Ministerio de Desarrollo Social y específicamente en el programa Canasta de Servicios.

En el tercer capítulo, se realiza la presentación de Pueblo Ceballos y la intervención desarrollada por el programa en esa localidad; se realiza un análisis de las entrevistas realizadas a los informantes calificados. Posteriormente, la monografía finaliza sintetizando el proceso de reflexión que se ha ido realizando, aproximándose a las consideraciones y conclusiones finales.

CAPÍTULO I: APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE POBREZA ENERGÉTICA Y VULNERABILIDAD SOCIAL EN ZONAS RURALES

A continuación, se describirán las categorías de análisis las cuales permitirán aproximarnos y describir el tema de estudio.

I.I: POBREZA ENERGÉTICA

En el presente capítulo se describirá el concepto de pobreza energética, el cual se ha ido manifestando como una problemática importante a tener en cuenta en las agendas mundiales de diversos países para lograr un desarrollo sostenible. La comprensión de la

misma es fundamental para poder abordar posteriormente el programa Canasta de Servicios focalizado en la población con menores recursos de nuestro país.

Según García Ochoa (2014), la disminución de la pobreza en Latinoamérica viene de la mano con un aumento del consumo eléctrico debido al acceso a la energía. Ello podría provocar un crecimiento de gases de efecto invernadero acrecentando así el calentamiento global e impactando en el medio ambiente.

La importancia del acceso a la energía en todos los hogares ha sido una temática que se ha ido incorporando en las políticas públicas, considerándose que la misma propicia a mejorar la calidad de vida de la población reduciendo de este modo la pobreza. La misma involucra y permite la ejecución de diversas actividades de la vida cotidiana ya sea la refrigeración (de las personas y alimentos), calefacción, iluminación del hogar, combustible para cocinar, y para la realización de actividades recreativas (escuchar música, ver televisión, etc.) entre otras.

García Ochoa (2014) señala que si se aumentara el consumo energético:

(...) Este escenario tiene implicaciones significativas para el desarrollo económico, social y ambiental de los países en desarrollo, como lo son precisamente los que conforman la región de América Latina y el Caribe , ya que existe una creciente preocupación del mundo desarrollado por el impacto que ejercerá el mundo en vías de desarrollo al calentamiento global, debido al aumento en su consumo energético necesario para alcanzar los niveles de desarrollo económico y social proyectados (...) (García Ochoa, 2014, p.8).

El autor señala además la importancia de que todos los países, desarrollados y no desarrollados, aúnen esfuerzos en disminuir las emisiones globales de dióxido de carbono (CO₂), trabajando en pos del desarrollo sostenible del medio ambiente ya sea para mitigar los efectos que puedan generarse al favorecer la energía a todos los hogares, así como también preservar los recursos naturales para las futuras generaciones.

En la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de Naciones Unidas, se fusionan tres dimensiones del concepto como son: la económica, social y ambiental,

promoviendo la gestión responsable de los recursos naturales sin afectar el acceso a las necesidades que presenten las generaciones futuras.

García Ochoa (2014) propone una definición de pobreza energética considerando que

(...) Un hogar se encuentra en pobreza energética cuando las personas que lo habitan no satisfacen las necesidades de energía absolutas, las cuales están relacionadas con una serie de satisfactores y bienes económicos que son considerados esenciales, en un lugar y tiempo determinados, de acuerdo a las convenciones sociales y culturales (...). (García Ochoa, 2014, p.17).

Sin embargo, este autor plantea que fue Lewis en el año 1982 quien expuso la primera definición de pobreza de combustible, considerándose que un hogar posee la misma cuando “(...) no se puede pagar el combustible necesario para mantener el calor o temperatura que brinde confort térmico a los miembros de un hogar (...)” (García Ochoa, 2014, p.14). Pero al no presentar un enfoque metodológico no se podía identificar cuándo los hogares entraban dentro de ésta definición.

Posteriormente Boardman, (2014, p.14) propuso en su tesis doctoral la siguiente definición: “(...) un hogar se encuentra en pobreza de combustible si gasta más del 10% de sus ingresos para tener la calefacción adecuada (...)”. Por lo tanto introduce un límite calculable para permanecer dentro de la categoría teniendo en cuenta también el consumo eficiente de la energía.

Healy (2004 citado en García Ochoa, 2014) propone una línea de investigación ubicando la pobreza de combustible dentro del enfoque consensual. Para medirla utiliza seis indicadores, tres de ellos son subjetivos, para medir si las personas sienten que sufren algún tipo de privación de energía en el hogar (si pueden pagar las facturas de energía, si piensan que cuentan con instalaciones adecuadas, si satisfacen sus necesidades de calefacción, entre otros) y tres objetivos que miden equipamientos y condiciones de las viviendas (aislamiento térmico, ventanas herméticas, calefacción, etc.). Cabe destacar que fue de este modo como se comienzan a relacionar los términos energía y pobreza.

Sin embargo García Ochoa (2014) menciona que

(...) Los enfoques de subsistencia y consensual consideran la calefacción de las viviendas como el uso final clave para medir la pobreza energética. Sin embargo, la energía cubre una variedad de usos finales que son indispensables para mejorar la calidad de vida de la población, como la cocción y refrigeración de alimentos, calentamiento de agua para aseo personal, iluminación adecuada de la vivienda y actividades de entretenimiento. El hecho de que los enfoques de subsistencia y consensual no incorporen estos usos finales de energía, representa un serio problema metodológico ya que evidencia una visión parcial del vínculo entre energía y pobreza (...) (García Ochoa , 2014, p. 12).

Es a partir de esta problemática que García Ochoa (2014) aborda desde otro marco conceptual y metodológico la pobreza energética en Latinoamérica, a través de una propuesta que se basa en el método de insatisfacción de necesidades básicas utilizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para medir la pobreza. El método llamado Satisfacción de necesidades absolutas de energía (determinadas como: subsistencia, protección, entendimiento, placer y creación) toma en consideración información que se haya disponible en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares (aplicadas en América Latina de forma regular), así como también información de censos de hogares. Desde esta perspectiva y tomando en cuenta la definición que realiza Healy (2004) sobre pobreza de combustible, se ubicará el análisis del presente estudio.

Dentro de los objetivos del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (2015, p.16) se ubica en el número 7 el garantizar el acceso de energía para todos. La misma debe ser de acuerdo a las predicciones en el año 2030: (...) asequible, fiable, sostenible y moderna (...), garantizando el acceso universal de la misma, así como también aumentar la proporción de energía renovable y duplicar la tasa mundial de la mejora en eficiencia energética. Cabe mencionar que si bien en el apartado 7, uno de los objetivos del milenio es el acceso de energía para todos los ciudadanos, en la mayoría de los apartados el enfoque primario es disminuir el impacto medio ambiental promoviendo la energía sustentable para las generaciones futuras.

III: VULNERABILIDAD SOCIAL EN ZONAS RURALES

Serna (s/f) considera que las poblaciones vulnerables son

(...) grupos con determinadas características que los tornan más débiles para su integración económica. El concepto se acerca al de exclusión, pues alude no sólo a la carencia de ingresos sino también a la carencia o desventaja en el plano cultural e institucional, mientras que también permite identificar situaciones diferentes al interior del conjunto de los pobres (...) (Serna, s/f, p. 11).

La pobreza energética se ve aumentada en la población rural ya que la misma no posee la facilidad del acceso a la energía eléctrica y agua potable del mismo modo que la presentan los individuos que viven en las zonas urbanas, ya sea por la dificultad en lo que respecta al acceso de las redes de tendido eléctrico, la infraestructura, así como también la centralización de los entes públicos en las capitales departamentales.

Se considera pertinente presentar el devenir del concepto de ruralidad así como también los cambios que han ocurrido con el mismo con el transcurso de los años a nivel mundial.

De acuerdo con Ávila (2005)

(...) La idea en torno a la unidad entre el campo y la ciudad no es algo nuevo. Karl Marx y Friedrich Engels planteaban que la contradicción campo-ciudad se iba a resolver y se pasaría más bien a la unidad. A finales del siglo XIX, Ferdinand Tönnies planteó una serie de ideas, retomadas en 1950 por Emile Durkheim, que dieron como resultado el concepto de dicotomía, en las que se reconocía el hecho de que un espacio físico diverso, a su vez se refiere a un espacio necesariamente social con diversidad de redes sociales (...) (Ávila 2005, p.30)

Según Méndez (2003) históricamente se ha relacionado el ámbito rural con la actividad agrícola, y su provisión de materia prima hacia la urbanidad y la ciudad ofreciendo bienes y servicios, de esta forma la ciudad y el campo se complementan. El autor ubica esta diferenciación desde el principio de la organización social de los hombres, en donde los mismos pasaron de ser nómades a tener una vida mayormente sedentaria.

Los autores Sorokin y Zimmermann (...) definen sociedad rural como aquella en la cual los individuos activamente ocupados lo están en labores agrícolas (...). (Sorokin y Zimmermann, 1929 citado en Méndez, 2003 p.91).

La distinción entre lo urbano y lo rural trasciende el espacio delimitado en el cual se encuentran las personas, centrando a los pobladores como actores principales dentro de las categorías rural/ urbano, como sujetos de acción dentro de una realidad social determinada.

Continuando la línea de pensamiento de los autores anteriormente citados es importante comprender las relaciones que se ejercen de acuerdo al medio donde se encuentren y no buscar variables que definen a las personas, como ser su ubicación geográfica (si viven en el campo o en la ciudad). Se considera entonces a lo rural como territorios conjuntos, donde se instalan villas, poblados y se desarrollan diversas actividades tales como la agricultura y la ganadería, el turismo interno, ofreciéndose la comercialización de diversos productos y servicios.

Méndez (2003) agrega que:

(...) fundamenta sus planteamientos sobre la construcción social de la realidad urbano-rural, auxiliándose de categorías como el habitus, la memoria colectiva y la legitimación. Para el autor, la condición rural en su condición actual de interacción con el mundo urbano, parece estar ante el problema de la ruptura de un orden históricamente establecido (...). (Méndez 2003, citado en Ávila, 2005, p. 47)

Es desde esa construcción social de la realidad que la categoría de ruralidad se ha ido replanteando y ha atravesado diversas definiciones a lo largo del tiempo, en la actualidad se habla de una nueva ruralidad desarrollada a fines de los años 90, a la que se la relaciona con la pluriactividad rural, buscando cambiar la imagen que se tiene de que lo rural es sinónimo de trabajo agropecuario.

Pérez (2016) mencionan que (...) El mundo rural es hoy un ámbito en el cual se desarrollan múltiples actividades económicas y sociales, muchas de las cuales no tienen vinculación con el agro (...) (Pérez citado en Cardeillac, 2017, p. 7).

Ya no se consideraría a lo rural como opuesto a lo urbano, con poca población, aislado, que provee únicamente de materia prima a la ciudad. El avance de la tecnología y de los medios de comunicación favorece la aproximación entre lo urbano y lo rural, logrando cierta integración del campo y la ciudad.

El medio rural es entendido dentro del enfoque de la nueva ruralidad como:

(...) un territorio que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, receptor de residuos y soporte de actividades económica; Una población que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo; Un conjunto de asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior mediante el intercambio de personas, mercancías e información, a través de canales de relación; Un conjunto de instituciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado (...) (Pérez 2016, citado en Cardeillac, 2017, p. 8).

Los comienzos de la sociedad rural uruguaya fueron con los rancheríos o pueblos de ratas en la cual se habían instalado las familias de los peones rurales de los establecimientos agropecuarios cercanos. Según Solari (1958 citado en Ramírez, 2014), los rancheríos eran precarios, de material liviano y de desecho principalmente, sin embargo en el mismo se cumplían las funciones sociales (lugar de encuentro y sociabilidad) que antes se hacían en las estancias.

El rancherío es caracterizado según Chiarino y Saralegui (...) por agrupaciones de míseras viviendas, ranchos o casillas de lata estrechas, de techo bajo, piso de tierra, sin aberturas, sin luz y sin aire, con tabiques de lona o arpillera como únicas divisiones en su interior; en estos espacios reducidos viven hacinadas las familias (...) (Chiarino y Saralegui 1944, citado en Ramirez, 2014, p.30).

Es a partir de los asentamientos de estos rancheríos y del desarrollo de las zonas agrícolas y ganaderas que comienzan a surgir poblados cercanos para cubrir demandas de servicios básicos sociales, administrativos y comerciales para el medio rural.

El Claeh manifiesta que según un estudio realizado en el Uruguay rural del año 1962

(...) se construye nueva evidencia para sostener la interconexión entre la existencia de los pueblos y los fenómenos productivos en el medio rural; se muestra que la vida social y económica del área rural se integraba al espacio por medio de los centros de servicios (pueblos), creando un conjunto económico, social y cultural. Las condiciones que determinan los niveles de vida de la población en el medio rural, así como la condición o el aspecto rural de las áreas está íntimamente relacionado con el desarrollo de la región como un todo, incluyendo a los pueblos que en tanto centros de servicios crean un haz de relaciones económicas e interacciones sociales generando unidades territoriales o áreas naturales de convivencia. A la vez que los pueblos dependen económicamente y culturalmente del área rural en la que se insertan ya que el aumento de la producción rural provoca una mayor concentración de población y servicios en estos pueblos. (...) (Claeh 1963, citado en Ramirez, 2014, p.31).

Se puede dividir en Uruguay las zonas rurales en función de las características del uso de su suelo, de acuerdo con Terra (Terra 1963, citado en Ramírez, 2014), se distinguen cinco zonas del país a mediados del siglo XX:

1. Dentro del departamento de Montevideo y al este de Canelones se encuentra la zona hortícola y frutícola en el área rural.
2. Una segunda zona desde Florida hasta Colonia donde se concentra la ganadería y producción lechera.
3. La tercera zona identificada desde Colonia hasta Salto con desarrollo de la agricultura cerealera.
4. La cuarta zona se concentra dentro de los departamentos de Treinta y Tres y Cerro Largo. Se identifica con la ganadería y agricultura diversa principalmente citrus, arroz, caña de azúcar.
5. En la quinta zona cubriendo casi gran parte del territorio nacional se desarrolla la ganadería.

Se considera pertinente la descripción anterior para recordar cómo se visualiza el país en lo que refiere a zonas rurales y sus principales actividades desarrolladas ya que de ello depende cómo han sido las transformaciones que presentan los territorios y los habitantes de los mismos. Riella y Mascheroni, (2011) muestran que:

(...) las desigualdades estructurales definidas por el uso del suelo conjuntamente con las formas de apropiación del mismo son un factor que da cuenta de la dinámica habitacional, ocupacional y social de los territorios rurales; de esta forma es plausible esperar que las transformaciones de los pueblos rurales muestren una impronta diferente según las regiones del país (...) (Riella y Mascheroni 2011, citado en Ramírez, 2014, p. 42)

En lo que respecta a las condiciones de vida en los pueblos rurales, principalmente las localidades rurales dispersas, el acceso a los servicios (agua, luz, gas), educación, caminería, compra de insumos para el hogar, entre otros, son difíciles ya que la distancia cobra un significado diverso, dependiendo de los medios de locomoción propios (no todos lo poseen) o adaptándose al escaso transporte público, ubicándolos como poblaciones vulnerables.

De acuerdo con Ramírez (2016), la incidencia de la pobreza según conglomerado y región, en pueblos rurales ha sido mayor a la del resto del país. Es a partir del año 2006 en función de los datos proporcionados por las encuestas de hogares del INE del periodo 2006-2012 que se visualiza una caída de la incidencia de pobreza en todo el país y en las zonas rurales (medición en localidades menores a 5000 habitantes), equiparándose al mismo nivel que el país, 12,4% y 10,7% respectivamente y en la zona rural dispersa en 2006 un estimativo de 20.7% a 4.1% en 2012 (Ramírez, 2014, p. 85). Para el año 2018 se visualiza una caída de la incidencia de pobreza en todo el país y en las zonas rurales, equiparándose casi al mismo nivel que el país, 5.3 % (total país) y 4,6 % (localidades menores a 5000 habitantes) y en la zona rural un estimativo de 1,8 % en el año 2018².

2 Disponible en http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=fbf4b646-c8ca-4499-b101-d046da80faac&groupId=10181

CAPÍTULO II: APROXIMACIÓN AL PROGRAMA CANASTA DE SERVICIOS

II.I: CONTEXTUALIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DEL URUGUAY (2005-2010)

La crisis del año 2002 en Uruguay produjo la ruptura del modelo dominante instaurado desde los años noventa trayendo como consecuencia un aumento de la pobreza, el desempleo, la emigración joven y calificada, entre otros aspectos. Dentro de este escenario en el año 2005 llega al gobierno el partido de izquierda Encuentro Progresista Frente Amplio (FA) con una propuesta de programa alternativo a lo establecido hasta el momento (Narbondo, 2012).

El 1ero de marzo del año 2005 asume la presidencia el Dr. Tabaré Vázquez siendo a partir de allí que comienza un periodo de recuperación de la economía uruguaya que si bien había comenzado años anteriores se consolida en éste periodo (2005-2010).

(...) el crecimiento en la economía uruguaya durante el gobierno de Vázquez produjo una caída significativa en los niveles del desempleo, que ayudaron al mejoramiento del estándar y calidad de vida de la población. Sin embargo el comportamiento de estas dos variables está directamente asociado con la evolución del gasto público y en particular del gasto público social. El buen desempeño de la economía estuvo acompañado por políticas de abatimiento a la pobreza e indigencia, mediante programas específicos de transferencias monetarias o el nuevo régimen de asignaciones familiares vigentes desde 2008(...) (Moraes 2012, p. 271).

Narbondo (2012) plantea como eje importante la construcción de una matriz energética que por falta de inversión y de objetivos estratégicos claros no se había desarrollado. Fue en este periodo que se dio hincapié en reforzar los entes públicos; UTE, ANCAP, entre otros priorizando la integración e inter conexión con la región.

Agrega además que UTE, ANCAP y ANTEL

(...) pusieron en marcha estrategias con lógica desmercantilizadora, no rentables en sí mismas, de producción de bienes y servicios necesarios para la eficiencia sistémica en el sentido de producir mayor valor agregado y promover la integración social y mayores niveles de igualdad. (...) el objetivo es garantizar que este sistema no se construya y se gestione con lógica de mercado, sino con lógica de servicio público de expansión de derechos universales de acceso, con independencia del poder de compra, individual, empresarial o regional (regiones con alta concentración de usuarios versus regiones con baja densidad de población y alejadas de las primeras) (...) (Narbondo, 2012, p. 320).

De esta forma el eje energético aparece en la agenda política, enfocándose en facilitar el acceso a toda la población a los servicios del Estado.

En cuanto a la empresa de telecomunicaciones ANTEL, se propone extender a nivel terrestre y aéreo la banda ancha.

En lo que respecta a ANCAP,

(...) Se reactiva la producción de caña de azúcar en el norte. Con esto, además de crear empleo en una zona dramáticamente empobrecida, se buscaba producir etanol. Para esto se creó una nueva empresa estatal directamente dependiente de ANCAP. La otra línea de producción de biocombustible es la asociación con una empresa aceitera privada para producir biodiesel (...) (Narbono, 2012, p. 320 - 321).

Dentro de la agenda de innovaciones realizadas por el FA se destacó el cambio en la política de vivienda, la reforma tributaria, la re instalación de los Consejos de Salarios, la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud, la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, y el Ministerio de Desarrollo Social, (Moreira, 2010).

Por último y como introducción al siguiente apartado se describen los hechos que dieron paso a la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El gobierno del Dr. Tabaré Vázquez pautó como objetivo fundamental la implementación de políticas sociales destinadas hacia el combate de la pobreza y promoción de igualdad de oportunidades, enmarcadas dentro de la situación de emergencia social que vivía el país luego de la crisis del 2002 (Moreira, 2010).

El Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), fue de carácter transitorio y funcionó los dos primeros años del gobierno. Se diseñó con siete componentes con un enfoque integral, destacándose el ingreso ciudadano, alojamiento a personas en situación de calle y apoyo alimentario. Su población objetivo fueron aquellas personas que estaban por debajo de la línea de la pobreza. El impacto del Plan fue exitoso ya que alcanzó sus objetivos y su meta en lo que respecta a la cobertura prevista (Midaglia y Antía, 2007).

La segunda medida fue lo que se dio a conocer como Plan de Equidad, este se definió como un Plan a corto y largo plazo, a corto plazo se planteó abordar las situaciones de pobreza buscando trascender la intervención del Plan de Equidad y a largo plazo se centró en cambiar las desigualdades vigentes que se visualizaban en el país, incluyéndose dentro de éstas el aspecto socioeconómico (inter generacionales),

grupos etarios (infancia, juventud, adultos mayores), desigualdad de género, etnia, etc. (Midaglia y Antía, 2007).

La tercera medida fue de carácter institucional creando el Ministerio de Desarrollo Social, este sería el encargado de llevar a cabo los planes mencionados, coordinando además las prestaciones sociales que otorgue el Estado (Midaglia y Antía, 2007).

II.II: CONTEXTUALIZACIÓN SOCIAL Y CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Uno de los principales lineamientos políticos del Frente Amplio fue la necesidad de ubicar al Estado como promotor y garante en la atención a la población vulnerable del país, facilitando el acceso a políticas sociales a aquellos sectores que habían sido perjudicados como consecuencia de la crisis económica del año 2002, así como también los sectores inmersos dentro de la línea de pobreza debido a causas estructurales anteriores a la crisis antes mencionada (González, 2010).

A partir de la necesidad del gobierno de hacerse responsable de forma inmediata de algunos problemas sociales se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), de acuerdo a la Ley 17866 del 31 de marzo del 2005, cuyas principales competencias son:

A) Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia.

B) Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.

C) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.

D) Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales.

E) Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad, y respetando el derecho a la privacidad en los datos que así lo requieran.

F) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social (ley 17866, art.9)

Como se menciona anteriormente, el Plan Nacional a la Emergencia Social (PANES), fue la primera respuesta implementada ante las prioridades políticas, la formulación, ejecución e intervención del mismo se llevo a cabo con la participación de la Universidad de la República (UDELAR). En 2005, se declara la situación de emergencia social mediante la Ley número 17.869, creándose el PANES como programa coyuntural.

El PANES constó de diferentes componentes: Plan Alimentario Nacional, Programa de Emergencia Sanitaria, Programa Ingreso Ciudadano, Programa Educación en Contextos Críticos, Programa de Empleo Transitorio, Programa de Asentamientos Precarios y Pensiones, y el Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle. (Ley 17869, art.2)

Los programas ejecutados de forma permanente luego de la intervención del PANES, bajo la órbita del MIDES a través de la primera fase de ejecución del Plan de Equidad son:

- Asistencia a la vejez
- Uruguay Trabaja
- Uruguay Integra
- Tarjeta de Apoyo Alimenticio

- Programa de Atención a los sin Techo

De acuerdo con Midaglia (2011), se comienza una nueva etapa hacia una reforma con cambios estructurales que posibiliten la erradicación de la pobreza y la indigencia. Ya no desde una respuesta a una coyuntura específica (crisis del 2002) sino como “(...) un cambio estructural que socializa el acceso, lo universaliza, le da justicia social y pone acelerador en el tránsito hacia una sociedad de iguales” (...) (Midaglia 2011, p. 7).

En el año 2012 se aprueba una reforma social creándose una nueva matriz de protección social en el Uruguay. De acuerdo con Midaglia (2011), el Gabinete Social conducirá políticamente el proceso de reforma social; el Consejo Nacional de Políticas Sociales trabajará como articulador inter institucional nacional además de la programación de las políticas sociales intersectoriales (comisiones y comités asesores); el Ministerio de Desarrollo Social será responsable de coordinar y dar seguimiento de la Reforma y las Mesas Interinstitucionales serán el lugar de articulación con el territorio a nivel departamental.

Las reuniones de Gabinete son instancias interministeriales, con la impronta de consolidar y garantizar que las políticas públicas aterricen en las distintas unidades ejecutoras, logrando de esta forma la institucionalización y la formalización de las metodologías de trabajo existentes, promoviendo aunar esfuerzos en la materia y optimizar los recursos que se ejecutan. Las resoluciones y acuerdos que se pronuncien en el gabinete social serán llevados a cabo en lo que respecta a la instrumentación a través del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en el mismo forman parte alrededor de 50 técnicos con diferentes especialidades, funcionando como institución integradora de los organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil, actores sociales, organismos regionales e internacionales. (González 2010, p.29).

En el año 2015 en MIDES funcionaban 12 direcciones, dentro de la Dirección Nacional De Protección Integral en Situaciones de Vulneración, funcionó el Programa Canasta de Servicios.

II.III: PROGRAMA CANASTA DE SERVICIOS

A mediados del año 2013 en el marco de un segundo gobierno del Frente Amplio con el Sr José Mujica como Presidente, se implementa el programa piloto de Canasta de Servicios. El objetivo general del mismo es

(...) Facilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica a los principales servicios básicos a nivel residencial de forma adecuada, recuperando una cultura de derechos a través de la promoción de la regularización del acceso. La construcción de una cultura de uso eficiente de los recursos, contribuirá a la sustentabilidad de la mejora en la calidad de vida, aportando a su vez al logro de las metas de equidad, integración, y desarrollo económico y social (...) (MIDES, 2012, p.1)

Sus objetivos específicos refieren a:

- Facilitar el acceso de los hogares de menores recursos a los servicios de energía (electricidad y GLP) y agua potable.
- Regularizar instalaciones, disminuyendo y/o evitando riesgos por el uso inadecuado e ineficiente de los recursos
- Promover una cultura del uso eficiente de los recursos
- Preservar los recursos naturales para las próximas generaciones, protegiendo el medio ambiente
- Facilitar el acceso de los hogares de menores recursos a servicios de infraestructura que permita satisfacer sus necesidades básicas
- Profundizar la coordinación de las intervenciones del Estado en la comunidad, fortaleciendo las redes de apoyo
- Fomentar la participación y el involucramiento de la comunidad de forma de darle sustentabilidad al proceso de integración
- Optimizar las inversiones del Estado en infraestructura, logrando un mayor impacto de las mismas, logrando evitar o posponer inversiones mediante su uso eficiente. (MIDES, 2018, p.1)

Las metas propuestas para el programa son: Meta 1: alcanzar un nivel mínimo de usuarios que se adhieran al programa.

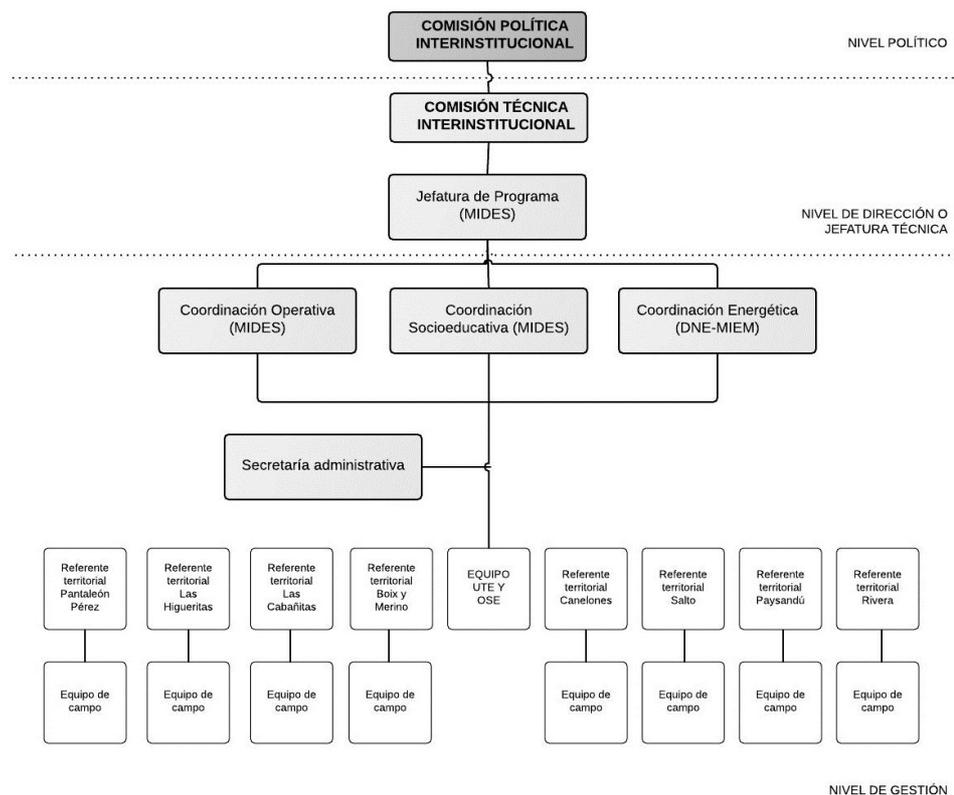
Meta 2: lograr que los adheridos al programa permanezcan en la regularidad de los servicios de agua y electricidad.

Meta 3: disminuir la cantidad de hogares irregulares en la energía eléctrica.

Meta 4: en lo que respecta a la calefacción y cocción se espera que se cambie de fuente eléctrica a gas.

Meta 5: disminuir la cantidad de hogares irregulares en el consumo del agua. (MIDES 2013-2014, p.27).

Organigrama



Fuente: MIDES 2013-2014, p.31

La población objetivo del programa son aquellas personas que poseen vulnerabilidad socio económica y que residan en barrios con intervención de viviendas de la Dirección Nacional de Viviendas y del Plan de Mejoramiento de Barrios de Ministerio de Vivienda y/o Plan JUNTOS.

Los primeros barrios donde se comenzó a intervenir se localizan en el departamento de Montevideo, los mismos son: El complejo Maroñas (Pantaleón Pérez) y las Higueritas. Posteriormente se extendió a barrios en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rio Negro, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres y Canelones. (MIDES, 2014).

En los barrios se establecieron tres segmentos de población de acuerdo al Índice de Carencias Críticas del MIDES, los mismos son: beneficiarios de la TUS, hogares que se encuentren dentro de la franja de Asignación familiar del Plan de Equidad (AFAM PE) y el resto del barrio. De acuerdo a dónde se ubique cada beneficiario será el tipo de subsidio y beneficio que reciba.

Se distinguen tres diferentes modalidades de intervención barrial:

Modalidad 1 (75 por ciento TUS | 50 por ciento AFAM-PE | 25 por ciento Resto del barrio) (MIDES 2014, p.14)

Población Beneficiaria	Beneficios	
Población beneficiaria de Tarjeta Uruguay Social (TUS)	Electricidad	Monto para el pago de la UTE por TUS
		Tarifa de UTE con subsidio comercial TCB-T (Tarifa de consumo básico con tarjeta)
	GLP (Gas Licuado de Petróleo)	Subsidio del 75% en carga de GLP
	Gas domésticos (cocinas, estufas)	Subsidio del 75 por ciento en el costo de cocina y/o estufa
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial
Umbral Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAMPE)	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCB-D (Tarifa de consumo básico con descuento)
	GLP	Subsidio del 50 por ciento en el costo de cocina y/o estufa
	Gas domésticos	Subsidio del 50 por ciento en el costo de cocina y/o estufa
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial
Resto del barrio	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCB-D
	GLP	Subsidio del 25 por ciento en el costo de

		cocina y/o estufa
	Gasodomésticos	Subsidio del 25 por ciento en el costo de cocina y/o estufa
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial

Modalidad 1: en 2013 se comenzó la intervención en Paysandú, en el barrio Fátima y El Bulevar; en Montevideo los barrios Boix y Merino; en Canelones Villa Ilusión y en Rivera realojos de cañada Mandubí.

Modalidad 2 (75 por ciento TUS | 50 por ciento AFAM-PE | 0 por ciento Resto del barrio)

(MIDES 2014, p.14)

Población Beneficiaria	Beneficios	
Población beneficiaria de Tarjeta Uruguay Social (TUS)	Electricidad	Monto para el pago de la UTE por TUS
		Tarifa de UTE con subsidio comercial TCB-T
	GLP	Subsidio del 75% en carga de GLP
	Gasodomésticos	Subsidio del 75 por ciento en el costo de cocina y/o estufa
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial
Umbral Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAMPE)	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCB-D
	GLP	Subsidio del 50 por ciento en el costo de cocina y/o estufa
	Gasodomésticos	Subsidio del 50 por ciento en el costo de cocina y/o estufa
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial
Resto del barrio	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCB-

		D
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial

Modalidad 2: se comenzó la intervención en 2013 en la ciudad de Montevideo específicamente en los barrios Pantaleón Pérez, Las Higueritas y Las Cabañitas.

Modalidad 3 (75 por ciento TUS | 0 por ciento AFAM-PE y Resto del barrio)

Población Beneficiaria	Beneficios	
Población beneficiaria de Tarjeta Uruguay Social (TUS)	Electricidad	Monto para el pago de la UTE por TUS
		Tarifa de UTE con subsidio comercial TCB-T
	GLP	Subsidio del 75% en carga de GLP
	Gas domésticos	Subsidio del 75 por ciento en el costo de cocina y/o estufa
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial
Umbral Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAMPE) y Resto del barrio	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCB-D
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial

(MIDES 2014, p.14)

Modalidad 3: A partir de 2013 en Salto, en el barrio Salto Nuevo Sur.

En las tres modalidades los componentes de cambio de tarifas en UTE y OSE se encuentran, variando la misma si es población TUS o AFAM y resto del barrio, las mismas solo son convenientes si la familia es eficiente en su consumo (hasta 220 kw, pasando esta franja se asemeja a la tarifa residencial simple), los usuarios TUS además

tendrán un descuento MIDES en la factura, en cambio en OSE la tarifa social es la misma para toda la población beneficiaria. (MIDES 2014, p.14)

En lo que respecta a la entrega de gaso domésticos (cocinas y/o estufas a gas) y garrafas el usuario podrá adquirirlas por un costo sustantivamente inferior al establecido por el mercado (serán subsidiados de acuerdo a la franja donde se hallen) como se describe en los cuadros con un 75%, 50% o 25% de subsidio. Únicamente en la modalidad 3 no se entregarán gaso domésticos a aquellos usuarios que se encuentren en el umbral de AFAM PE y resto de barrio (aquellos que no poseen ninguna prestación de MIDES).

El pago de los gaso domésticos se realizó en 24 cuotas que se descontaban en la factura de UTE.

Por otro lado, se encuentra el componente educativo, (incluido en las tres modalidades) que constó con talleres colectivos sobre gestión de los servicios energéticos donde se asesora a los usuarios del programa a visualizar y entender las facturas de los entes, a leer su consumo en kilowatts, sus periodos y vencimientos, entre otros buscando empoderar a los mismos para que reconozcan sus derechos y obligaciones.

Se realizó además un taller sobre seguridad y eficiencia en el uso del gas y la electricidad. Los mismos estuvieron a cargo de los técnicos especialistas en la materia y un taller sobre alimentación saludable y eficiente que estuvo a cargo de las nutricionistas que integran el programa.

Los usuarios del programa que quisieron ingresar al mismo firmaron en primer lugar un acuerdo compromiso donde debían asistir a los talleres de capacitación y en lo que respecta a los servicios de agua y luz se comprometían a mantenerlos regulares.

Los equipos sociales de cada departamento realizaban un seguimiento mensual de la regularidad de los mismos e indagaban en los usuarios que se encontraban retrasados en sus pagos, cuáles habían sido sus motivos, proporcionando alternativas (gestiones con UTE y/o OSE) para que los mismos volvieran a regularizarse.

Los subsidios comerciales tenían un periodo de finalización en donde en forma gradual se fue retirando (beneficio por tres a cuatro años de acuerdo al tipo de beneficiario).

En lo que respecta al subsidio del gas, todos los usuarios del programa estaban registrados para realizar hasta 12 recargas con subsidio al año, el mismo se otorgaba por 5 años. Los usuarios gestionaban la misma a través de un call center que enviaba la solicitud a la distribuidora departamental correspondiente.

El sistema permitió visualizar el comportamiento de las familias y facilitó el pago de los subsidios hacia las distribuidoras a cargo de ANCAP. El mismo enviaba mes a mes una rendición del pago al MIDES. (MIDES, 2014).

CAPÍTULO III: CANASTA DE SERVICIOS EN PUEBLO CEBALLOS

III.I: DESCRIPCIÓN DE PUEBLO CEBALLOS

A continuación, se presentarán los datos correspondientes a un documento interno del programa Canasta de Servicios (Informe de diagnóstico), no publicado, del año 2015 brindado por la Dirección del Programa.

Ceballos es un poblado ubicado en el departamento de Paysandú en el km 81 de

la ruta 26, a 8 km por camino vecinal. Según el Censo de población del año 2011 viven un total de 81 personas (45 hombres y 36 mujeres) lo que corresponde al 0.1 por ciento de la población total del departamento anteriormente nombrado³.

En el año 2015 se identificaron un total de 42 familias, ubicadas geográficamente de forma dispersa, de las cuales un 21% eran población vulnerable (beneficiarios de Tarjeta Uruguay Social del MIDES).

Su población era predominante adulta mayor, alojada en asentamientos con casas de barro no encontrándose otro tipo de soluciones habitacionales como son viviendas de MEVIR. La mayor parte de la población era asalariada rural, trabajando en empresas cítricas, forestales, así también en establecimientos rurales existiendo en su minoría pequeños y medianos productores rurales.

En cuanto a la infraestructura del pueblo el camino vecinal se encuentra en mal estado, impidiendo en muchos casos el acceso en días de lluvia, debido a esto, el transporte de ómnibus no ingresa por lo que los vecinos deben recurrir a medios personales para la entrada y salida a Ceballos.

A cuatro km del pueblo (a mitad de camino entre la ruta y el poblado) se encuentra la Escuela Pública Número 28, donde en 2015 concurrían 19 alumnos. Hay un salón de la Intendencia Departamental en donde funciona la Policlínica móvil y un grupo de mujeres con emprendimiento artesanal, (“Grupo de mujeres de pueblo Ceballos”) apoyadas por MGAP. En 2015 existía un almacén de ramos generales.

Acceso a los servicios:

En lo que respecta al acceso al agua, en el año 2013, finalizó la intervención de PPLER (Programa de Abastecimiento de Agua Potable a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales de OSE), mediante la construcción de un pozo con conexión de agua en cada casa, la tarifa de las viviendas es rural. No se contaba con saneamiento teniendo el poblado pozos negros. En lo que concierne a la tenencia de las tierras, según las coordinadoras de PPLER, hubo impedimentos vinculados a la regularidad en Ceballos

3 Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística)

dificultando retrasos en la intervención de OSE, ello se debió a que para el organismo era fundamental que el usuario tuviera reglamentadas sus tierras. Frente a tal situación se detectaron 8 familias sin acceso a agua potable (dentro o fuera de su vivienda). Entre las que sí contaban con agua potable de OSE, el 54% no poseía instalaciones internas en el hogar.

En todos los casos la tarifa que OSE que se aplicó fue la Rural Individual, siendo ésta similar a la Tarifa Social urbana. En general, no se visualizaron deudas ni consumos elevados.

En lo que respecta al acceso al servicio de electricidad por medio de UTE se identificaron que 10 de las 42 familias se encontraban sin energía eléctrica, previamente a la intervención de Canasta de Servicios. La tarifa de esta población era Residencial Simple, el consumo se tomaba mes por medio, contando con una fecha de vencimiento mayor a los clientes urbanos debido a la distancia con los locales de cobranza.

Los habitantes de la zona accedían al servicio del gas, ya sea para cocción o calefacción de manera informal a través de comercios aledaños quienes compraban en grandes cantidades en la ciudad y re vendían en el pueblo a un mayor precio de venta. Las distribuidoras de gas en Paysandú no contaban con servicios de distribución rural.

Los modos de cocción y calefacción son mixtos, co existían cocinas a leña y otras a gas, utilizándose la primera en menor medida. En cuanto a los modos de calefacción la fuente de energía más utilizada era la leña.

En lo que respecta al acceso a Internet, en general en toda la zona había acceso al mismo, es común a todos los pueblos de la ruta 26, la pérdida de señal en zonas bajas. Además existe el acceso a internet mediante modems y/o celulares; Se encuentra a disposición para la zona rural el Plan Universal Hogares; que funciona a través de la telefonía fija anexando al servicio de forma gratuita 1 GB para navegar a Internet, existiendo la opción de aumentar la cantidad de GB por medio de recargas pre pago.

III.II: INTERVENCIÓN DESARROLLADA POR CANASTA DE SERVICIOS

En el año 2015 el equipo de Canasta de Servicios comienza su intervención realizando un relevamiento a todas las familias de Ceballos (Anexo II). Se presentó el programa y se explicaron los alcances del mismo a las familias beneficiarias, las nuevas tarifas con descuento de UTE, cómo accederían a los servicios de agua y luz a aquellas familias que no tenían, entre otros aspectos.

A partir de ello, se identificó un mayor número de familias de las que Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo de MIDES (DINEM) tenía relevadas, sumándose 16 familias, siendo un total de 42 familias residentes.

Se propuso como estrategias de intervención: la regularización de los servicios de electricidad y agua a los hogares que no contaban con los mismos, trabajar sobre los cambios de tarifa de UTE con las familias y el ente; capacitaciones a través de talleres de Gestión de los Servicios, Uso Seguro de la Electricidad, leña y gas. Asimismo, en función de las necesidades detectadas en la zona, se planteó la posibilidad de entregar y/o recambiar cocinas y garrafas, componente que se analizó pero que no se ejecutó, así como también la entrega y recambio de gaso domésticos (cocinas y estufas a gas).

Las estrategias de intervención implicaron un trabajo a nivel individual (familiar) y grupal.

Para la elección de trabajo global con esta localidad se consideraron aspectos tales como:

- Alto porcentaje de vulnerabilidad social. Según los datos proporcionados por DINEM en el 2013 el 50% era población TUS.
- Instalaciones precarias de electricidad y agua.
- Reciente conexión de agua de OSE a las viviendas lo que implicaba un oportuno comienzo para la capacitación en gestión y uso eficiente de este servicio.
- Población con buen nivel de participación.
- Predomino del uso de la leña para cocción y calefacción.

En lo que respecta a los acuerdos alcanzados a nivel local con UTE, se acordó un trabajo en conjunto para la regularización de las viviendas que no contaban con servicio de energía eléctrica en Ceballos, se realizaron visitas a los hogares en conjunto con los técnicos del ente. UTE brindó la conexión a las familias identificadas por los

técnicos de Canasta de Servicios, con los beneficios de vivienda modesta, lo que implicaba proporcionar sin costo: jabalina, llave diferencial, puesto de medida, entre otros elementos. Se otorgó además la tarifa diferencial que le correspondía de acuerdo a si la familia era beneficiaria de la Tarjeta Uruguay Social o no, en ese caso la correspondiente era la Tcb-d (Tarifa de consumo básico con tarjeta), de lo contrario le correspondía la Tcb-d (Tarifa de consumo básico con descuento).

En lo que respecta al acceso a la electricidad se visualizó que un 77% poseía electricidad y un 23% (10 viviendas) no tenía servicio. Un 22 % de las instalaciones se encontraban en mal estado. Se lograron efectivizar 7 conexiones de electricidad y se realizaron cambios de tarifas diferenciales (8 cambios a TCB-T, y 22 cambios a TCB-D) a todas las conexiones nuevas y existentes. Se abarcó al 100% de la población que reunía los requisitos. El cambio de las tarifas significó una mejora en la economía del hogar, favoreciendo la sostenibilidad del pago del servicio.

Además, se observó a través de los datos recabados que en esta localidad convivían diferentes formas de cocción de alimentos:

Del total de las familias un 31 % utilizaba la leña como fuente de cocción, recolectándola de montes aledaños. De estos un 5% lo hacía a través del uso de cocina a leña como única fuente, un 9% utilizaba de forma alternativa la cocina a gas y a leña y un 17% (correspondiente a 6 familias) no poseían cocina, utilizando leña en braseros dentro o fuera de la vivienda.

Teniendo en cuenta estos datos, se consideró importante agregar un ciclo de talleres llamado "Uso seguro y eficiente de la leña" para el uso seguro de la energía establecido por el Programa.

En lo que respecta al modo de calefacción, el uso de la leña está presente como fuente de calefacción en un 57% de los hogares, el restante 43% no poseía ningún modo de calefacción.

En cuanto al acceso al servicio de agua potable un 84 % de familias poseía instalación de agua potable, mientras que un 16 % no. De las familias que si tenían conexión un 46% tenía el servicio dentro de la vivienda, el resto poseía con canilla fuera de su vivienda.

Del 16 % de viviendas sin acceso al agua (8 familias), en 3 de las mismas se debía a una dificultad topográfica y al alcance a la red. Con la intervención de Programa Canasta se efectivizaron 5 conexiones de agua.

En todos los casos, la tarifa que OSE aplicó es la Rural Individual, siendo ésta similar a la Tarifa Social urbana. La intervención facilitó el acceso gratuito al agua potable para los pobladores rurales que no habían podido acceder por sus propios medios (falta de información, costos de las conexiones, distancia geográfica), mejorando de este modo su calidad de vida.

Además se gestionaron trámites de OSE en territorio: 7 clientes con deudas y/o riesgo de cortes fueron visitados en conjunto con el Ente gestionándose los convenios correspondientes, se realizaron congelamientos de deudas con cambio a tarifas subsidiadas y rehabilitaciones del servicio.

En lo que respecta a los talleres realizados, los mismos se ejecutaron junto a los técnicos sociales de UTE y OSE. El taller de “Gestión de los servicios” tuvo como objetivo brindar información sobre los derechos y las responsabilidades en relación al acceso y al uso del servicio, teniendo en cuenta que para algunos vecinos fue reciente o inminente el acceso al servicio y por ende la información se consideró indispensable para una correcta utilización. El contenido del mismo abarcó temas como cambio a tarifas con descuento, análisis comparativos de las mismas con respecto a la Residencial Simple y a los consumos; interpretación de una factura, lectura de los medidores, información sobre gestiones telefónicas y personales. El alto grado de participación de los vecinos en las instancias fue destacado positivamente por parte de la dirección del programa.

En lo que respecta al taller de “Eficiencia y seguridad en el uso de la leña, el gas y la electricidad” este fue dictado por parte de los referentes energéticos del programa. Para la realización del mismo se llevaron a cabo instancias previas de intercambio, por tratarse de una realidad con características diferentes a las trabajadas hasta el momento por el Programa. Por lo tanto, se tuvieron en cuenta aspectos tales como: alto porcentaje de población que utiliza la leña como fuente de calefacción y cocción, gran cantidad de viviendas en condiciones precarias (materiales inflamables como nylon, paja, madera), hacinamiento y viviendas con instalaciones eléctricas en mal estado. Se puso énfasis en la seguridad del uso de la leña y la electricidad, realizando un intercambio con los

vecinos, destacando las adecuadas y señalando las inadecuadas. Se problematizó lo naturalizado promoviendo la conciencia de los riesgos del uso de la energía.

Finalmente, se mencionan otras actividades realizadas ya que el acercamiento de MIDES en territorio favoreció la descentralización hacia los vecinos de la zona.

- 2 visitas de aplicación de formulario DINEM para solicitud de Tarjeta Uruguay Social (1 por cupo especial y 1 trámite común).
- 8 solicitudes de visita de Tarjeta Uruguay Social.
- 3 consultas por resolución de Tarjeta Uruguay Social.
- 1 derivación a INDA
- Derivaciones a Intendencia de Paysandú.
- Derivaciones a Uruguay Crece Contigo
- Consultas varias sobre programas y prestaciones del MIDES.

III.III: PROGRAMA CANASTA DE SERVICIOS: UNA PERSPECTIVA DESDE LOS PRINCIPALES ACTORES

En este apartado, se analizarán las entrevistas realizadas a los informantes calificados relacionando las mismas con las evaluaciones generales del programa. Cabe aclarar que no se realizó evaluación específica de impacto o evaluación final en la intervención realizada en pueblo Ceballos desde la dirección del programa, por lo que las valoraciones en su intervención serán en base a las entrevistas realizadas.

Antecedentes del Programa

El programa Canasta de Servicios hacía dos años que se venía implementando en la ciudad de Paysandú como se ha descrito en el capítulo II. La modalidad de intervención fue grupal con población en barrios recientemente alojados (Barrio “El Bulevar” y “Fátima”, años 2013). Se comenzó a intervenir con dichos barrios luego de un informe presentado por UTE hacia la dirección departamental de Paysandú. En la entrevista el ex. Director Departamental de Paysandú menciona:

(...) El primer informe que nos da UTE es que el problema sería de los electrodomésticos que estaban usando las familias son los más ineficientes, los que más consumen y que a la vez no tenían ni idea de cómo se utilizaban, por ejemplo decían que estaba toda la casa abierta y había 3 estufas de cuarzo prendidas en un hogar, el uso del calefón y de las llaves mono comando también no sabían cómo utilizarlas y esto significaba un aumento en los consumos que se veían reflejado en los costos de las facturas. Desde ahí nació la necesidad de traer el Programa a Paysandú para intervenir en principio con esos realojos y todos los realojos que estaban previstos que sucedan en los años posteriores (...)
(Entrevista Nro.1)

Posteriormente, desde la Dirección Departamental de Paysandú surge la iniciativa de poder extender el programa Canasta de Servicios a las localidades rurales, al margen de que éste estaba diseñado para intervenir con la población anteriormente mencionada. El ex Director Departamental de MIDES expresó su preocupación sobre la dificultad en el acceso a los servicios básicos sobre todo en el eje de la ruta 26 de la ciudad de Paysandú. Se seleccionó pueblo Ceballos debido a que había sido un poblado en el cual se había intervenido anteriormente con éxito en el año 2005 Plan Nacional a la Emergencia Social y Rutas de Salida del MIDES.

Los poblados ubicados sobre el eje de la ruta 26 fueron considerados por la Ex. Dirección Departamental de MIDES como una de las poblaciones mayormente vulnerables del departamento de Paysandú, como se menciona en el capítulo I:

Serna (s/f) considera que las poblaciones vulnerables son:

(...) grupos con determinadas características que los tornan más débiles para su integración económica. El concepto se acerca al de exclusión, pues alude no sólo a la carencia de ingresos sino también a la carencia o desventaja en el plano cultural e institucional, mientras que también permite identificar situaciones diferentes al interior del conjunto de los pobres (...) (Serna, s/f, p. 11).

Es en ese sentido que desde la Dirección Departamental de MIDES se visualizaron dificultades en la población tales como: el acceso a los servicios energéticos, escasas alternativas en lo que respecta al acceso a la educación (sobre todo a nivel secundario), caminería en mal estado, escaso transporte público, pocas

oportunidades de inserción laboral, dificultad de acceso a los servicios de salud y escasas o nulas actividades culturales. (Entrevista Nro. 1, Ex. Director Departamental de MIDES)

Fue de este modo que se concreta un acuerdo con la Dirección del Programa de Canasta de Servicios junto con la Dirección Departamental de MIDES Paysandú en realizar un proyecto piloto de Canasta de Servicios en Pueblo Ceballos.

El ex Director Departamental de MIDES menciona que el programa:

(...) venía a cubrir un paquete de necesidades básicas de determinada población que no estaba teniendo acceso fundamentalmente a los servicios en cantidad y calidad, del acceso y del saber y uso correspondiente de la energía (...) (Entrevista nro.1).

En consonancia con lo mencionado anteriormente, la Lic. en Trabajo Social perteneciente al equipo social de UTE menciona que:

(...) El Director Departamental de MIDES se comunicó con el ente comunicando el proyecto piloto que comenzaría al iniciar el 2015 y como UTE tiene convenio con MIDES, los usuarios de Ceballos accedieron a la regularización por medio de Canasta y así es que surge el trabajo en la ruta 26 (...) (Entrevista Nro. 4)

Agregando además que:

(...) lo del programa Canasta en si fue un vínculo directo no solo con UTE, sino con otras instituciones y entes del Estado que se logró la presencia en esas pequeñas localidades, olvidadas, que en la ciudad son tomadas como un vecino más que está a dos cuadras de la oficina comercial y en realidad son personas que están muy lejos, que vienen a la ciudad una vez al mes (...) (Entrevista nro. 4, Lic. T.S perteneciente al equipo social de UTE).

Proceso de implementación

En relación a las posibles brechas existentes entre el diseño del Programa y la implementación en territorio en la localidad de Ceballos, el ex Director Departamental de MIDES menciona que la entrega de cocinas, garrafas, estufas y los descuentos en las recargas de gas no pudieron ser ejecutadas debido a que no se tuvo en cuenta dentro del presupuesto anual del programa, sumado además que los modos de cocción y calefacción predominantes eran a leña (Entrevista Nro.1)

Se priorizó el trabajo interinstitucional con UTE y OSE lográndose un acuerdo que facilitara de forma gratuita el acceso a los servicios en dicha localidad. Para ello, los entes debían hacerse cargo de los costos que los mismos requirieran (cables, postes, jabalina, lave diferencial, instalación hasta el hogar) y otorgar una tarifa diferencial de acuerdo al grado de vulnerabilidad de cada usuario. (MIDES, 2015)

La referente del Equipo Social de UTE menciona que a las nuevas conexiones se les otorgó de forma gratuita todo lo que necesitaron para la instalación del servicio ya que se visualizó en más de una familia que estaban en condiciones de pagar el servicio utilizado en el mes pero que en su mayoría les impedía haberlo gestionado anteriormente por los costos que le generaba la instalación de la misma, citando un ejemplo de una familia que se le proporcionó alrededor de 50m de cable para llegar a conectar la casa hacia el tendido eléctrico, se le facilitó además por intermedio de la alcaldía del pueblo el acceso a los postes de luz, ya que los mismos debían ser de determinado tipo de madera y tamaño. (Entrevista Nro. 4)

A partir de las entrevistas realizadas a los referentes de UTE y OSE, se visualiza que desde los Entes públicos el acceso a los servicios de agua y electricidad hacia la población rural son parte de sus metas como organismos del Estado, además de lograr disminuir las pérdidas estatales por robo y/o colocación irregular de los servicios.

A su vez, el ex Director de la Oficina Territorial de MIDES resalta la urgencia de asegurar calidad de vida mediante al acceso seguro a los servicios de agua y electricidad. (Entrevista Nro.1)

Lo primero que se realizó en el territorio fue un diagnóstico para actualizar la cantidad de familias que vivían en el pueblo, luego el equipo de Canasta de Servicios realizó visitas casa por casa con el fin de informar en qué consistía el programa y si querían adherirse al mismo. A las familias que ya poseían los servicios de agua y luz se

les realizó el cambio de tarifa diferencial y las que no lo poseían se concretó la visita de los técnicos para la instalación de forma segura del servicio. Finalmente, se generó un expediente en los entes para comenzar el trámite de conexión. El equipo de Canasta de Servicios realizó un seguimiento de los mismos con el fin de que se concretaran en el menor tiempo posible. (Entrevista Nro.1).

Se lograron efectivizar 7 conexiones nuevas al servicio de electricidad y 5 a la red de OSE, y se realizaron los cambios de tarifas diferenciales a todas las familias que ya tenían los servicios. (Entrevista Nro.1).

De forma paralela, se fueron organizando junto con la alcaldía del pueblo las instancias de los talleres. En los mismos concurren los equipos sociales de UTE y OSE, el equipo de Canasta de Servicios de Paysandú y el referente energético del Programa anteriormente mencionado. (MIDES, 2015).

La temática de los talleres fueron: La gestión de los servicios, en este caso los entes explicaban cómo leer y comprender la factura que les llegaría todos los meses, sus derechos y obligaciones al acceder al servicio y todos los trámites que podían realizar, ya sea por consumos estimados, convenios, reclamos, entre otros aspectos. (Entrevista Nro. 2)

Por otro lado, se generó una instancia a cargo del referente energético y el equipo del programa sobre la eficiencia y seguridad, donde se hizo hincapié en los cuidados al momento de utilizar la energía eléctrica y la leña. Se promovieron hábitos en lo que respecta al consumo eficiente de los mismos, con ejemplos y consejos para poder llevarlos a cabo y que se vea reflejado en el pago de las facturas con un gasto accesible evitando endeudamientos y/o cortes de los servicios. (Entrevista Nro.1).

A partir del relato de los entrevistados se mencionan que en los talleres de capacitación a los usuarios se constató que los mismos participaron activamente y con muy buena concurrencia. Los usuarios mencionaron su motivación y agradecimiento del recorrido que hacían los entes y equipos para trasladarse hacia el pueblo a capacitarlos y tratar de evacuar todas sus dudas. Incluso caminaban kilómetros para estar presentes en las instancias de talleres. En los encuentros grupales la participación fue del 100 % de usuarios adheridos al programa. (Entrevista Nro.3, Referente del programa Ruralidad)

En consonancia con lo mencionado anteriormente, el Supervisor Comercial de OSE agrega:

(...) Con Canasta de Servicios yo he tenido una experiencia bastante enriquecedora, no solo en el interior del departamento sino también en algunos barrios de acá (Paysandú) es muy interesante lo que hacemos con los talleres. Estar en cercanía con esos vecinos está bueno porque a veces OSE no está tan cercano a los vecinos o no tiene una herramienta para estar tan cercano y el nexo a través de Canasta de Servicios a nosotros nos sirve mucho porque ellos tienen un referente más cercano, ellos están en el lugar, ellos saben a quién hablar a veces le hacen reclamos de OSE, de UTE o de lo que sea y ustedes nos lo trasladan (...) (Entrevista Nro. 2)

Un aspecto relevante que se destaca fue que a partir de la llegada del programa en la localidad surgieron nuevas demandas hacia otros programas MIDES, realizándose las derivaciones correspondientes, como lo expresa el ex Director Departamental de MIDES:

(...) Por otro lado fue otra forma de llegar desde MIDES a la ruralidad porque a partir del aterrizaje del Programa los técnicos si visualizaban que otro programa podía intervenir hacían las derivaciones pertinentes así como también hubieron solicitudes de visitas por la Tarjeta Uruguay Social, ahí capacitamos a los mismos técnicos del programa y ellos realizaron las visitas para agilizar y acortar la espera en las familias, todas las visitas resultaron positivas para acceder a la prestación, también hubieron derivaciones al programa de Uruguay Crece Contigo (...) (Entrevista Nro. 1)

Valoraciones sobre aspectos positivos y negativos de la intervención

En lo que respecta a las valoraciones de la intervención del plan piloto en la localidad de Ceballos, los entrevistados señalan que dentro de los aspectos positivos se contribuyó a disminuir la pobreza energética de los usuarios del programa, en el sentido planteado por García Ochoa (2014) en el primer capítulo del presente documento.

En lo que respecta al acceso a la energía se ha constatado que ello contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas. El ex Director Departamental de MIDES sostiene:

(...) El acceso a la energía achica la brecha de la inequidad social y sabemos que un hogar de bajos ingresos consume 5 veces menos energía que un hogar de altos ingresos, además de dificultarles en el acceso a electrodomésticos que sean eficientes por lo que poseen en gran cantidad electrodomésticos ineficientes, que no son seguros y no un buen panorama porque también sabemos la dificultad que poseen para calefaccionarse (...) (Entrevista Nro. 1)

Agrega además:

(...) a las familias es un cambio radical en todo sentido, no enfermarse como enfermedades renales o digestivas por no poseer refrigeración en los alimentos, enfermedades asociadas a la deshidratación que traen consecuencias respiratorias, de la piel, desajustes de conductas en los niños, son cosas que a veces uno no lo sabe pero se da cuenta que recibe ese cambio (...). (Entrevista Nro 1).

Por otro lado un aspecto positivo que es destacado por la Referente del Programa Ruralidad de MIDES, es que a las familias de pequeños productores que poseían huerta para consumo principalmente fue de gran ayuda el acceso al agua potable, ya que hubieron momentos de sequía en la zona y los mismos pudieron realizar el riego con agua de OSE, además de acceder a lavar las verduras cosechadas con agua potable, considerando que de esta forma mejoraron el acceso a una alimentación saludable. (Entrevista Nro. 3)

Las familias que realizaron huertas además de abastecerse de su propio alimento de forma saludable como menciona la referente, lograron un producto de buena calidad, orgánico, estando a la altura de cualquier productor de la zona, pudiendo vender el exceso de la producción a los vecinos y a los almacenes aledaños. De esta forma se generó cierta competitividad y diversidad hacia los vecinos en lo que respecta a la elección sobre que producto consumir (normalmente se encuentran en los almacenes de

la zona frutas y verduras de uno o dos proveedores que viajan desde la ciudad de Paysandú). (Entrevista Nro.3)

Del relato del Ex. Director Departamental de MIDES se desprende además que el acceso a la energía eléctrica en los hogares permitió la ejecución de diversas actividades de la vida cotidiana ya sea la refrigeración (de las personas y alimentos), calefacción, iluminación del hogar, combustible para cocinar, y para la realización de actividades recreativas (escuchar música, ver televisión, etc.) entre otras. (Entrevista Nro.1)

Otro aspecto positivo a destacar es que los usuarios visualizaron el acceso al agua y la electricidad como un beneficio ya que en 6 años no se ha realizado ningún corte por impago de facturas, según lo mencionado en la entrevista con el Supervisor Comercial de OSE. (Entrevista Nro 2).

Por otro lado, El ex Director Departamental destacó positivamente el trabajo en conjunto con las instituciones involucradas, aunque si bien al principio se dificultó la comunicación entre los entes y el MIDES, afirma que:

(...) otro obstáculo creo que fueron las durezas de los otros organismos asociados, los entes del Estado que en distinto momento fueron como adaptándose a desarrollar el Programa pero que al principio como que tuvieron cierta resistencia ya sea por problemas internos, jurídicos que cada organismo tiene en su forma de proceder. Yo creo que habría que aprender cómo se podría resolver de otra manera. Un cambio de visión y estructura de cabeza empresarial (...)(Entrevista Nro. 1)

El Ex Director Departamental de Paysandú considera como un logro la descentralización de los entes hacia la zona rural. Su presencia en el pueblo permitió visualizar las verdaderas carencias que poseían las familias destacando la importancia de ello a través del trabajo en conjunto.

En lo que respecta al acceso a la electricidad se abarcó al 100% de la población que reunía los requisitos para su instalación. Desde ambos entes se menciona además que cinco años después de la intervención todos los usuarios se mantienen

regularizados, no habiéndose registrado cortes por falta de pago de facturas. (Entrevista Nro 2 y 4)

Se destaca además que son usuarios que utilizan el agua y la electricidad de forma eficiente, sosteniendo que ello se debe principalmente a los talleres de capacitación ejecutados en conjunto, el equipo del programa Canasta y los entes. (Entrevistas Nro 2 y 4).

En lo que respecta a aspectos negativos se instala como gran obstáculo la limitante económica para ejecutar este tipo de programas a toda la población rural que lo necesite y el tiempo de intervención institucional. El ex Director Departamental menciona que el tiempo de trabajo en estas localidades es escaso ya que frecuentemente van surgiendo otras demandas que no pueden ser abarcadas. (Entrevista Nro.1)

La referente de UTE menciona que:

(...) En lo que respecta a las debilidades creo que la misma distancia, el hecho de no poder estar tan ahí, tan cerca, de repente te cambia un teléfono y ya perdés el contacto y la única forma de estar de nuevo es yendo a su domicilio, de repente también la debilidad dentro del ente puede ser esto mismo de que son poblaciones que nosotros no las tenemos mucho en cuenta justamente porque están lejos y se dispone de otros factores (tiempo y traslado) para poder atenderlo (...) (Entrevista Nro 4)

El ex. Director Departamental refiere a que no se cumplieron todos los objetivos del programa (acceso a cocina con garrafa, estufa a gas y descuento en las recargas de gas) y no se logró conectar a todas las familias a los servicios de agua, debido principalmente a dificultades topográficas de ubicación de las viviendas (se encontraban muy alejadas y en subida al pozo de agua). (Entrevista Nro. 1)

En relación a ello, el Supervisor comercial de OSE expresa:

(...) En Ceballos, la red no se ha modificado desde ese entonces, quedaron 4 casitas que al estar alejadas y en altura la presión del agua no llega como para abastecer a esas familias (...) (Entrevista Nro. 2).

Finalmente, la referente del programa Ruralidad hace hincapié en que no se concretó el acceso al gas de manera subsidiada, lo que visualiza como una debilidad de la intervención:

(...) Lo que le agregaría es en relación al acceso al gas; deberían de generar acuerdos con empresas de gas para facilitar el acceso; se podría generar un emprendimiento de venta de gas en cada localidad (se genera fuente de trabajo genuina y formalizada en la zona) y luego que se arme una red para que la distribución no sea vista como un impedimento y que a la empresa le sirva como negocio. Así las familias se verían favorecidas por un servicio más en sus pueblos (...) (Entrevista Nro.3)

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

La presente monografía tuvo como objetivo analizar el programa Canasta de Servicios del Ministerio de Desarrollo Social, específicamente en pueblo Ceballos, desarrollado en el año 2015.

El programa surge procurando facilitar el acceso regular y sostenible en los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica a la energía eléctrica, el agua potable y el gas, facilitando además la compra de equipamientos subsidiados para cocción y calefacción. A su vez, implementó un componente socioeducativo realizando instancias grupales a partir de talleres en donde se abordaba temas sobre la gestión de los servicios de UTE y OSE y su uso seguro y eficiente. Comienza a ejecutarse en el año 2013 en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Rio Negro, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres y Canelones. (MIDES, 2014).

Para alcanzar el objetivo general de la presente monografía se aplicó el análisis de documentos del programa así como también se realizaron entrevistas a personas que participaron de la puesta en práctica del mismo en la localidad antes mencionada.

Del análisis de las entrevistas realizadas surgen aspectos positivos pudiéndose sintetizar en los siguientes aspectos:

- La promoción al acceso regular de la energía eléctrica y agua potable a familias que en su mayoría habían estado en situación de irregularidad.
- La descentralización de los entes hacia la zona rural y el trabajo interinstitucional.
- La promoción de la autogestión de los usuarios con los entes.
- Alto grado de participación de los vecinos en las instancias grupales socioeducativas.
- El componente educativo proporcionó herramientas a los usuarios para mantener sus servicios de forma regular, segura y eficiente a lo largo del tiempo.
- Se generó un antecedente de intervención con las familias de toda la localidad a diferencia de la modalidad desarrollada en las ciudades (barrios con intervención en vivienda previamente).
- Mejoró la calidad de vida de los habitantes del pueblo.
- A nivel de los Entes se contribuyó a disminuir conexiones irregulares traducidas en reducciones de pérdidas económicas. También a través de conexiones seguras se mitigan los posibles accidentes que pueden provocar las conexiones irregulares sobretodo de la electricidad.

Por otro lado, se pudo visualizar que los vecinos se organizaron percibiéndose una apertura al trabajo en conjunto con las instituciones (ej, un vecino se encargaba todos los meses de entregar los recibos de agua y luz casa por casa, otro vecino mandaba los consumos que habían sido estimados vía mensaje de texto a los entes y/o realiza reclamos telefónicos a los entes de las familias que lo necesiten, cortes de luz, etc). Se generó un compromiso sobre el trabajo realizado con respecto a los usuarios, se establecieron referentes que posibilitaron de cierta forma la comunicación directa con los entes.

En lo que refiere a los aspectos negativos de la intervención en Pueblo Ceballos se mencionan:

- Los usuarios no accedieron a la compra subsidiada de equipamiento para cocción y calefacción.
- Los usuarios no accedieron al subsidio en las recargas de garrafas, por no existir distribuidoras de la ciudad de Paysandú que lleguen hasta pueblo Ceballos.
- No se logró conectar a todas las familias a los servicios de agua, debido principalmente a dificultades topográficas de ubicación de las viviendas.
- No se logró trasladar la experiencia desarrollada hacia otras localidades rurales.

En setiembre del año 2020, en el marco del cambio de gobierno, las nuevas autoridades del Ministerio de Desarrollo Social deciden cerrar el programa Canasta de Servicios, argumentando que el universo a intervenir es muy pequeño y que las problemáticas de los entes deberían resolverlas los entes.

Si bien el universo de personas que fueron usuarios del programa en los años que estuvo el mismo no fue a gran escala en lo que respecta a nivel cualitativo se cree que contribuyó a mejorar la calidad de vida de los mismos y que el trabajo interinstitucional facilitó el estudio y contemplación de cada situación en particular, enfocada desde una mirada social traspasando la durezas que en ciertas ocasiones tienen los entes del Estado.

En lo que respecta al trabajo de campo realizado en la presente monografía resulta importante resaltar que existieron dificultades a la hora de acceder a los entrevistados debido al contexto de pandemia por el que atraviesa el país. Es por tal

motivo que se logró realizar tres entrevistas en forma presencial y una de forma virtual. Hubiera sido positivo entrevistar a alguna autoridad dentro de la Nueva Dirección del Programa con la finalidad de conocer porqué se produjo el cierre del mismo.

Quien suscribe considera positivo desde el trabajo interinstitucional realizado por el programa hasta la intervención en territorio aunque se podrían haber mejorado algunos aspectos como por ejemplo el acceso a la tarifa diferencial por parte de la población que no poseía tarjeta Uruguay Social. En líneas generales se valora positivamente el haber sido ser parte del equipo de trabajo del Programa Canasta de Servicios durante cinco años siendo ello una experiencia muy enriquecedora no solo a nivel técnico sino también en lo personal.

En concordancia con el ex Director Departamental éste tipo de intervenciones debería replicarse en toda la zona rural ya que las desigualdades sociales se visualizan en mayor medida a los habitantes cuanto más lejos se encuentran de las ciudades capitales. Por lo que se evidencia la urgencia de proporcionar respuestas a las desigualdades, no sólo hacia un nivel individual, sino también que se extienda a nivel nacional buscando contribuir a un mejor desarrollo en la calidad de vida en el medio rural.

BIBLIOGRAFIA

Alonso. L, 1998: “La mirada cualitativa en sociología: una aproximación interpretativa”. Editorial Fundamentos, colección Ciencia. Primera edición. Madrid.

Amarante y Ferrando, 2011: “Consumo de servicios de energía y agua en la población uruguaya”. Instituto de Economía, Serie documentos de trabajo, DT 5/11.

<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/4198/5/dt-05-11.pdf>

Visto el 25/05/2018

Ávila, Sanchez. H, 2005: “Lo urbano-rural, ¿nuevas expresiones territoriales?” Héctor Ávila, Compiladora. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2005. Disponible en:

<https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/Lo%20urbano%20rural.pdf>

Cardeillac, J, Mascheroni, P y Vitelli, R, 2017: “Investigación sobre definición operativa de la población rural con fines estadísticos en Uruguay.” Documento de Trabajo N° 92, DS-FCS-UDELAR, Montevideo, Uruguay

Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011: “La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Gabinete Social”. (Midaglia, Martínez y Scagliola). Presidencia, Republica Oriental del Uruguay.

García Ochoa. R, 2014: “Pobreza Energética en América Latina”. ILPES- CEPAL. Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social 2013, Chile.

González. R ,2010: “Una aproximación al proceso de construcción de capacidades institucionales ante situaciones de pobreza y vulnerabilidad social en el Uruguay 2005-2009”. Tesis de grado. Universidad de la Republica (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política
Disponible en:

<https://hdl.handle.net/20.500.12008/5012>

González, R. 2013: “Políticas de acceso a la energía en contextos de vulnerabilidad socioeconómica y/o territorial en el Uruguay”. Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, Uruguay 16-18 de setiembre de 2013, Extraído de:

https://www.miem.gub.uy/sites/default/files/politicas_de_acceso_a_la_energia_en_contextos_de_vulnerabilidad_socioeconomica.pdf

Méndez, M. 2003: “Contradicción, complementariedad e hibridación en las relaciones entre lo rural y lo urbano”. Universidad de Caldas, Manizales, Colombia. Disponible en: https://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/2_Relaciones_entre_rural_urbano.pdf

Midaglia y Antia, 2007: “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas sociales de bienestar social?” Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16- ICP Montevideo, Uruguay.

MIDES, Serna, M. “Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las Políticas Sociales”. Uruguay Social, volumen 5.

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22972/1/uruguay_social_vol5.pdf

visto 22/05/18

Mirza. C, 2018: “Uruguay ensayos e innovaciones: el Plan de Equidad diez años después”. En: Fronteras, n. 11, pp: 35-47. Disponible en : <https://hdl.handle.net/20.500.12008/19996>

Moraes, Guedes, L, 2012: ¿Dónde está el piloto? A dos años del gobierno del Presidente Mújica (2010-2011). Visto el 19/05/2019 en: https://www.researchgate.net/publication/262512313_URUGUAY_DONDE_ESTA_EL_PILOTO_A_DOS_ANOS_DE_GOBIERNO_DEL_PRESIDENTE_MUJICA_2010-2011

Moreira, C. 2010: “Apuntes sobre el primer gobierno del Frente Amplio en Uruguay (2005-2010)”, El Grillo Sí, Montevideo, Uruguay

Narbondó, P. 2012: “¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay”. En: El estado en América Latina: continuidades y rupturas. CLACSO, Editorial Arcis. Chile.

Ramírez, J. 2014: “Pueblos rurales en Uruguay: dinámica ocupacional y poblacional tras las transformaciones agrarias en los últimos 25 años”. Tesis de Maestría en Sociología. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo, Uruguay.

Rodriguez Sabiote, C, 2005: “Teoría y práctica de análisis de datos cualitativos. Proceso general y criterios de calidad”. Revista internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM, Vol. XV, Numero 2. México.

Taylor y Bogdan. S.J 1987: “Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación. La búsqueda de significados”. Ed. PAIDOS. España.

Valles, M.1999: “Técnicas cualitativas de investigación social”. Reflexión metodológica y práctica profesional. Ed. Síntesis S.A. Madrid España.

FUENTES DOCUMENTALES

Agenda 2030 para el desarrollo sostenible,

2015: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>

Visto 22/08/18

Consejo Nacional de coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Republica Oriental del Uruguay, Plan de Equidad, 2006.

Ley Número 17866: “Creación del Ministerio de Desarrollo Social” Extraído de <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/1159>

Ley Número 17869: “Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social”, Extraído de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6934524.htm>

MIDES y el Banco Mundial, 2008: “Del PANES al plan de Equidad. Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay”, en:

<https://www.socialprotection.org/gimi/>

[ShowResource.action;jsessionid=aETn76erQZM8e511OZPn5Xpb9-cmPPGzx50dBVVgTemrIFxhaZpD!-167339137?id=28225](https://www.socialprotection.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=aETn76erQZM8e511OZPn5Xpb9-cmPPGzx50dBVVgTemrIFxhaZpD!-167339137?id=28225)

MIDES, UDELAR , 2008: “Informe final de evaluación de impacto del PANES, Extraído de http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe_final_de_evaluacion_de_impacto_del_panes_metodo.pdf

MIDES, 2013: “Informe de avance de Canasta de Servicios 2013-2014”. Documento interno, mimeo.

MIDES, 2014: Canasta de Servicios, “Informe de avance”. Documento Interno, mimeo.

MIDES, 2015: Canasta de Servicios, “Informe de diagnostico, ruralidad” Documento Interno, mimeo.

MIDES, 2014: Observatorio social, fichas social Canasta de Servicios. http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/mobilewebsite/programas/Canasta_de_servicios_p2040.php?portal=1&fichas=&fichasnuevas=2014

Visto 29/10/18.

MIDES, 2018: Extraído de :

<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php?busca=1> visto 04/04/2019.

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/63606/1/organigrama_mides.pdf

Visto: 18/02/2019

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8246505.htm>

Visto 04/02/2019.