

INFORME EVALUACIÓN CUALITATIVA
PROGRAMA CANASTA DE SERVICIOS

.....
Noviembre 2018

DOCUMENTO DE TRABAJO NRO 60.

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)

RESTA

Índice

Introducción	4
Capítulo 1. Presentación del programa y diseño de evaluación	5
1.1 Presentación del programa	5
1.1.1 Objetivos del programa	5
1.1.2 Actores institucionales participantes	6
1.2 Diseño de evaluación.....	6
1.2.1 Objetivos de la evaluación	6
1.2.2 Dimensiones de análisis.....	6
1.2.3 Técnica de investigación utilizada.....	7
1.2.4 Entrevistas realizadas	7
1.3 Antecedentes de evaluación de procesos y resultados	8
1.3.1 Evaluación de procesos y resultados del pre-piloto (2014)	8
1.3.2 Evaluación de metas e impacto (2017/Mides/APFCS)	9
Capítulo 2. Hallazgos de la evaluación.....	10
2.1 Diseño del programa	10
2.1.1 Surgimiento del programa	10
2.1.2 Objetivos del programa	10
2.1.3 Selección de territorios.....	11
2.1.4 Focalización del programa	12
2.1.5 Tarifas	15
2.1.6 Características de la población objetivo	16
2.2 Implementación	19
2.2.1 Trabajo en territorio	19
2.2.2 Subsidios en gas.....	19
2.2.3 Subsidios en tarifa eléctrica	20
2.2.4 Subsidios en tarifa OSE	21
2.2.5 Subsidios en gasodomésticos	21
2.2.6 Seguimiento de las intervenciones	22
2.2.7 Componente socioeducativo – Talleres	22
2.2.8 Recursos humanos y económicos disponibles	23
2.2.9 Atención comercial OSE – UTE.....	24
2.3 Interinstitucionalidad	25
2.3.1 Actores de la inter-institucionalidad del programa	25
2.3.2 Funcionamiento de la interinstitucionalidad	28
2.4 Valoraciones y resultados del programa	29
2.4.1 Fortalezas del programa	29
2.4.2 Debilidades del programa.....	29
2.4.3 Planteo de modificaciones al programa	30
Capítulo 3. Conclusiones	31
Dimensión 1. Diseño del programa.	31
Dimensión 2. Implementación	32
Dimensión 3. Interinstitucionalidad	33
Dimensión 4. Valoraciones y resultados del programa	33
Preguntas planteadas en informe cualitativo de los años 2014-2015	34

GLOSARIO DE SIGLAS

PCS – Programa Canasta de Servicios

MVOTMA – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

MEF – Ministerio de Economía y Finanzas

MIEM – Ministerio de Industria, Energía y Minería

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social

DINAVI – Dirección Nacional de Vivienda

PMB – Programa de Mejoramiento de Barrios

UTE - Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas

ANCAP - Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland

OSE - Obras Sanitarias del Estado

AFAM – Asignaciones Familiares

TUS – Tarjeta Uruguay Social

RESTA EDICIÓN

Introducción

El acceso a fuentes de energía seguras y eficientes en el Uruguay representa una dificultad para familias que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Se estima que en el Uruguay hay, aproximadamente, entre cincuenta y setenta mil hogares con conexiones irregulares a energía eléctrica. Esto no significa que no cuenten con dicha energía, sino que acceden de maneras diversas, inseguras, ineficientes e irregulares. Desde el Estado se ha intentado, tanto a través del programa Canasta de Servicios como con distintos planes ejecutados desde UTE, paliar el problema de la accesibilidad regular, segura y eficiente de la energía por parte de las familias más vulnerables del país, buscando a través de distintos mecanismos disminuir esta brecha de acceso a la energía que existe en el Uruguay.

Este informe surge como demanda del programa, y busca echar luz sobre el diseño, la implementación y el desarrollo de Canasta de Servicios, a través de una investigación cualitativa. La realización de entrevistas en profundidad a variados actores institucionales involucrados en el programa, sumados al manejo de información secundaria y evaluaciones precedentes, constituyen las fuentes de información utilizadas. Se busca aportar al debate de la problemática energética desde una perspectiva social, con el objetivo de que las líneas de trabajo a nivel de Estado se refuercen, continúen, realicen las modificaciones necesarias y, principalmente, reduzcan en profundidad las diferencias en el acceso, de forma regular y segura, a la energía en el Uruguay.

Capítulo 1. Presentación del programa y diseño de evaluación

1.1 Presentación del programa

Canasta de Servicios es un Programa Nacional Interinstitucional que busca facilitar y regularizar el acceso de las familias a los servicios de energía (eléctrica y gas) y agua, a través de una promoción del uso eficiente de los recursos. Además, busca mejorar la calidad de vida de las personas, regularizando instalaciones, disminuyendo riesgos y mejorando la eficiencia¹, así como también la optimización de las inversiones del Estado². Al mismo tiempo, se plantea la realización de talleres y capacitaciones que fomenten el uso eficiente de la energía, promoviendo técnicas de utilización de la energía a nivel práctico. La focalización del programa se realiza de manera territorial y al mismo tiempo de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad de cada hogar dentro de los territorios seleccionados. Funciona, por tanto, bajo una lógica de doble focalización.

1.1.1 Objetivos del programa

El Programa Canasta de Servicios es concebido en el marco de las orientaciones de las políticas sociales y energéticas que implementa el Poder Ejecutivo y del compromiso de las empresas del Estado, con el fin de mejorar la calidad de vida de las familias uruguayas en situaciones de mayor vulnerabilidad socio-económica, desde un proceso de integración social³.

El programa busca facilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica a los principales servicios básicos a nivel residencial de forma adecuada, desde una lógica de cultura de derechos, a través de la promoción de un acceso regular a dichos servicios. 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, de integración, desarrollo económico y social⁴.

De este modo, uno de los ejes del programa es la búsqueda de una mayor eficiencia energética dentro de los hogares. Para ello, se articula la realización de talleres vinculados al uso de la energía en el hogar con el cambio de artefactos dentro del hogar, retirando aquellos no sean óptimos y favoreciendo el uso de otros con mayor eficiencia en el consumo.

Es posible identificar, entonces, los siguientes **Objetivos Generales** buscados por el programa⁵:

- Facilitar el acceso de los hogares de menores recursos a servicios de infraestructura que permitan satisfacer sus necesidades básicas.
- Regularizar instalaciones, disminuyendo y evitando riesgos por el uso inadecuado e ineficiente de los recursos.

Por otro lado, se identifican los siguientes **Objetivos Específicos**:

- Promover una cultura del uso eficiente de los recursos.

¹ Tomado de Observatorio social Mides. Ver: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php?busca=1>

² Canasta de Servicios – Mides. 2017

³ Tomado de Informe de Impacto DECON 2017

⁴ Tomado de informe de impacto DECON 2017

⁵ Tanto los objetivos generales como los objetivos específicos fueron tomados textualmente del Observatorio Social Mides. Ver: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php?busca=1>

- Optimizar las inversiones del Estado en infraestructura, evitando o posponiendo inversiones mediante el uso eficiente de los recursos
- Preservar los recursos naturales para las próximas generaciones protegiendo el medio ambiente.
- 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 dotando de sustentabilidad al proceso de integración.

1.1.2 Actores institucionales participantes

Debido a su fuerte componente interinstitucional, Canasta de Servicios es un programa en el que participan diversas instituciones y organizaciones, cumpliendo cada una de ellas distintos roles. Las principales instituciones participantes son el MIEM, MIDES, MVOTMA, MEF, UTE, OSE y ANCAP. En el punto 2.3.1 se desarrollan las competencias y características de cada una de ellas.

1.2 Diseño de evaluación

En este sub capítulo se presentan los lineamientos metodológicos utilizados para llevar adelante la evaluación. La misma plantea un enfoque cualitativo, a partir del cual busca indagar sobre las dimensiones de análisis que se detallan en el apartado 1.2.2. Se realizaron quince entrevistas a referentes técnicos centrales de las instituciones participantes⁶. No se incluyeron en esta oportunidad entrevistas a las familias participantes del programa. Las dimensiones de análisis se construyeron previamente al ingreso al campo y en acuerdo con el programa, estructurando el análisis y apoyando el desarrollo de los guiones de entrevista. El campo permitió incorporar nuevas dimensiones no planteadas originalmente, así como desestimar otras. Los guiones de entrevista mantuvieron una estructura común, agregándose variables específicas en función del rol de los entrevistados. Se desarrollan en este sub capítulo, también, las estrategias de análisis utilizadas y la muestra de entrevistados seleccionada.

1.2.1 Objetivos de la evaluación

En el marco de una discusión sobre la posibilidad de rediseño del programa, la evaluación tiene como objetivo aportar elementos, y en particular actualizar los resultados generados en evaluaciones previas, principalmente sobre la implementación y la gestión interinstitucional del programa.

1.2.2 Dimensiones de análisis

En primer lugar, se busca indagar sobre el proceso de *diseño del programa*. En ese sentido, se trabaja sobre el surgimiento del programa, los objetivos planteados, la focalización utilizada, el rol de las tarifas, la selección de los territorios y las características de la población de los mismos.

En segundo lugar, interesa profundizar sobre la *Implementación* del programa desde la perspectiva de los entrevistados. Dentro de ésta, se enfatiza sobre el trabajo técnico en territorio, el seguimiento de las prestaciones, el componente socioeducativo relacionado a los talleres, los recursos humanos y económicos

⁶ Ver apartado 1.2.4

disponibles, el rol de las oficinas comerciales de UTE y OSE en territorio, las diferencias entre Montevideo y el interior del país, y sobre cambios y problemas relevantes durante la implementación.

En tercer lugar, y atendiendo a los hallazgos de la evaluación anterior (DINEM, 2015), resulta relevante abordar la organización y *funcionamiento interinstitucional* del programa. En esa línea, se presentan las distintas instituciones involucradas, con sus respectivos roles en el programa e identificando sus intereses y perspectivas particulares. Se indaga sobre la existencia de otras políticas y programas energéticos que se estuviesen llevando a cabo de manera paralela a Canasta de Servicios por parte de estas instituciones. Asimismo, se profundiza sobre el funcionamiento y los posibles problemas detectados a nivel interinstitucional.

Finalmente, se indaga acerca de las *valoraciones y resultados del programa* desde la perspectiva de los entrevistados. Así, se busca identificar fortalezas y debilidades del programa a nivel global, perspectivas a futuro y los resultados observados en función de los objetivos planteados inicialmente por el programa.

1.2.3 Técnica de investigación utilizada

Para llevar adelante esta investigación se realizaron, por un lado, entrevistas en profundidad semiestructuradas tanto personales como grupales, a los principales actores institucionales y técnicos del programa; por otro, se utilizó documentación secundaria sobre el programa y la temática energética en el Uruguay. Es menester aclarar que los hallazgos planteados en el capítulo dos provienen enteramente de estas dos fuentes de datos.

1.2.4 Entrevistas realizadas

Se realizaron un total de 15 entrevistas. Cinco a miembros del Equipo técnico central, siete a miembros de la comisión interinstitucional, una a nivel de actores en territorio vinculados a la realización de los talleres y una a referente DINEM vinculado a la realización del censo previo al ingreso a campo. Las entrevistas a las representantes de MEF y las de OSE fueron de manera grupal, participando dos representantes de cada institución en dichas instancias.

Tabla 1. Entrevistas realizadas

Nivel	Institución	Cantidad
Equipo técnico central	MIDES	3
Equipo técnico central	UTE	2
Comisión Interinstitucional	OSE	1
Comisión Interinstitucional	UTE	2
Comisión Interinstitucional	MVOTMA	2
Comisión Interinstitucional	MIEM	2
Comisión Interinstitucional	MEF	1
Nivel Territorial	CEUTA	1
Nivel Territorial	MIDES	1
Total		15

Cabe desatacar que no fue posible realizar entrevistas a representantes de DINAVI, dado que si bien se generaron los canales para la concreción de las mismas, no pudieron llevarse a cabo.

El diseño de evaluación original suponía dos etapas. La primera contempla los resultados que se presentan a continuación, enfocado en la sistematización de las entrevistas a equipos técnicos y miembros de la comisión interinstitucional del programa. La segunda, no realizada aún, implica la realización de entrevistas en los territorios intervenidos (familias y técnicos). Esta última se encuentra supeditada a los resultados obtenidos en la primera y a la valoración de la necesidad de profundizar y ampliar los resultados de la primera. Esta segunda etapa aún no cuenta con una definición en cuanto a su concreción.

1.3 Antecedentes de evaluación de procesos y resultados

Es importante señalar que en el marco de la gestión y seguimiento del programa, se cuenta con bastante información. En términos evaluativos estos son los antecedentes. La primera de perfil cualitativo, realizada por DINEM en el año 2014 y la segunda de metas e impacto, realizada por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, en convenio con MIDES, presentada en 2017.

1.3.1 Evaluación de procesos y resultados del pre-piloto (2014)

Entre los años 2014 y 2015 se llevó adelante la evaluación del programa a través del acercamiento a las dos primeras intervenciones (pre-pilotos) del programa en los barrios Pantaleón Pérez y Las Higuieritas, en Montevideo. Esta evaluación, de corte cualitativo, tenía la intención de conocer la implementación de un programa que recién comenzaba a funcionar, y para el cual había existido un extenso trabajo interinstitucional de definición de sus principales componentes del diseño, que resultaba conveniente conocer. La estrategia de evaluación se concretó mediante entrevistas en profundidad a técnicos y participantes del programa.

Entre los resultados se destacan, a nivel de la implementación, las ventajas del enfoque “integral” del programa; y –a su vez– las dificultades para la toma de decisiones en referencia al diseño entre las instituciones, así como diferentes enfoques y énfasis con respecto a las principales orientaciones que debía tener el programa, así como distintos niveles de compromiso institucional, lo que se tradujo en importantes demoras en la implementación.

Otro de los resultados de la evaluación tiene que ver con la valoración de las ventajas de la regularización de los servicios por parte de los vecinos de los barrios intervenidos. Esto en dos sentidos: el primero tiene que ver con la ventaja que implica para cada familia acceder a los servicios de forma regular en cuanto a seguridad y a “tranquilidad” de hacerlo de forma “correcta” y no en condiciones de ilegalidad y clandestinidad. El segundo sentido hace referencia al barrio en su totalidad y a la ventaja de que cada familia se haga cargo económicamente de los servicios que consume. Finalmente se destacan indicios de resultados positivos en torno a aprendizajes y hábitos: “[...] la participación en los talleres se evalúa como positiva ya que fueron comprensibles y considerados útiles. No obstante, se destaca que han sido de baja concurrencia. En cuanto al cometido de sensibilizar y cambiar prácticas sobre el uso de energía, si bien la mayoría de los vecinos entrevistados no manifestaron tener una definición clara de uso responsable, eficiente y seguro de energía, sí pudieron señalar estrategias concretas dirigidas en tal sentido.” (Informe de Evaluación de PCS, DINEM – 2015)

Los resultados de esta evaluación plantean nuevas preguntas para contestar con nuevas evaluaciones:

- ¿Ha mejorado el funcionamiento de los mecanismos de toma de decisiones a nivel interinstitucional para evitar demoras en la implementación?
- ¿Se ha avanzado en el carácter “integral” de las intervenciones del programa, contemplando sobre todo aspectos relacionados a la intervención en vivienda?

- ¿Se confirman los indicios sobre una disposición positiva hacia la regularización en el acceso a los servicios?
- Con el paso del tiempo, ¿se observan avances en cuanto a la incorporación de hábitos y concepciones marcadas por el uso responsable, eficiente y seguro de energía?

1.3.2 Evaluación de metas e impacto (2017/Mides/APFCS)

En el año 2017 se culminó con la evaluación de metas e impacto del PCS llevado adelante en convenio entre Mides, el Departamento de Economía de la FCS y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales. Allí se realizó “[...] un análisis de los resultados del Programa Canasta de Servicios en relación a un conjunto de dimensiones que incluyen el acceso regular a las redes de energía eléctrica y agua, y algunos indicadores de calidad de vida de la población objetivo del programa.” (DECON/Mides/APFCS. 2017)

Entre los principales resultados destaca que “[...] se cumplen la mayoría de las metas de adhesión al programa, mientras que las relacionadas con la regularización de los hogares con UTE y OSE sólo se alcanzan entre los hogares residentes en el Interior.” Además, “[...] los resultados de la estimación de impacto utilizando el método cuasi-experimental de diferencias en diferencias (DID) ratifican y amplían los resultados encontrados en relación a las metas.” (...) “las estimaciones DID indican que el PCS tuvo un impacto positivo en la regularización de los hogares, pero que dicho impacto se constató solamente en los barrios del interior, y al interior de las poblaciones TUS y AFAM. Este último resultado se podría explicar por el hecho que el programa otorgaba mayores beneficios a las poblaciones TUS y AFAM que al resto del barrio. No obstante, los beneficios de la población TUS eran mayores a las correspondientes a AFAM, y los datos no indican que el impacto haya sido mayor en el caso TUS”. (DECON/Mides/APFCS. 2017). Estos resultados abren una inquietud con respecto a conocer las razones por las cuales el impacto es claro en territorios en el interior del país y no así en barrios de la capital.

Capítulo 2. Hallazgos de la evaluación

En este capítulo se desarrollan los principales hallazgos obtenidos en la investigación, tomando en consideración las entrevistas realizadas y el análisis de datos secundarios. Se estructura en función de las cuatro dimensiones de análisis planteadas en el capítulo uno. En primer lugar, los hallazgos observados en lo que refiere al diseño del programa. En segundo lugar, sobre la implementación. Luego, se plantean los principales elementos destacados sobre la interinstitucionalidad y su funcionamiento. Finalmente, la última dimensión trabaja sobre las valoraciones de los entrevistados respecto a los resultados y las perspectivas a futuro de Canasta de Servicios.

2.1 Diseño del programa

El diseño del programa implicó un gran desafío interinstitucional, dado que cada uno de los actores institucionales participantes tenía distintas interpretaciones de los objetivos que el programa debía buscar, asociados indefectiblemente a visiones e intereses propios de sus organizaciones, siendo necesaria la construcción de acuerdos consensuados. En las situaciones donde el equipo de la comisión interinstitucional no logra construir acuerdos, las problemáticas son elevadas a la comisión política, la cual se encarga de saldar diferencias y tomar decisiones. Esto ha sucedido en varias oportunidades, lo que refleja la dificultad que implica la construcción de consensos entre tantas, y tan diversas, instituciones.

2.1.1 Surgimiento del programa

El programa Canasta de Servicios surge como parte de una política de Estado que busca abordar la cuestión energética relacionada a la pobreza económica y la vulnerabilidad social. Transitó, en sus inicios, por un largo proceso de discusión. En ese marco se consolidó una mesa interinstitucional que incluyó (e incluye actualmente) representantes de OSE, UTE, MIEM, MIDES, MVOTMA y MEF. Esta discusión duró casi cinco años, hasta que finalmente el programa comenzó a implementarse en el año 2012. La demora en el inicio de la implementación se dio principalmente por la dificultad que implicó la construcción y puesta en marcha de acuerdos inter institucionales.

2.1.2 Objetivos del programa

Se observa un común acuerdo entre los actores entrevistados en que el objetivo central del programa es mejorar el acceso a los servicios, y que esto se haga bajo un marco de regularidad. A su vez, algunos entrevistados ponen énfasis en el objetivo de inclusión social asociado a la mejora en el acceso a servicios.

Surge en varias de las entrevistas que el acceso seguro a energía responde a una necesidad trascendental para el desarrollo de la vida de los individuos. La promoción de un acceso seguro se relaciona con la inclusión social, y junto a ésta la idea de sostenibilidad en el tiempo de dicha regularidad.

En estrecha relación con la lógica de inclusión social, se plantea también el acompañamiento y apoyo a las familias participantes, en busca de un sostenimiento del uso eficiente. Asimismo, se plantea al acceso regular a los servicios energéticos como prioridad. Bajo ese eje argumentativo responden varios de los entrevistados. Junto a dicho discurso se esboza la idea de que la regularidad, en muchos de los casos, implica saldar deudas previas con los entes, siendo necesaria la negociación de dichas deudas tanto con OSE como con UTE, llegando a distintos acuerdos dependiendo de los casos.

Resulta relevante destacar que existen distintas visiones desde los actores entrevistados respecto a los objetivos específicos del programa. Se plantea en algunos casos la relevancia de promover hábitos eficientes y sustentables en el consumo de energía y en la alimentación. Asimismo, se hace presente en algunos de los discursos el concepto de “cultura”, y se lo relaciona con el componente socioeducativo del programa, al cual, dependiendo del actor entrevistado, se le establece mayor o menor énfasis. De una entrevista se desprende como objetivo específico el promover la integración barrial.

2.1.3 Selección de territorios

La selección de los territorios donde el programa Canasta de Servicios (PCS) es implementado compete, de acuerdo a lo señalado por las personas entrevistadas, al MVOTMA. Varios de los actores entrevistados así lo recalcaron. El programa presenta una doble focalización, por un lado de corte territorial, y por otro en función de las características del hogar. Esta selección, teórica y originalmente, debía responder a determinadas características, sin embargo, en la práctica no siempre se implementaron estos criterios de elegibilidad específicos, relativos a las características socio demográficas y territoriales de los mismos, sino que –en muchas oportunidades– las capacidades institucionales existentes (o no) en los territorios terminaban siendo definitorias en la selección de barrios a ser intervenidos por el PCS. Así, la elegibilidad de los territorios queda sujeta a otras variables, como disponibilidad concreta y las condiciones de seguridad de trabajo para los técnicos en los mismos. De todos modos, Canasta de Servicios siempre se implementa en barrios que hayan tenido intervención estatal en vivienda, mediante planes como PMB, Plan Juntos y Núcleos Básicos Evolutivos.

En dicha línea, varios entrevistados coinciden en que los criterios de selección fueron poco claros, haciendo precisiones respecto a las diferencias entre Montevideo y el interior del país. Desde el MEF se plantea que esta falta de criterios claros y explícitos en la selección de los territorios donde se implementó el programa habría afectado negativamente la implementación, y por ende los resultados. Esto se refleja en la diferencias entre el diseño original del programa y la implementación.

El diseño del programa establecía que la intervención del Programa debía realizarse una vez finalizada la intervención en vivienda por el Estado⁷, con el objetivo de trabajar con las familias ya regularizadas en los servicios (UTE y OSE) en el mantenimiento de dicha regularidad. Al prolongarse demasiado, en algunos casos, el tiempo transcurrido entre la intervención de vivienda y la llegada de los equipos Canasta, varios hogares vuelven a una situación de irregularidad, por lo que el trabajo del programa se transforma, debiendo fomentar un retorno a la regularidad, y no comenzar las intervenciones con los hogares regulares y acompañar un proceso de sostenibilidad. Se observa por tanto un importante hiato entre el diseño del programa y la implementación⁸. Cuanto más tiempo pasa entre la finalización del plan de vivienda y la intervención de Canasta, más probabilidades de aumento en los índices de irregularidad.

Otra discusión que se presentó respecto a la selección de los territorios fue la de trabajar en los barrios con indicadores de pobreza y vulnerabilidad más altos. Desde algunos discursos surge la idea de que esto implica implementar el programa en barrios donde el tejido social tienda a ser pequeño. Esto redundaría en una gran complejidad en la implementación del componente socioeducativo, en cuanto a la dificultad de desarrollar actividades colectivas de formación en dichos territorios. En la misma línea continúa el planteo realizado en una de las entrevistas, en donde se deja entrever que la selectividad de los barrios está dada, en muchos casos,

⁷ Recuérdese: PMB, DINAVI, Plan juntos

⁸ Esto también se observa en otros programas sociales, como por ejemplo Cercanías, donde el diseño es altamente valorado pero las complejidades asociadas a los acuerdos interinstitucionales y la dificultad de –luego de alcanzados– ponerlos en práctica a nivel nacional o local produce que la valoración de la implementación no sea tan favorable como sí lo era en términos de diseño.

pero no todos, por su alto nivel de conflictividad, es decir, que a mayor nivel de conflictividad (de distinta índole) en un territorio, mayor propensión a ser seleccionado para Canasta de Servicios.

2.1.4 Focalización del programa

La focalización del programa supone dos definir dos etapas y unidades diferentes. En primer lugar se selecciona u focaliza entre territorios (de acuerdo a los criterios mencionados anteriormente) y, posteriormente, al interior de cada barrio, se seleccionan los hogares para las distintas modalidades de intervención del programa. Esta segunda focalización, de los hogares, se realiza de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad del hogar, medido por el Índice de Carencias Críticas (ICC⁹). Esta doble focalización implica una relativa complejidad a nivel de interinstitucionalidad y de logística.

2.1.4.1 Focalización territorial

Se focalizó la implementación de Canasta en un listado determinado de barrios, seleccionados por el MVOTMA. Respecto a la focalización en este sentido, la amplia mayoría de los actores coincide en que era necesaria como etapa piloto del programa.

Los territorios seleccionados, como ya se mencionó más arriba, responden a un criterio de focalización, ejecutado por el MVOTMA a través de sus distintos programas y direcciones: PMB, DINAVI, Plan Juntos. Cada uno de ellos seleccionó territorios de acuerdo a criterios propios. La selección de los dos primeros territorios donde se implementó Canasta, para el pre piloto (Las Higuieritas y Pantaleón Pérez, en Montevideo) respondió a una serie de criterios que ambos barrios presentaban, que se plantearon en dicho momento como relevantes. Ambos barrios representan políticas de viviendas diferenciadas y tejidos de participación local distintos, sumados a otras diferencias que los volvieron atractivos para comenzar el programa, como las dimensiones de los terrenos y el formato de adquisición de la vivienda.

Finalizado el pre piloto, la selección de los siguientes barrios a intervenir comenzó a presentar menos criterios comunes. Un elemento destacado que surge en una entrevista es la relación entre los territorios seleccionados y la disponibilidad de recursos por parte de las instituciones que forman parte del programa, lo que habría sesgado la posibilidad de realizar una selección más técnica. Las dimensiones del barrio se presentan como un posible criterio utilizado a la hora de la selección, también relacionado a las capacidades técnicas y de recursos del programa.

La existencia de referentes territoriales que posibilitaran una mejor inserción del programa en la zona también operó positivamente en la selección. En esa línea, los territorios con intervención del Estado podrían presentar mayores redes, lo que favorecería la intervención del programa. La lejanía temporal entre la finalización de una intervención de vivienda en un determinado territorio y la llegada de Canasta de Servicios complejizaría la implementación y llegada del programa al barrio.

⁹ El ICC fue elaborado en 2008 en el marco de un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Universidad de la República, con el propósito de seleccionar a los hogares en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica de forma de definir a la población elegible de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE). Posteriormente fue utilizado también para definir a la población elegible del programa de transferencias Tarjeta Uruguay Social (TUS), así como para determinar a la población elegible de varios programas sociales en conjunto con otros indicadores específicos, como por ejemplo Uruguay Crece Contigo, Cercanías, y Compromiso Educativo. Para profundizar sobre el ICC ver: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>

Finalmente, un elemento destacado que surge en varios discursos es el caso de Boix y Merino, como un territorio particular y diferenciado del resto de los seleccionados, debido al desarrollo, durante la implementación del programa, de diversas situaciones de violencia e inseguridad que condujeron a un retiro de varias de las instituciones participantes. En este caso concreto, tanto los técnicos de Canasta, las personas responsables de la toma de consumo de UTE y OSE, así como también el reparto de facturas y de recarga de gas, se retiraron del territorio por situaciones de violencia que imposibilitaron el desarrollo correcto de las tareas¹⁰.

2.1.4.2 Focalización según situación del núcleo familiar

La segunda etapa de focalización supone identificar a los núcleos familiares, o viviendas, para las distintas modalidades del programa. La focalización de las familias participantes se realizó de acuerdo al ICC. Se definen tres estratos dentro del territorio, relacionado al nivel de ICC (correspondiente a TUS, AFAM y resto del barrio) y para cada uno se definen determinadas prestaciones y/o servicios específicos (ver esquema 1), variando, además, según el territorio.

Las perspectivas desde las distintas instituciones participantes sobre la focalización se presentan disímiles. Principalmente desde los trabajadores en territorio del programa se plantea que en ocasiones los vecinos de los barrios participantes no perciben grandes diferencias entre ellos, por lo que la distinción entre TUS, AFAM y resto del barrio es recibida con cierto recelo y en cierta medida se vive como una distinción artificial. Por otro lado, desde algunas de las instituciones entrevistadas se plantea que la focalización por ICC complejiza la implementación del programa, y que una opción sería tender hacia la universalización del programa en los barrios donde se ejecuta (es decir teniendo una única modalidad del programa y no las tres que desarrolla). Contrarios a esta perspectiva, otros actores entrevistados plantean que sí existen diferencias entre los habitantes de los barrios donde Canasta es implementado, por lo que no sería adecuada, ni eficiente, una universalización. En otro discurso surge el planteo de que se podría universalizar los subsidios en las tarifas si los recursos económicos del programa lo permitiesen pero debido a las limitantes presupuestales se descarta como alternativa.

¹⁰ Incluso el relevamiento de campo en el marco de la evaluación de impacto también se detuvo.

Esquema 1. Beneficios según características de la población

Resto del barrio	AFAM	TUS
-Tarifas OSE y UTE con descuentos	-Tarifas OSE y UTE con descuentos -Trasferencia para recarga de supergas en Tarjeta (50 % del costo de la recarga) -Subsidio en el costo del kit de gasodomésticos - estufa, cocina, garrafa de 13 kg.- (50 % del costo del kit)	-Tarifas OSE y UTE con descuentos -Descuento adicional en tarifas de UTE y monto en Tarjeta para el pago de la tarifa -Trasferencia para recarga de supergas en Tarjeta (75 % del costo de la recarga) -Subsidio en el costo del kit de gasodomésticos - estufa, cocina, garrafa de 13 kg.- (75 %)

Tomado de Documento de trabajo N°38 Evaluación cualitativa PCS. 2015

2.1.4.3 Relevamiento de línea de base para la intervención

La focalización por ICC, a nivel de viviendas y núcleos familiares, requiere la realización de un censo en cada barrio, ejecutado por DINEM. Este censo implicó la realización de un formulario extenso¹¹, que se aplicaba a todos los hogares en los territorios designados. Algunos actores entrevistados plantearon que esto habría retrasado el funcionamiento del programa, debido a las demoras generadas. Sin embargo, se percibe un común acuerdo entre la mayoría de los actores entrevistados en que los recursos disponibles para la realización del censo no eran suficientes. Desde DINEM se plantea además que luego de instalarse el trabajo en duplas de encuestadores como modo protocolizado, debido a medidas de seguridad, la productividad se redujo en un 50 por ciento, lo que explicaría en cierta medida la disminución en sus capacidades de trabajo. Las demoras en los censos (que en algunos casos, además impactaban en AFAM y TUS) generaron en ocasiones retrasos en las intervenciones, lo que implicaba consecuencias como tiempo ocioso de trabajadores, demora en el acceso a los beneficios por parte de las familias participantes y superposición de etapas de trabajo.

El diseño original planteaba comenzar la intervención de Canasta de Servicios inmediatamente, o muy cercano, a la finalización de la intervención barrial o de viviendas realizadas por alguno de los programas de vivienda del MVOTMA (léase, como ya fue señalado, PMB, DINAVI, Plan Juntos). Sin embargo, esto prácticamente no sucedió. Por un lado, debido a que el PCS comenzó su implementación en barrios en los que ya habían finalizado estas intervenciones hace mucho tiempo (algunos incluso de varios años, por ejemplo

¹¹ El relevamiento implica la aplicación de un formulario extenso, en la medida en que incorpora, además de las variables relativas al ICC, preguntas sobre hábitos de uso energético que se tomarían como insumos para la intervención (definido como “complemento canasta”).

Pantaleón Pérez); por otro, debido al tiempo que inevitablemente conlleva la realización de un censo en barrios de medianas y grandes dimensiones.

En algunos casos se usaron visitas DINEM preexistentes y sólo se realizaba el “complemento canasta”. Desde DINEM se plantea que, sobre todo al comienzo, el “complemento canasta” (formulario de valoración energética de los hogares) era engorroso y largo, lo que generaba demoras en la finalización del trabajo de campo. También desde DINEM se plantea que en varias ocasiones se enviaba parte de la información al programa, a medida que avanzaba en el desarrollo del Censo. Esto condujo, en algunas ocasiones, a la coexistencia y solapamiento en territorio de trabajadores DINEM, realizando el censo, y trabajadores de Canasta de Servicios implementando el programa. Al mismo tiempo, que el retraso en la propia definición de en qué barrios se implementaría el programa impactaba en las posibilidades de realizar el censo rápidamente (en la medida que había que coordinar el trabajo de campo con otros, a saber relevamientos por AFAM_PE, TUS, SNIC, etc.).

2.1.5 Tarifas

La valoración respecto al rol de las tarifas en el programa varía de acuerdo a las instituciones. En ese sentido, se observan posiciones enfrentadas respecto a si los subsidios en las tarifas, de acuerdo a la focalización por ICC, logran efectivizar una modificación en el comportamiento energético de los hogares participantes del programa y sostener la regularidad en el acceso. Desde UTE se entiende que las tarifas son una variable a considerar para el análisis del sostenimiento de la regularidad, pero no la única, y desde esa perspectiva se plantea que no se debe centrar toda la atención en las mismas.

Desde UTE se defiende la postura de que la irregularidad no se vincula irrestrictamente a la falta de ingresos, lo que le conduce a afirmar que no sería una modificación en el valor de las tarifas lo que afectaría directa y positivamente la situación de regularidad. Se plantea que las tarifas son acordes y que de acuerdo a la lectura de datos disponibles se observa, desde el discurso de uno de los entrevistados de UTE, que dentro del cinco por ciento más pobre del país, el 70 por ciento es regular. En esa línea, se plantea que no es el valor de la tarifa el problema.

Por otro lado, desde la perspectiva de actores sociales del programa (en territorio), se refuerza la idea de que el valor de la tarifa de UTE resulta caro para muchas familias, y que es un factor clave para comprender la no sostenibilidad de la regularidad en muchos casos. Al mismo tiempo, se señala, que la tarifa varía con el tiempo lo cual supone que lo que inicialmente pueda sostenerse por parte de un hogar, con el paso del tiempo no pueda hacerse. Desde esta perspectiva, se establece que la cantidad de miembros por hogar, la ineficiencia de los electrodomésticos, las fallas en las instalaciones, entre otros, son algunos de los argumentos que, sumados al valor de la tarifa, potenciarían la irregularidad y la no sostenibilidad de la regularidad.

En contraposición al planteo que surge desde UTE, varios actores institucionales de distintos organismos plantean que deberían ser modificados los valores de las tarifas hacia la baja, para poder obtener una relación positiva entre el programa y el sostenimiento de la regularización. Desde esta postura se argumenta que es el costo de la tarifa de UTE lo que conduce al retorno a la irregularidad, en referencia a los hogares que se regularizan con el programa y en pocos meses vuelven a situación de irregularidad.

De acuerdo a la evaluación de impacto realizada en 2017, existe una relación entre ingreso, consumo de energía eléctrica, proporción de hogares irregulares en el barrio y pago de facturas. De este modo, (i) se plantea que la probabilidad de pagar la factura de UTE aumenta con el ingreso, y disminuye conforme

aumentan el nivel de consumo y la proporción de hogares irregulares en el barrio; (ii) en ausencia de los subsidios y transferencias del programa para uno de cada cuatro hogares que adhirieron al programa el peso del gasto en energía eléctrica en el ingreso familiar supera el 10%. Se establece en dicho informe que “de no existir un aumento significativo de los ingresos de dichos hogares o una reducción marcada de las tarifas comerciales no es esperable una reducción sostenida en el tiempo de la cantidad de hogares irregulares”¹². Asimismo, se afirma también que el peso del gasto en energía eléctrica es muy elevado para una proporción importante de los hogares de la población objetivo, tanto en términos de tarifas residenciales generales como luego de descontar subsidios y transferencias del Programa, lo que se presenta como un incentivo elevado para la irregularidad¹³.

No sucede lo mismo con las tarifas de OSE, debido principalmente a que su valor es mucho menor, como se plantea en varias entrevistas. Entran en juego en este punto dos elementos: por un lado, la mayor accesibilidad al agua en el territorio nacional en relación a la energía eléctrica; y en segundo, el carácter de derecho humano que posee la accesibilidad al agua potable, a diferencia de la energía eléctrica, que si bien ha sido declarada indispensable y un derecho, no ha alcanzado el mismo status que el agua a nivel de Naciones Unidas¹⁴.

2.1.6 Características de la población objetivo

En este sub apartado se desarrollarán las principales características de las poblaciones que participaron del programa, descritas por los entrevistados. Asimismo, se plasman las principales demandas surgidas desde el territorio que los distintos actores involucrados detectaron en su interacción con las familias e individuos participantes del programa. Finalmente, se desarrollarán las diferencias más notorias percibidas entre los barrios montevideanos y los barrios de las distintas ciudades del interior del país donde se ejecutó el programa.

Se destaca en varias entrevistas la constatación de que un alto porcentaje¹⁵ de la población en los territorios intervenidos no calefacciona sus viviendas. Frente a esto, incorporar una estufa a gas implica aumentar los costos de un hogar, pero al mismo tiempo implica una mejora en calidad de vida y salud.

2.1.6.1 Diferencias Montevideo e interior del país

Se plantea en uno de los discursos una diferenciación clara entre la población participante de Canasta en Montevideo y en el interior del país, principalmente en lo que refiere a la cercanía y el vínculo entre los técnicos y los vecinos del barrio donde se implementa el programa.

De acuerdo a algunos de los discursos, esa cercanía que existiría en el interior, y no en Montevideo, tanto con los técnicos como entre los propios vecinos, opera como mecanismo de control social, lo que impulsaría a los habitantes de un barrio a tener comportamientos de mayor regularidad. Asimismo, y planteado en una entrevista, se destaca que en el interior del país los técnicos tienen mayor accesibilidad a ingresar a las

¹² Tomado de informe de DECON, 2017.

¹³ Tomado de informe de DECON, 2017.

¹⁴ Ver: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml.

¹⁵ De acuerdo a lo establecido en el informe realizado por el DECON: *De forma descriptiva, se observa que entre los diferentes tipos de hogar aquellos que adhirieron al programa y no calefaccionaban en la encuesta de línea de base, aproximadamente el 57% lo hacía al momento de la encuesta de seguimiento. Entre los hogares adheridos de Montevideo, que no calefaccionaban, el 64% lo hacen al final del período, en tanto este porcentaje alcanza al 52% de los hogares del Interior.* Pág. 44

viviendas de las familias, lo que reforzaría el vínculo y conocimiento de las mismas, y permitiría realizar un mejor abordaje.

En esa línea, se plantea una mayor institucionalidad presente en el interior, referida principalmente a la educación y la salud, lo que afectaría positivamente en el desarrollo del programa, haciendo alusión a un menor nivel de exclusión social en el interior que en Montevideo. Esto, además, se refuerza en los barrios intervenidos en la capital, como lo son Las Higueritas y Pantaleón Pérez, barrios que, además de presentar altos niveles de exclusión social, también presentan mayores niveles de violencia de diversa índole. Lo anterior es coincidente con lo planteado en la evaluación de impacto de 2017, donde se observan mayores efectos del programa en el interior que en Montevideo.

2.1.6.2 Demandas de la población

Una de las demandas principales de la población vinculada a Canasta, que surge de las entrevistas realizadas, se vincula al acceso a la regularización y su relación con los convenios de pago que realizan las familias con los entes (UTE y OSE) en las situaciones en que se vuelve necesario refinanciar el saldo de deudas previas.

La instalación de contadores se esboza como otra de las demandas planteadas, diferenciando los tipos de barrios intervenidos, dado que en los casos de realojo, por ejemplo, todas las viviendas deberían de poseer contador, tanto de agua como de electricidad. No sucede lo mismo con barrios intervenidos por el programa pero que poseen más años de antigüedad, como por ejemplo Pantaleón Pérez.

Otra demanda que se observa en los discursos de los entrevistados es el acceso a las recargas de gas. Debido a situaciones de violencia en determinados barrios, las empresas de distribución de gas decidieron, en algunos casos, o no ingresar, o ingresar puntualmente determinados días y horarios. Esto complejiza la recarga, ya que exige a los participantes salir por sus propios medios a buscar locales de recarga. La falta de medios de transporte por parte de los vecinos para dicha tarea la complejiza enormemente. Asimismo, surge de una entrevista que participantes de Canasta han realizado solicitudes de recarga vía telefónica, pero las empresas de reparto no acudían a realizar la entrega. Esto generaba la complicación de dejar registro de solicitud con subsidio, pero no entrega, perjudicando a los vecinos.

Desde OSE se plantea, además, que una de las demandas de los vecinos de los barrios participantes es que se realicen las tomas de consumo en los hogares y no de manera estimada. Diversas situaciones de violencia han generado que personal de OSE y UTE no ingrese a determinados barrios, haciendo que aquellos hogares que ingresaron al programa y se regularizaron, no cuenten con una toma de consumo correcta, lo que genera, a juicio de los vecinos, estimaciones de consumo superiores a los reales. Esto genera, además, que no lleguen las facturas a las viviendas, lo que potencia que los participantes no paguen sus tarifas, y por tanto, vuelvan en corto tiempo a la irregularidad. La interinstitucionalidad opera aquí como un factor a tomar en consideración en el análisis.

2.1.6.3 Uso de energía por parte de las familias participantes

El programa partió de una serie de hipótesis, que buscó confirmar a través del censo realizado previamente al ingreso al territorio. En primer lugar, se establecía el supuesto de que en aquellos hogares donde el acceso a la energía eléctrica fuera irregular, el consumo sería elevado; los artefactos no serían eficientes y habría un uso inapropiado de la energía, debido principalmente a dicho estado de irregularidad, y una cultura en relación

al uso de la energía asociada al propio hecho de ya estar en condiciones de irregularidad. Por otro lado, se estimaba que la calefacción de las viviendas se realizaba principalmente mediante electricidad.

Respecto a la primera, sí se constató el uso de artefactos ineficientes, principalmente heladeras y calentadores de agua eléctricos. Se destaca de las entrevistas realizadas la mención reiterada al uso del monocomando en las canillas como un elemento ineficiente implementado en muchos casos por los propios programas de vivienda¹⁶. Sobre la calefacción, se constató en territorio que una cantidad elevada de familias no calefaccionan sus viviendas, sino que recurren a otros métodos para soportar las bajas temperaturas en invierno¹⁷. La evaluación de impacto presentada a fines de 2017 plantea las principales características de los consumos energéticos por parte de las familias participantes¹⁸.

RESTA EDICIÓN

¹⁶ De acuerdo a lo planteado en varias entrevistas, debido a que generalmente el monocomando se encuentra en el punto medio, al abrir la canilla se activa el calefón, lo que genera consumo de energía eléctrica.

¹⁷ Utilización de mayor cantidad de abrigo dentro del hogar; acompañamiento de hora solar con actividades domésticas; adelantamiento de horario de pernocte

¹⁸ Ver Informe de evaluación del programa Canasta de Servicios, Facultad de Ciencias Sociales, DECON 2017.

2.2 Implementación

En este sub capítulo se desarrollarán las principales características que presentó la implementación del programa en territorio. En ese sentido, se establecerán los distintos subsidios otorgados por el programa, así como el seguimiento de las intervenciones, los recursos humanos y económicos disponibles, la atención comercial de los entes, la percepción respecto a la participación de los vecinos en las actividades propuestas por el programa y las diferencias observadas sobre la implementación entre Montevideo y el interior del país.

Como se observa en la Tabla 2, el programa supone dos elementos centrales: (i) subsidios y (ii) sensibilización:

Tabla 2. Componentes del programa y objetivos asociados

Subsidios
<ul style="list-style-type: none">• Eléctrico<ul style="list-style-type: none">• Regularización y sostenimiento• Agua<ul style="list-style-type: none">• Regularización y sostenimiento• Gas<ul style="list-style-type: none">• Disminución de costos• Mayor eficiencia energética• Mejora de calidad de vida: mayor seguridad y confort• Gasodomésticos<ul style="list-style-type: none">• Disminución de costos• Mayor eficiencia energética• Mejora de calidad de vida: mayor seguridad y confort
Sensibilización
<ul style="list-style-type: none">• Cursos y talleres<ul style="list-style-type: none">• Sensibilización respecto a temática energética, lectura de facturas, eficiencia energética

2.2.1 Trabajo en territorio

El trabajo en territorio llevado adelante por los técnicos de Canasta de Servicios implica la realización de diversas tareas, dentro de las cuales se destacan la generación de la adhesión de las familias al programa y la realización del seguimiento una vez incluidas en el mismo. Dentro de estas, las actividades concretas varían de acuerdo a las características de cada familia participantes, en función de sus necesidades y demandas. La coordinación con las oficinas de atención comercial de los entes (UTE y OSE) así como la promoción de los talleres realizados por Canasta también se incorporan a las tareas que son realizadas en territorio.

2.2.2 Subsidios en gas

El subsidio en el gas implica un descuento en la tarifa de recarga de garrafas de 13 kilos, dependiendo del tipo de hogar en función del valor de ICC (ver esquema 1). De acuerdo a varios de los entrevistados, el funcionamiento del subsidio fue correcto –más allá de, y teniendo en cuenta, aspectos a mejorar consideraciones presentadas anteriormente–, y permitió promover el acceso a dicha energía con mayor frecuencia en los hogares participantes del programa. Asimismo, una de las consecuencias positivas del subsidio se relaciona con los subsidios en gasodomésticos, dado que la utilización de estufas de gas permitió

calefaccionar hogares donde anteriormente no se calefaccionaba. Se observa, por parte de algunos de los entrevistados, una mejora en la calidad de vida en ese sentido. Por otro lado, se destaca como aspecto negativo la dificultad, en algunos barrios específicos, en el acceso al gas, debido a problemas de violencia en el territorio que condujeron a que los repartos de gas no ingresen a dichos territorios. La falta de reparto de gas dificulta enormemente el acceso, debido a que la enorme mayoría de los beneficiarios no cuenta con transporte para realizar la recarga fuera del barrio. Se destaca el planteo en una entrevista la existencia en algunos casos de inconvenientes en la entrega de recargas. Se plantea que ha sucedido en más de una ocasión que la solicitud de recarga se realiza, pero luego no se entrega, por el no ingreso al territorio por parte de las distribuidoras de gas. Finalmente, como aspecto positivo, en varios discursos vertidos por los entrevistados se destaca el buen funcionamiento del sistema de la firma Scantech utilizado por las distribuidoras para efectivizar el registro y entrega de la recarga de gas.

2.2.3 Subsidios en tarifa eléctrica

Dentro del sistema de tarifas de UTE, la población participante de Canasta de Servicios accede a la denominada Tarifa de Consumo Básico (TCB), que implica un descuento en el pago en función de la cantidad de consumo. Ahora, esta tarifa es accesible para toda la población del país, manteniendo un valor fijo en función del consumo, debiendo no superar los 180 Kw al mes. De acuerdo a lo planteado en una entrevista, el valor de la TCB se mantiene hasta un consumo de 350 Kw para los hogares en territorios de alta vulnerabilidad social, altos niveles de irregularidad y pobreza. Si el hogar posee TUS, accede a la tarifa TCB-T (Tarifa de Consumo Básico – TUS), a la cual se le agrega un nuevo descuento. El subsidio se financia desde Mides, quién transfiere el dinero del subsidio a UTE. Cabe aclarar que para acceder a la TCB-T no es necesario ser participante de Canasta de Servicios, sino que se debe contar con TUS. Pero además de ese subsidio, de acuerdo a lo planteado en una entrevista a un referente de UTE, los participantes de Canasta de Servicios acceden, además, a otro descuento. UTE cuenta con la Tarifa de Consumo Básico con Descuento (TCB-D), que se desprende de la TCB, y que es la utilizada por UTE en los barrios regularizados. Canasta, por tanto, combina y utiliza estas tarifas, las cuales son aplicadas en todo el país, e incluyen a gran parte de la población en situación de alta vulnerabilidad. El porcentaje de los hogares participantes de Canasta de Servicios representa una mínima parte de las tarifas subsidiadas de UTE. En la actualidad, el ente se encuentra comenzando a desarrollar un plan de intervención en las situaciones de conexiones irregulares, por fuera de Canasta de Servicios, que utilizará este tipo de oferta tarifaria.

Una hipótesis de trabajo de Canasta de Servicios plantea la idea de que los hogares irregulares en los territorios seleccionados, en tanto no pagan por el servicio, consumirían mayor cantidad de energía eléctrica. Las consecuencias de ello pueden ser varias: sobre consumo de barrios que redundan en sobrecarga de sub estaciones y con ello cortes de energía en barrios enteros; peligros de accidentes e incendios debidos a malas conexiones; inequidad entre aquellos que pagan el servicio y los que no en un mismo territorio.

Como ya se ha planteado en este informe, se observan posiciones encontradas respecto al tipo de subsidios, la focalización y el valor de las tarifas, no habiendo consenso en dicho sentido. En las entrevistas realizadas a los técnicos que han trabajado en territorio se planteó que en ocasiones los descuentos de UTE se presentan confusos para los participantes en las facturas que llegan a los hogares debido a que son escalonados mensualmente, y por tanto incrementan su valor con el correr de los meses.

2.2.4 Subsidios en tarifa OSE

En la entrevista realizada a los referentes de OSE en el programa se planteó que el rol del ente respondía a la etapa inicial de la implementación. De acuerdo a lo establecido en dicho discurso, se entiende que para que las familias puedan participar del programa, es requisito encontrarse en situación regular con OSE. Bajo ese argumento se plantea el motivo de la baja participación de OSE en las instancias interinstitucionales. En esa misma línea, se esboza que el valor de la tarifa de agua en el Uruguay es muy accesible, y que los niveles de irregularidad tienden a ser mucho menores que en UTE.

Por otro lado, OSE cuenta con una Tarifa Social, independiente a Canasta de Servicios, *“destinada a la población que tiene dificultad para acceder a los servicios de agua potable y saneamiento”*¹⁹. Para acceder a dicha tarifa es necesario que los “clientes”²⁰ cumplan con determinados requisitos. Las personas que pueden acceder a dicha tarifa son:

- “Todas las personas comprendidas en el Plan de Equidad y aquellas incorporadas a los programas Asistencia a la Vejez y Trabajo por Uruguay.”
- Asentamientos con redes de agua potable y saneamiento regularizadas a través del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) o directamente por OSE con previo aval de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial o las intendencias municipales.
- Aquellos hogares considerados por la DINAVI, del MVOTMA, en situación de vulnerabilidad socioeconómica, los cuales generalmente corresponden a los realojos de familias en complejos SIAV y Núcleos Básicos Evolutivos.
- Otra modalidad de tarifa social se aplica en pequeñas localidades del interior del país con gestión participativa. Cada cliente abona 60,99 pesos por un consumo de hasta 15 m³.²¹

De este modo, la participación de OSE en Canasta de Servicios, si bien estaba pautada, fue más espaciada en el tiempo, principalmente debido a la existencia de estos planes sociales. En la entrevista realizada a las representantes de OSE en la comisión interinstitucional mostraron poco conocimiento sobre el funcionamiento del programa.

2.2.5 Subsidios en gasodomésticos

De acuerdo a varios de los discursos, el cambio de artefactos presenta dos grandes objetivos: por un lado, la búsqueda de una mejora en la calidad de vida de los participantes a través del uso de artefactos nuevos; en segundo lugar, disminuir el consumo de energía eléctrica por parte de aquellos sectores que presentaban mayores tasas de irregularidad y consumo. Los gasodomésticos que se entregan son estufas y cocinas a gas.

En términos generales el recambio de artefactos en los hogares participantes es valorado como positivo por parte de la mayoría de los entrevistados. Se destacan algunos discursos que plantean que deberían ser

¹⁹ Tomado de Web de OSE: <http://www.ose.com.uy/clientes/tarifa-social>

²⁰ La diferencia en la definición de la población objetivo, entre “cliente” y “sujeto de derechos” está presente en las diferencias existentes entre UTE y OSE, como entes públicos -empresas- y los organismos del estado dependientes del Poder Ejecutivo - Ministerios-

²¹ Siguiendo la web de OSE: En estos casos, por un consumo de hasta 15 m³ al mes el cliente abona por el servicio de agua potable 82,15 pesos, y en las localidades del interior del país con saneamiento abona 131,46 pesos por ambos servicios. El consumo excedente se factura de acuerdo a la tarifa familiar. Ver Decreto Tarifario OSE 2018: http://www.ose.com.uy/descargas/clientes/tarifas/ose_decreto_tarifario_2018.pdf

incorporados artefactos eléctricos eficientes a los subsidios, principalmente heladeras y calefones, que son identificados como los artefactos que implican los mayores niveles de consumo. Por otro lado, algunos discursos plantean que si bien el recambio energético hacia el GLP es positivo en cuanto a costos, puede presentar algunos inconvenientes respecto a aspectos de salud, si no son utilizados de manera y en las condiciones adecuadas²².

Los subsidios implican un descuento y plan de pagos sobre gasodomésticos que se entregan a las familias, a cambio de la participación en el programa y de la entrega de sus electrodomésticos viejos o en mal estado, en el caso que los haya. Esto se suma al subsidio en garrafas de gas y recargas.

2.2.6 Seguimiento de las intervenciones

Una vez realizada la visita de los equipos técnicos a los hogares, y concretado un plan de trabajo con la familia (apoyando en la realización de los trámites necesarios, la gestión de los subsidios en las facturas, la correcta instalación eléctrica y la medición de la misma para la regularidad), se realiza un seguimiento de los casos para constatar el mantenimiento de la regularidad. De acuerdo a lo esbozado en una de las entrevistas, cuando se constata que un hogar supera las dos facturas impagas de UTE se realiza una visita para analizar la situación e intentar retornar a la situación de regularidad. A esas familias se las denomina en “riesgo de baja”. En esa línea, en la misma entrevista se deja entrever que no se es estricto, incorporando flexibilidad de acuerdo al caso y planteando la idea de no “amenazar” de ese modo a la familia. Para ello se cuenta con información del pago de las tarifas de los hogares participantes de Canasta.

Dicho seguimiento, por tanto, se realiza principalmente desde la oficina del programa y a través de un software. Cuando se constata una situación de riesgo, un equipo técnico se dirige a la vivienda para realizar una visita y realizar una reorientación.

2.2.7 Componente socioeducativo – Talleres

Uno de los componentes del programa es la realización de actividades socioeducativas, con el objetivo de fomentar un mejor y más eficiente uso de la energía en los territorios donde es implementado. Las temáticas abordadas por los talleres versaron, principalmente, sobre uso eficiente y seguro de los servicios; alimentación saludable y eficiente; construcción y uso de ollas bruja; lectura de facturas; gestión de servicios. Asimismo, el componente socioeducativo incorpora las abordajes familiares realizados por los técnicos dentro de los hogares, donde se analiza la situación energética de la familia y se establecen posibles lineamientos a ejecutar por parte de las familias con el objetivo de volver más eficiente su consumo energético.

Uno de los objetivos que busca este componente, y que de acuerdo a varios de los entrevistados no fue alcanzado, es el de potenciar la integración barrial en los territorios donde Canasta es implementado. En ese sentido, desde el programa se buscó que los talleres funcionaran como espacios integradores, fomentando la participación colectiva. Esto, de acuerdo a varios entrevistados, no habría tenido efecto, en tanto que la participación es baja (como se verá en el sub apartado 2.2.7.1) y las dinámicas propias de los territorios, principalmente en aquellos donde existen mayores niveles de conflictividad de distintos tipos, en muchas ocasiones no posibilitan dicha integración.

²² Esto se plantea en referencia a la posible contaminación del aire generada por las estufas de gas si no se cuenta con una adecuada ventilación.

2.2.7.1 Participación de los vecinos en las actividades

De varias entrevistas se desprende la idea de que la participación de vecinos en los talleres propuestos distó de ser la esperada. Se plantean desde los entrevistados distintos argumentos para intentar comprender los motivos por los cuales se habría dado esta baja participación. En primer lugar, surge la idea de que los talleres de eficiencia energética son muy largos, y que demandan mucho tiempo a los participantes, con el cual no siempre cuentan. Esto redundaría en que se acerquen personas predominantemente mayores, que no solo cuentan con tiempo suficiente, sino también con la voluntad de participar de talleres que en algunos casos alcanzaban hasta las seis horas de duración, y en ocasiones implican más de una instancia presencial. Por tanto se observa en los discursos de los entrevistados la existencia de un desacople entre tiempo de duración y posibilidad de participación. Asimismo, se presentan discursos que plantean discrepancias respecto a las temáticas trabajadas, principalmente en los talleres de “olla bruja”, los cuales eran realizados por la organización social CEUTA. Éstos, de acuerdo a lo esbozado por varios entrevistados, implicaban largas jornadas de trabajo y no tenían buena concurrencia, además de plantear un modelo técnico de cocción que, si bien se presenta como eficiente energéticamente, no sería práctico.

2.2.7.2 Diferencias Montevideo e interior del país respecto al componente socioeducativo

Varios entrevistados plantearon, también para este componente y como ya lo hicieron anteriormente, la existencia de diferencias entre Montevideo y la mayoría de las localidades donde se implementó el programa en el interior del país, respecto al componente socioeducativo. En esa línea, se establece que en las localidades del interior del país donde se implementó Canasta, los talleres lograron mayor participación y aceptación que en Montevideo. Algunas de las hipótesis esbozadas por los entrevistados refieren a disponibilidad horaria de las personas participantes, mayor integración y cohesión social, y en algún caso se planteó la existencia de una mayor apertura a la intervención estatal en el Interior. Asimismo, surge de varias entrevistas la idea de que los técnicos Mides en el interior del país logran mayores acercamientos con las familias, construyendo vínculos más estrechos, lo que potenciaría el fomento y la participación en los talleres. Esto no sucedería del mismo modo en Montevideo.

2.2.8 Recursos humanos y económicos disponibles

Se observan visiones encontradas respecto a la disponibilidad de recursos. Mientras que por un lado se plantea que hay recursos suficientes destinados a la implementación y ejecución, por otro se establece que faltan recursos humanos, principalmente en el interior del país. Esto sucede principalmente, y de acuerdo a lo recogido en las entrevistas, por el modo de contratación de los técnicos, que en varias ocasiones son contrataciones presupuestadas para el programa, no dando capacidad de movilidad a los recursos en función de sus necesidades. La planificación en la utilización de los recursos pareciera ser un elemento clave para comprender algunas complejidades en el funcionamiento del programa, principalmente respecto a su implementación.

Surge en algunos de los discursos que los recursos humanos con los que cuenta el programa se caracterizan por un perfil social, presentando una falta de capacitación técnica en materia energética. Esto dificultaría el trabajo en territorio debido a que parte del mismo implica asesoramiento técnico relacionado a cuestiones energéticas, como detectar pérdidas o identificar fallas en instalaciones. Independientemente de esto, pareciera haber un común acuerdo entre todos los entrevistados que los técnicos contratados poseen buena capacidad técnica en sus respectivas áreas, lo que habría potenciado positivamente el funcionamiento de Canasta.

2.2.9 Atención comercial OSE - UTE

La atención realizada en las oficinas comerciales, tanto de UTE como de OSE, tiene una relevancia directa en la implementación del programa, en tanto que la gestión de los subsidios y la regularización de los servicios implican trámites burocráticos, que en muchos casos se realizan en estas oficinas. Por lo planteado por varios entrevistados, un alto porcentaje de estos trámites se realiza con acompañamiento de los técnicos del programa o es realizado directamente por éstos. Pero también se plantea la existencia de participantes que a modo personal se dirigen a estas oficinas, siendo en muchos casos una situación conflictiva, dado que en las Oficinas Comerciales de UTE no se cuenta con la información suficiente sobre el programa (esto no se planteó para las oficinas de OSE). Asimismo, existe acuerdo en que la resolución de las distintas situaciones que las familias plantean en las oficinas varían, dependiendo del funcionario que se encuentre atendiendo en el momento. Se planteó en más de una oportunidad que la gestión de las deudas, las refinanciaciones y los planes de pago no responden a criterios uniformes, lo que podría generar discrecionalidad en las resoluciones y confusión en los usuarios. Esto podría conducir, de acuerdo a lo planteado en algunas entrevistas, a que la familia participante “se baje” del programa, retornando a la situación de irregularidad. Según lo planteado por los mismos entrevistados, en las Oficinas de Atención comercial de UTE no se contaría con información de los tipos de descuentos o subsidios que le correspondería a cada hogar.

2.2.9.1 Diferencias Montevideo - Interior

Lo anteriormente planteado genera dificultades, principalmente a las personas del interior, quienes, de acuerdo a lo planteado por algunos de los entrevistados, encuentran muchas dificultades para trasladarse a la oficina de Atención Comercial Social de UTE, principalmente por los costos monetarios y el tiempo. El relacionamiento entre los habitantes de Montevideo y de las distintas ciudades del interior con las oficinas de atención comercial de los entes públicos presenta diferencias, de acuerdo a varios de los entrevistados. Mientras que se observa un vínculo más distante y “burocrático” en la capital del país, en el interior se plantea una mayor vinculación entre los trabajadores de las oficinas de atención comercial de UTE y OSE, lo que posibilitaría una mayor capacidad en la resolución de diferentes problemáticas surgidas en el territorio, así como también una potencial mayor discrecionalidad respecto a la resolución de distintas situaciones. Por otro lado, también se destaca en algunas entrevistas la falta de disponibilidad de transporte óptimo para uso de los técnicos en la implementación en territorio, en el interior del país, donde los traslados y las distancias tienden a ser mayores.

2.3 Interinstitucionalidad

Canasta de Servicios es un programa que funciona de manera interinstitucional, articulando varios organismos estatales. Para ello, ha desarrollado mecanismos de coordinación entre todas las instituciones participantes. En este sub capítulo se desarrollarán las principales características del funcionamiento de esta interinstitucionalidad del programa. En primer lugar se presentaran brevemente cada una de las instituciones, para luego plantear los principales elementos y características del funcionamiento de dicha interinstitucionalidad.

2.3.1 Actores de la inter-institucionalidad del programa

En este sub apartado se presentan los principales actores involucrados en Canasta de Servicios, planteando el o los roles principales que cada una de ellas cumple en el programa. Cabe mencionar que los representantes de las distintas instituciones en la mesa inter institucional de Canasta de Servicios han variado.

2.3.1.1 MEF

El Ministerio de Economía es el responsable de la gestión de los recursos económicos y de la partida presupuestal ejecutada por el programa. Representantes del MEF participan de las mesas interinstitucionales donde se toman las decisiones técnicas y de ejecución del programa.

2.3.1.2 MIDES

El Ministerio de Desarrollo Social es actualmente el responsable de la ejecución e implementación en territorio del programa. También participa en la comisión interinstitucional. Participa con diferentes direcciones, cada una de ellas con distintos cometidos.

2.3.1.2.1 DNPSV

La Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración es la responsable de la ejecución del programa. En su organigrama, el programa Canasta de Servicios se encuentra dentro de la División de Transferencias, junto al programa Tarjeta Uruguay Social y Asistencia a la vejez²³. El cometido de esta dirección en el programa se relaciona directamente con la implementación.

2.3.1.2.2 DINEM

La Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo de MIDES participa en dos líneas: por un lado es la responsable de la realización del censo previo a la llegada de los equipos técnicos de Canasta al territorio; por otro, la encargada de realizar la evaluación del programa (como contraparte ante DECON en la evaluación de impacto y, por otra parte, encargada de evaluaciones de carácter cualitativo). El primero implica la realización del censo en los barrios asignados por el MVOTMA, que abarca distintos elementos vinculados a las características de uso y consumo energético de las familias, con el objetivo de focalizar a la población de acuerdo al ICC, de modo de poder establecer los distintos subsidios correspondientes.

²³ Referencias agosto 2018

2.3.1.3 MIEM

El Ministerio de Industria, Energía y Minería es el responsable de establecer los lineamientos energéticos impulsados desde el Poder Ejecutivo. Su participación en la comisión interinstitucional fue variando con el tiempo. Si bien en el comienzo era un actor activo en la toma de decisiones del programa, cuando la implementación y la ejecución de recursos se consolida en el MIDES la representación del MIEM pierde protagonismo en el programa, si bien seguía participando de la comisión interinstitucional.

2.3.1.4 MVOTMA

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es el responsable de la selección de los territorios donde el programa se ejecuta. Se seleccionan barrios con distintas características socioeconómicas y diferentes tipos de intervención estatal. Dentro del MVOTMA la decisión de los territorios en los que intervenir derivó en la DINAVI, PMB y Plan Juntos. Cada uno de estos tres tipos de intervenciones brindaría territorios, de acuerdo a la situación en que se encontrara cada uno de ellos. A continuación se presentan estos actores pertenecientes al MVOTMA que seleccionaron los territorios donde se implementó Canasta de Servicios.

2.3.1.4.1 DINAVI

La Dirección Nacional de Vivienda *“tiene el cometido de hacer efectivo el acceso y permanencia a la vivienda adecuada para todos los sectores de población, generando una política habitacional integral articulada con el ordenamiento territorial y con el conjunto de las políticas sociales.”*²⁴

2.3.1.4.2 PMB

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB, antes denominado PIAI) depende del MVOTMA, y su tarea principal es la de regularizar asentamientos irregulares en todo el territorio nacional. Su tarea es realizar todas las mejoras de infraestructura que determinados barrios necesiten para ser considerados regulares. En ese sentido, dentro del programa una de sus principales tareas fue la de seleccionar territorios que estuviesen bajo su órbita en donde Canasta de Servicios pudiera ejecutarse. Participaba también de las mesas de la comisión interinstitucional.

2.3.1.4.3 Plan Juntos

El Plan Juntos surge en el año 2010 como un intento de *“abordar la problemática de amplios sectores de la población, que viven en situación de pobreza e indigencia, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación”*²⁵. En ese sentido, su principal línea de trabajo ha sido la construcción de viviendas, en determinados territorios seleccionados. En el marco de Canasta de Servicios, el Plan Juntos, a través del MVOTMA, realizó una selección de territorios donde el programa podía ser ejecutado.

²⁴ Tomado de Web de MVOTMA: <https://www.mvotma.gub.uy/dinavi>

²⁵ Tomado de Web de Fundación Juntos: <http://juntos.org.uy/Fundacion-Juntos.html>

2.3.1.5 OSE

Obras Sanitarias del Estado (OSE), *“es el organismo estatal responsable del abastecimiento de agua potable en toda la República Oriental del Uruguay, y del servicio de saneamiento en el interior del país, desde 1952”*²⁶. La participación de OSE en la comisión interinstitucional es escasa, y surge de la mayoría de los entrevistados un reclamo por dicha ausencia.

2.3.1.6 UTE

De acuerdo a lo establecido en su web oficial, *“La Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), es una empresa propiedad del Estado uruguayo que se dedica a las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, prestación de servicios anexos y consultoría”*²⁷.

La participación de UTE en Canasta de Servicios es clave para su funcionamiento, en tanto que sus competencias y obligaciones como ente público radican en el suministro de energía eléctrica a todos los habitantes del país. En este sentido, UTE participa de las reuniones de la comisión interinstitucional y brindando recursos humanos que se desempeñan en el territorio, trabajando para el programa. La presentación de UTE respecto a su participación en el programa, a nivel público, es la de ser parte de sus políticas de Responsabilidad Social Empresarial²⁸ (RSE). Desde UTE se establecen una serie de acciones destinadas a trabajar *“con la comunidad”*, como lo expresa la reseña de acciones y actividades publicada en su web en ese sentido: *“UTE, por su propia condición de Empresa Estatal y su compromiso con la comunidad, cumple con los principios más básicos de RSE, no obstante también implementa múltiples acciones que generan involucramiento y compromiso en sus públicos internos y externos”*²⁹. Dentro de este marco se encuentra su trabajo en Canasta de Servicios, junto a otra serie de acciones que buscan trabajar en la misma dirección.

2.3.1.7 ANCAP

La Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland es la responsable de las gestiones necesarias para que el gas subsidiado llegue a las familias. De acuerdo a lo relatado en las entrevistas realizadas, su participación es tangencial, y su tarea principal es la de entregar a las distribuidoras de gas el listado de personas que pueden obtener el beneficio, de modo que al hacer la solicitud de recarga, estas empresas tengan la confirmación de que efectivamente el subsidio corresponde, así como también realizar el control y seguimiento de dicha actividad.

2.3.1.8 Otros actores participantes

A continuación se presentan otros dos actores involucrados en la implementación de Canasta de Servicios, pero que no son parte de la interinstitucionalidad del programa.

2.3.1.8.1 Distribuidoras de gas

El acceso a las recargas de gas por parte de los participantes del programa se realiza a través de las distintas distribuidoras de gas, privadas y estatales. Estas empresas deben contar con la información adecuada respecto

²⁶ Tomado de Web de OSE: <http://www.ose.com.uy/empresa>

²⁷ Tomado de Web de UTE: <https://portal.ute.com.uy/institucional/qui%C3%A9nes-somos>

²⁸ Ver: https://portal.ute.com.uy/sites/default/files/generico/UTE_RS_2016_08_0.pdf

²⁹ Ver: https://portal.ute.com.uy/sites/default/files/generico/UTE_RS_2016_08_0.pdf

a quién le corresponde el subsidio y a quién no, y el valor del mismo. La cantidad de recargas de gas a las que puede acceder una familia está regulada por el programa, por lo que es relevante que la información actualizada de los participantes llegue a ANCAP, para que éste actor transmita la información a todas las distribuidoras.

2.3.1.8.2 CEUTA

Ceuta es una OSC que realizó talleres en los distintos barrios donde se implementó Canasta de Servicios, conocidos como “de ollas bruja”. En los mismos se fomentó el uso de distintas técnicas de cocción y de eficiencia energética en el hogar.

2.3.2 Funcionamiento de la interinstitucionalidad

La interinstitucionalidad del programa implica la realización de reuniones donde participan representantes de las distintas instituciones involucradas, con una periodicidad no determinada de manera estricta pero sí con cierta constancia. Dependiendo de la situación en que se encuentre el programa, puede implicar reuniones de carácter mensual.

La amplitud de instituciones, así como la diversidad de intereses presentada por éstas vuelve difícil la concreción de acuerdos, según varios de los discursos vertidos en las entrevistas. Las instancias de reunión de la comisión interinstitucional son percibidas por gran parte de los entrevistados como poco eficientes, debido principalmente a la cantidad de participantes implicados. Por otro lado, la mayoría de los entrevistados las perciben como necesarias para la existencia y funcionamiento de la interinstitucionalidad.

La participación de OSE fue espaciada en el tiempo y de poca profundidad. De acuerdo a lo planteado por los entrevistados de dicha institución, es posible establecer algunos factores explicativos al respecto. En primer lugar, OSE cuenta con tarifas económicas, de bajo costo, que permiten un mayor sostenimiento de la regularidad por parte de las familias debido principalmente a su valor monetario. En segundo lugar, OSE cuenta con planes de regularización propios que funcionan de manera ajena a Canasta de Servicios. De hecho tiene acuerdos con MVOTMA para los planes de construcción, realojo o mejoramiento de las viviendas. En tercer lugar, de las entrevistas a referentes de OSE se desprende que encontraban poco productivas las reuniones de la comisión interinstitucional, lo que podría haber sido uno de los motivos de alejamiento de las mismas.

La participación de ANCAP también es escasa. Se limita a recibir la lista de personas que pueden acceder a los subsidios de gas, y se las envía a las distribuidoras. No participa de las instancias de la comisión interinstitucional.

Se observa una diferencia semántica respecto al modo de identificación de los participantes del programa: Desde los entes, OSE y UTE, se habla de “clientes”, con una perspectiva de tipo comercial y de empresa. Por parte de los actores ministeriales, la referencia es a “sujetos de derecho” o “población en situación de pobreza”. Esta diferencia refleja una forma distinta de abordar la problemática de la regularidad. Asimismo, se observa una diferencia entre OSE y UTE, en donde por parte de OSE el discurso se vuelca más hacia el componente social, incorporando la lógica de derechos y, de hecho, desde la perspectiva del acceso al agua potable como un derecho humano universal. Desde UTE, el programa se enmarca en una lógica de responsabilidad social empresarial, y si bien se incorpora en los discursos de los entrevistados una visión de carácter “social”, prima la comercial a nivel institucional. Si bien desde algunas entrevistas realizadas a actores

de UTE se desprende la idea de que se ha incorporado una perspectiva de derechos, esto no se corresponde a lo que el ente presenta en su web.

2.4 Valoraciones y resultados del programa

En este subcapítulo se desarrollarán las valoraciones expuestas por parte de los entrevistados sobre los resultados obtenidos por el programa, así como también la identificación de fortalezas y debilidades tanto del diseño como de la implementación. Se plantearán, además, las visiones arrojadas por los entrevistados respecto a las perspectivas a futuro del programa. Por otro lado, se plantearán las principales diferencias que arrojaron las entrevistas realizadas respecto a si debiera de mantenerse la focalización, o si por el contrario, debiera de establecerse una política de tipo universal en este programa específico. En ese sentido, el papel de las tarifas de energía eléctrica juega un rol central, y los distintos actores entrevistados plantearon perspectivas disímiles al respecto.

2.4.1 Fortalezas del programa

Una de las principales fortalezas del programa, señalada por parte de varios de los actores entrevistados, fue la lógica interinstitucional de funcionamiento. Pareciera haber un acuerdo general de que independientemente de las diferentes visiones existentes a la interna de la comisión interinstitucional, ésta, en sí misma, es considerada como positiva tanto en términos de diseño como de aprendizaje institucional aunque –como se ha visto– pueda atentar contra la resolutivez e implementación. Se desprende de la mayoría de las entrevistas la opinión de que la complejidad subyacente e inevitable al funcionamiento de este programa, compuesto por variadas instituciones del Estado, tuvo como elemento positivo un aprendizaje institucional. Este aprendizaje también se observa respecto a un mayor conocimiento sobre el consumo energético en los sectores más vulnerables del país, información que hasta entonces existía de manera poco sistematizada. Otro elemento destacado por varios entrevistados, respecto a fortaleza del programa, refiere a lo novedoso de la política, en tanto que nunca se había implementado en el Uruguay un programa que abarcara la temática energética de modo integral.

2.4.2 Debilidades del programa

Así como la interinstitucionalidad es vista de manera positiva, también es observada por parte de los entrevistados como un elemento que causa inconvenientes. La complejidad que implica el funcionamiento de un programa en donde participan más de seis instituciones estatales de gran magnitud conlleva dificultades, principalmente en la concreción de acuerdos. Esto puede redundar en dificultades en la implementación, y problemas respecto a aspectos comunicacionales. Esto, inevitablemente, implicó aprendizajes que en algunas ocasiones redundaron en fallas en el funcionamiento del programa, relacionado también al funcionamiento interinstitucional. La interinstitucionalidad es, por tanto, la mayor fortaleza y al mismo tiempo la mayor debilidad del programa. Fortaleza en cuanto a diseño, la existencia de variadas perspectivas y acumulación de aprendizajes; y debilidad principalmente en lo que refiere a la implementación. Esta característica no es un atributo exclusivo del PCS, si no que –en mayor o menor grado– es un aspecto que atraviesa transversalmente, como problema o riesgo, a los distintos programas con modalidades interinstitucionales. Esta tensión, entre las ventajas de la interinstitucionalidad y sus bemoles, es sin duda un aspecto a atender en términos de reflexión, gestión y gobernanza de los programas sociales.

2.4.3 Planteo de modificaciones al programa

Respecto al planteo de modificaciones al programa, se destacan: (i) la necesidad de incorporación de más técnicos con conocimiento en electricidad para trabajar en territorio, con el objetivo de volver más eficientes las visitas a las familias; (ii) algunos actores entrevistados plantean la universalización de subsidios en los territorios seleccionados; (iii) modificación de artefactos cambiados y subsidiados a las familias. Se propone, por parte de algunos entrevistados, no entregar estufas a gas por riesgo de incendios y contaminación del aire. También se plantea que los artefactos que más afectan el nivel de consumo de energía eléctrica son las heladeras y los calefones, pero estos artefactos no se incorporan a los planes de subsidio; (iv) se plantea en varios casos modificar las intervenciones en vivienda por parte del Estado: por ejemplo, que las familias que reciban una vivienda nueva, la reciban con una heladera y un calefón eléctricos y eficientes. Incorporar y profundizar, por tanto, la variable energética en la construcción de viviendas; (v) de una entrevista surge la propuesta de no trabajar únicamente con lógica territorial, y que una familia que acceda a Canasta, si se muda de territorio a otro donde el programa no opera, pueda mantener el beneficio.

RESTA EDICIÓN

Capítulo 3. Síntesis y conclusiones

Dimensión 1. Diseño del programa.

1. El diseño del programa tiene como eje central la interinstitucionalidad, en procura de la integralidad del abordaje de la problemática que atiende, intentando responder a las diferentes dimensiones que hacen al uso de servicios en hogares vulnerables (vivienda, hábitos de consumo, gestión de servicios). Sin embargo, en la práctica se generaron problemas en cuanto a los roles, responsabilidades y toma de decisiones que impactaron en el desarrollo del programa y en los tiempos de ejecución. De este modo la interinstitucionalidad representa al mismo tiempo la mayor ventaja y la mayor fuente de problemas que enfrentó el programa. La discusión inicial, a nivel de comisión interinstitucional, demoró casi cinco años (2008-2012), lo que evidenció las dificultades del funcionamiento interinstitucional. Esta demora habría afectado negativamente la implementación.
2. Los objetivos generales son diversos, y se observan distintos énfasis puestos sobre diferentes objetivos de acuerdo a cada institución. Esto representa una fortaleza para el programa, en tanto que abarca la temática energética de manera muy amplia. Asimismo, la amplitud de objetivos podría afectar negativamente, en tanto que la articulación necesaria para la ejecución de los mismos resulta compleja, tanto interinstitucionalmente como en territorio.
3. El programa se encuentra doblemente focalizado: a nivel territorial y por condición socio económica. La focalización del programa se encuentra en discusión entre los actores técnicos e institucionales. Algunos actores plantean que debería universalizarse dentro de los territorios seleccionados. Otros consideran adecuada la focalización por ICC. No se observa consenso en ese sentido.
4. El único criterio utilizado de manera estricta para la selección de los territorios fue que hubiese tenido algún tipo de intervención del MVOTMA por parte de alguno de los siguientes tres programas (PMB, DINAVI, Plan Juntos). En esa línea, se seleccionaron en función de: (i) disponibilidad de territorios con intervención en vivienda; (ii) disponibilidad de recursos humanos en la zona.
5. Se observa una importante discusión a la interna del programa respecto al rol e incidencia del monto de las tarifas en los resultados de Canasta de Servicios: (i) desde UTE se plantea que las tarifas son acordes, y que no es por éstas que el impacto del programa fue poco apreciable; (ii) por otro lado, y principalmente desde MVOTMA y Mides, se establece que una de las principales razones del escaso impacto observado por la evaluación de impacto (DECON, 2017) tiene por motivo el alto costo de las tarifas. Se plantea que deberían ajustarse a la baja para lograr que las personas que comienzan a participar de Canasta de Servicios se mantengan en el programa. No se observa consenso discursivo en este sentido aunque sí una agrupación de instituciones asociadas a cada una de las dos visiones presentadas.
6. En sintonía con la conclusión anterior, según la evaluación de impacto realizada en 2017 existe una relación entre ingreso, consumo de energía eléctrica, proporción de hogares irregulares en el barrio y pago de facturas. De este modo, (i) se plantea que la probabilidad de pagar la factura de UTE aumenta con el ingreso, y disminuye conforme aumentan el nivel de consumo y la proporción de hogares irregulares en el barrio; (ii) en ausencia de los subsidios y transferencias del programa, para uno de cada cuatro hogares que adhirieron al programa, el peso del gasto en energía eléctrica en el ingreso familiar supera el 10%. Se establece en dicho informe que “de no existir un aumento significativo de los ingresos de dichos hogares o una reducción marcada de las tarifas comerciales no es esperable una reducción sostenida en el tiempo de la cantidad de hogares irregulares.”

Dimensión 2. Implementación

1. El cambio de artefactos es visto en términos generales como positivo, principalmente en lo que refiere a la incorporación de calefacción en hogares donde anteriormente no había. Por otro lado, en varios casos se destaca que la incorporación del gas en las viviendas presenta algunos elementos negativos, vinculados principalmente a (i) riesgos de accidentes y (ii) a la contaminación del aire que genera el GLP, con potencial afectación de la salud de los habitantes de la vivienda.
2. Surgen discursos que plantean incorporar otros artefactos a la lista de los subsidiados, como heladeras eléctricas eficientes y calefones eléctricos. Se destaca la ineficiencia del uso de monocomandos en las viviendas, debido al alto nivel de consumo de energía que conlleva.
3. Se plantea por parte de algunos entrevistados que el rol jugado por las Oficinas de Atención Comercial de los entes es importante para comprender el funcionamiento del programa, en el entendido de que en dichas oficinas los participantes gestionan y realizan los trámites necesarios para efectivizar la regularización. De acuerdo a lo planteado por algunos entrevistados, se destacan algunos elementos: (i) la impronta de los funcionarios que atienden en dichas oficinas afecta directamente el funcionamiento del programa, tanto positiva como negativamente; (ii) algunos entrevistados plantean que en las oficinas de atención comercial de UTE no se contaría con información de Canasta de Servicios, lo que redundaría en mal asesoramiento a la persona que realiza una consulta sobre el programa; (iii) UTE cuenta con una oficina denominada de Atención Comercial Social, ubicada en el Palacio de la Luz, en Montevideo. Desde las oficinas comerciales, en muchas ocasiones, se deriva la consulta a dicha oficina especializada en atención social. La dificultad radica en la accesibilidad a la misma, principalmente para la población del interior del país. Los puntos anteriores podrían dejar entrever fallas en la comunicación interinstitucional por parte del programa. Por último, en el caso del interior la mayor cercanía de la población beneficiaria con los funcionarios se observa como una característica que en algunos casos puede ser positiva, en la medida que posibilitaría una mayor capacidad en la resolución de diferentes problemáticas surgidas en el territorio, sin embargo –bajo otras condiciones– puede habilitar una mayor discrecionalidad respecto a la resolución de distintas situaciones.
4. De acuerdo a varias de las personas entrevistadas, el componente socioeducativo no cumplió con las expectativas y los objetivos propuestos, por varios motivos: (i) el contenido de algunos de los talleres realizados no resultaba práctico para los participantes; (ii) la duración de algunos talleres era extensa, lo que habría desincentivado la participación; (iii) en algunos relatos se plantea que el nivel de integración barrial previa a la llegada de Canasta de Servicios al territorio es relevante para comprender la participación en los talleres. Se plantea en más de una entrevista que en aquellos barrios donde existen más organizaciones y participación, hubo mayores niveles de participación en las instancias socioeducativas. Esto se reflejaría en las diferencias entre Montevideo y el interior del país.
5. La focalización por situación socioeconómica depende de la realización de un censo en el territorio, realizado por DINEM. Respecto al mismo, surgen perspectivas encontradas: (i) por parte de algunos actores entrevistados se plantea que la realización del censo demoró la implementación del programa; (ii) desde otro discurso surge el planteo de que el formulario a aplicar a las familias era muy extenso, lo que implicaba que las entrevistas fueran complejas. En la actualidad se ha modificado y simplificado; (iii) la información de los censos era entregada al programa por parte de DINEM a medida que el censo avanzaba en territorio. Esto generó, en varias ocasiones, la coexistencia de equipos DINEM haciendo

el censo y equipos Canasta realizando intervenciones. Esto pudo haber generado confusiones en los participantes y potenciales participantes en territorio.

Dimensión 3. Interinstitucionalidad

1. La diversidad de objetivos, perspectivas y nivel de involucramiento presentada por las instituciones vuelve difícil la concreción de acuerdos.
2. La participación de OSE fue prácticamente nula. Esto se debe a varios factores: (i) OSE cuenta con tarifas económicas, que permiten un mayor sostenimiento de la regularidad por parte de las familias; (ii) OSE cuenta con planes de regularización propios que funcionan de manera ajena a Canasta de Servicios. De hecho tiene acuerdos con MVOTMA para los planes de construcción, realojo o mejoramiento de las viviendas.
3. La participación de ANCAP también es escasa. Se limita a recibir la lista de personas que pueden acceder a los subsidios de gas, y se las envía a las distribuidoras. Actualmente no participa de las instancias de la comisión interinstitucional.
4. Se observa una diferencia semántica respecto al modo de identificación de los participantes del programa: (i) desde los entes, OSE y UTE, se habla de “clientes”, con una perspectiva de tipo comercial y de empresa. Por parte de los actores ministeriales, la referencia es a “sujetos de derecho” o “población en situación de pobreza”. Esta diferencia refleja una forma distinta de abordar la problemática de regularidad; (ii) se observa además una diferencia entre OSE y UTE, en donde por parte de OSE el discurso se vuelca más hacia el componente social, incorporando la lógica de derechos y, de hecho, desde la perspectiva del acceso al agua potable como un derecho humano universal. Desde UTE, el programa se enmarca en una lógica de responsabilidad social empresarial, y si bien se incorpora una visión de carácter “social”, prima la comercial.
5. La interinstitucionalidad es, en síntesis, la mayor fortaleza y al mismo tiempo la mayor debilidad del programa. Fortaleza en cuanto a diseño, la existencia de variadas perspectivas y acumulación de aprendizajes; y debilidad principalmente en lo que refiere a la implementación. Es importante señalar, como ya se mencionó en anteriormente, que esta característica no es un atributo exclusivo del programa Canasta de Servicios, si no que –en mayor o menor grado– es un aspecto que atraviesa transversalmente, como problema o riesgo, a los distintos programas con modalidades interinstitucionales. Esta tensión, entre las ventajas de la interinstitucionalidad y sus bemoles, es sin duda un aspecto a atender en términos de reflexión, gestión y gobernanza de los programas sociales.

Dimensión 4. Valoraciones y resultados del programa

1. Los resultados destacados por los entrevistados refieren principalmente a: (i) un aprendizaje respecto al funcionamiento interinstitucional y (ii) la instalación de la temática energética en el marco de las políticas sociales; (iii) no se destacan grandes resultados a nivel de impacto del programa, aunque es de destacar que (a) el programa alcanza la amplia mayoría de las metas que se propone a la vez que (b) se observan diferencias en el impacto del programa entre Montevideo y el Interior del país, como se refleja en la evaluación realizada por el DECON presentada en el año 2017.
2. Respecto al planteo de sugerencias de modificaciones al programa que señalan las personas entrevistadas, se destacan: (i) la necesidad de incorporación de más técnicos con conocimiento en electricidad para trabajar en territorio, con el objetivo de volver más eficientes las visitas a las familias; (ii) algunos actores entrevistados plantean la universalización de subsidios en los territorios seleccionados; (iii) modificación de artefactos cambiados y subsidiados a las familias. Se propone, por

parte de algunos entrevistados, no entregar estufas a gas por riesgo de incendios y contaminación del aire. También se plantea que los artefactos que más afectan el nivel de consumo de energía eléctrica son las heladeras y los calefones, pero estos artefactos no se incorporan a los planes de subsidio; (iv) se plantea en varios casos modificar las intervenciones en vivienda por parte del Estado: por ejemplo, que las familias que reciban una vivienda nueva, la reciban con una heladera y un calefón eléctricos y eficientes. Incorporar y profundizar la variable energética a la construcción de viviendas; (v) de una entrevista surge la propuesta de no trabajar únicamente con lógica territorial, y que una familia que acceda a Canasta, si se muda de territorio a otro donde el programa no opera, pueda mantener el beneficio.

Preguntas planteadas en informe cualitativo de los años 2014-2015

En el planteo de los antecedentes utilizados para esta investigación se establecieron una serie de preguntas que surgieron a raíz de la *Evaluación de procesos y resultados del pre-piloto* realizada en el año 2014 y de la *Evaluación de metas de impacto* realizada por DECON en el año 2015-2016. Se busca a continuación relacionarlas con los hallazgos presentados en este informe.

1. Respecto al funcionamiento de los mecanismos de toma de decisión a nivel interinstitucional, es posible plantear que el mismo ha mantenido sus características en estos años, si bien se destaca que el pasaje del programa al Mides, así como cierta madurez del programa, permitió que su ejecución se volviera más eficiente.
2. Frente a la pregunta *¿Se ha avanzado en el carácter “integral” de las intervenciones del programa, contemplando sobre todo aspectos relacionados a la intervención en vivienda?*, es posible afirmar que no ha habido modificaciones respecto a las intervenciones en vivienda. Desde varios de los discursos se plantea que deberían realizarse modificaciones en los planes de vivienda, principalmente a nivel de equipos energéticos y diseño de obra. En más de una ocasión se planteó la idea de entregar las viviendas con calefón y heladera, eléctricas y eficientes, pero hasta el momento eso no ha sucedido. La orientación norte, para aprovechar la luz solar también fue planteada en una de las entrevistas, entre otros planteos respecto al diseño de las viviendas. De todos modos, es posible hablar de una intervención estatal que –si bien busca atender distintas dimensiones de manera articulada– puede catalogarse como factible de mejora en este aspecto.
3. La tercera pregunta planteada, *¿se confirman los indicios sobre una disposición positiva hacia la regularización en el acceso a los servicios?* Si bien la evaluación de impacto observa –para el interior del país– efectos en este sentido (DECON, 2017), en el marco de esta evaluación de carácter cualitativa no puede responderse de manera contundente debido a que esta investigación no contó con entrevistas a hogares participantes del programa. Sin embargo, si se toman en consideración las valoraciones vertidas por parte de los entrevistados al respecto, es posible plantear que se observa una perspectiva general de que sí existe dicha disposición y voluntad. Esta discusión se relaciona, en varios discursos, con el valor de las tarifas de energía eléctrica. Esta visión también fue establecida en la evaluación cualitativa realizada por DINEM en el año 2015. Ahora, si bien la predisposición se entiende como positiva, el sostenimiento de dicha regularidad varía de acuerdo a las características del hogar, tomando en consideración la información vertida en el informe de impacto de DECON. Lo allí planteado establece que la probabilidad de dejar de pagar la tarifa de UTE es mayor para los hogares TUS y AFAM que el resto del barrio, por lo que estos hogares duran menos en su situación de

“pago”, en relación al resto del barrio. En relación a lo anterior, de acuerdo a dicho informe la probabilidad de dejar de pagar UTE aumenta en la medida en que crece el consumo para meses anteriores, en particular si es superior en promedio a 250 kWh. Asimismo, se plantea también que no se observan diferencias en la duración de los períodos de “no pago” entre tipos de hogar.

4. En cuarto lugar se establecía la interrogante: *con el paso del tiempo, ¿se observan avances en cuanto a la incorporación de hábitos y concepciones marcadas por el uso responsable, eficiente y seguro de energía?* Al igual que en la pregunta anterior, la falta de entrevistas a los participantes hace imposible esbozar una respuesta contundente. Los técnicos interrogados al respecto para esta investigación plantean discursos disímiles. Mientras que algunos entrevistados plantean que a partir de los talleres brindados se pudo constatar incorporación de hábitos responsables, eficientes y seguros, otros establecen que en dicha dimensión el programa no tuvo gran impacto. El informe DECON de 2017 plantea que no pudo constatar una incidencia del programa en esta área.
5. Finalmente, se establecía la interrogante respecto a las diferencias en el impacto del programa entre Montevideo y el interior del país, observadas por la evaluación realizada por el DECON. Frente a esto, se observan dos discursos contrapuestos, donde el eje de la discusión se ubica en el costo de las tarifas de la energía eléctrica. De una parte se plantea que la principal causa del bajo impacto es el valor monetario de la tarifa de UTE, mientras que desde el otro discurso se argumenta que no se observa una correlación directa entre irregularidad, ingresos y valor de la tarifa. Por otra parte, como se ha señalado a lo largo del informe, las diferencias en las dinámicas y características del relacionamiento de la población del Interior con respecto a Montevideo (mayor cercanía que conlleva un mayor control social) se esgrimen como una posible explicación de los resultados diferentes entre estas dos regiones del país.

Por último, a modo de consideración general, es importante destacar que este informe responde a la primera etapa del diseño de evaluación, restando valorar si es pertinente continuar con la etapa de entrevistas a familias participantes del programa a fin de ahondar en varios de los aspectos mencionados a lo largo del informe. Asimismo, en el marco de la información que las distintas evaluaciones han arrojado sobre el programa –en particular sobre la dinámica interinstitucional que supone el PCS y las divergencias existentes entre las instituciones participantes en enfoques, objetivos y explicación sobre las principales determinantes de la sostenibilidad de los procesos de regularización– se entiende pertinente una reflexión en lo que refiere a la composición institucional del programa, su gobernanza, especificidad de sus objetivos y modelo de implementación.