



**III CUMBRE MUNDIAL DE REGIONES
CAMBIO CLIMÁTICO
Montevideo - Uruguay
20,21 y 22 abril de 2010**

“CAMBIOS CLIMATOLÓGICOS Y POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD: INTERVENCIONES EN CURSO Y LÍNEAS PROSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN”

La presente exposición es de carácter descriptivo. Su **objetivo principal** es presentar el conjunto de políticas, programas e intervenciones sociales que realiza el MIDES en la población de mayor vulnerabilidad social, deteniéndonos particularmente en aquellos programas e intervenciones que consideran con mayor énfasis los “riesgos sociales” asociados al comportamiento climático.

En segundo lugar, plantearemos brevemente la estrategia e instrumentos con los que el Ministerio trabaja para encontrar soluciones para estos hogares. En el tercer acápite, se plantean recomendaciones para el diseño de las intervenciones sociales en el territorio.

En primer término, diremos **qué entendemos por vulnerabilidad social**:

Vulnerabilidad es entendida como un proceso, y no como una condición estática e inmutable en el tiempo.

Tampoco es un atributo “natural” del individuo, hogar o población determinada. Por tanto implica tener en cuenta al conjunto de elementos que fragiliza a esos hogares – tales como trayectorias, etapas vitales y los territorios- y los conduce a situaciones de mayor o menor vulnerabilidad.

Se encuentra vinculada con aspectos estructurales de la sociedad, por ende no puede ser pensada como un fenómeno coyuntural y pasajero. Lo anterior influye decisivamente en el diseño e implementación de la política social.

Hablamos de vulnerabilidad social, ya que conceptualmente integramos múltiples dimensiones: trabajo precario, situaciones relacionales inestables, disminuida capacidad de contar con redes de información y contactos que contribuyan al acceso de servicios básicos.

El enfoque de vulnerabilidad adoptado nos remite a considerar que la situación de los hogares varía en forma proporcionalmente inversa a las fuerzas que le impiden actuar sobre el deterioro de su bienestar.

La noción de vulnerabilidad se centra en los determinantes de esas situaciones que son el resultado del desfasaje entre los requerimientos de acceso a las estructuras de

oportunidades que brindan el estado, el mercado y la sociedad, y los activos que los hogares poseen y les permitiría aprovechar tales oportunidades. (Kaztman R. et al, 1998, 1999).

Las fuerzas que afectan el bienestar de los hogares pueden ser exógenas o endógenas a ellos. Como ya mencionamos, solamente incluiremos aquellos programas que intentan rápidas respuestas a las variaciones climatológicas y ambientales, y otros con perspectivas de más largo plazo.

Descripción de Programas MIDES

“PAST”: Programa de atención a los sin techos.

La vivienda constituye un bien fundamental, que entre otras cosas, brinda abrigo, confort, independencia, seguridad y protección. Por esta razón, una de las dimensiones más radicales del fenómeno de la exclusión social es la exclusión de vivienda. Ésta puede suceder en diferentes grados, que van desde habitar una vivienda en malas condiciones hasta carecer por completo de un lugar dónde pernoctar.

Distinguimos cuatro niveles según su gravedad:

- 1) **Sin techo:** son las personas que duermen a la intemperie y que a pasan la mayor parte del día en el espacio público
- 2) **Sin vivienda:** son las personas que pernoctan en refugios, y que si bien tienen una habitación, no tienen derechos de propiedad y no gozan de privacidad
- 3) **Vivienda insegura:** se compone de aquellos que si bien tienen acceso a una vivienda, no tienen seguridades en términos de propiedad
- 4) **Vivienda inapropiada:** son las personas si bien tienen título legal de su vivienda, viven en condiciones de hacinamiento o precariedad

El objetivo de largo plazo del PAST es la reinserción sociocultural y económico – laboral de las personas sin techo o sin vivienda. En lo inmediato procura aliviar las condiciones de vida de esta población. A diferencia de los planes de invierno implementados durante el período 2000 – 2005, que sólo brindaban alojamiento durante algunos meses del año, el PAST procura dar continuidad a la actividad de los refugios, manteniéndolos abiertos

durante los 365 días del año. Actualmente, el Ministerio cuenta con una basta Red de Refugios, la mayoría en Montevideo pero también en otras localidades del país. La Red, no solo posee refugios para pernoctar sino que ha incorporado centros de Atención Diurnos (para madres, niños, adultos, y adultos mayores) y cuenta además con el denominado "Equipo de calle" trabaja durante las 24hs del día.

MH/PANES: Mejoramiento del Hábitat

El programa Mejoramiento del Hábitat, componente del Plan de Emergencia -continúa más allá de la finalización del mismo-, tiene como objetivo principal mejorar la calidad de vida de los hogares que se encuentran en situación crítica habitacional, brindando ayuda en materiales y asistencia técnica para mejorar la vivienda. No solo el mejoramiento de la vivienda y los servicios elevan la calidad de vida, sino que también la interacción que se da en un territorio definido y a través de redes sociales de sostén. Las acciones que se llevaron y llevan a cabo, se apoyan en dos pilares claves: involucramiento de la población beneficiaria como actor principal (protagonistas) junto con una política estable de Apoyo a la Organización Local, donde intervienen distintos actores; lo anterior permite la gestión de diferentes servicios que se hacen imprescindibles para el mejoramiento de la calidad de vida.

Emprender este plan, implicó un trabajo Inter-Ministerial (MIDES, MTOVMA), articulación con gobiernos locales, PIAI, OSC, SUNCA, entre otros. Cada actor debe (público/privado) comprometer aportes en infraestructura, recursos humanos, materiales y monetarios.

Clasificadores de Residuos: "Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay".

Este proyecto promueve el desarrollo de modelos locales participativos basados en sistemas de clasificación en origen y circuitos limpios de recuperación de materias primas

para su reciclaje. Pretende impactar en las características socioeconómicas de los hogares, en la permanencia en el sistema educativo de los menores, mejorar las condiciones sanitarias de la vivienda y/o predio de residencia así como indagar sobre la realización de controles sanitarios frecuentes para todos los integrantes del hogar. Pretende mejorar la generación de capital social de los clasificadores, aumentar la autoestima y las relaciones de confianza entre pares y con instituciones. Asimismo trabaja en campañas de sensibilización de la comunidad sobre la problemática ambiental y el rol de los clasificadores en la comunidad y tiene como meta –entre otras muchas- aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión de residuos urbanos sustentables en sus aspectos económicos y gestión de residuos urbanos sustentables en sus aspectos ambientales.

IMAF: Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera

El programa actúa, mejorando las condiciones de vida de la población vulnerable que habita en asentamientos ubicados en zonas próximas a territorios de frontera, preferentemente inundables, con graves problemas ambientales y donde ha habido una ausencia de acciones integrales de intervención.

Trabaja con cuatro componentes, aplicables en cada asentamiento: a) proceso de sensibilización y captación de expectativas que tiene como producto final un plan de desarrollo local; b) proceso de capacitación del que se espera promueva la aparición de proyectos grupales en distintas áreas (economía social, salud, hábitat, etc.); intervención para mejorar el hábitat: realojos, mejoras de vivienda, generación de espacios comunitarios y centros barriales, e intervención para mejorar el acceso a servicios de salud: documentación, instalación de policlínicas, diagnóstico ocular y bucal (más derivación), distribución de material informativo.

Los componentes adoptan una configuración diferente según las características de la zona y la demanda de los habitantes. Por tanto, no hay una programación rígida del programa, sino un diseño que puede calificarse de emergente.

INFAMILIA: Programa Infancia, Adolescencia y Familia

INFAMILIA, tiene como meta mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños y adolescentes en situación de exclusión social. Implementa sus acciones en 75 áreas territoriales distribuidas en todo el país, que presentan las mayores carencias básicas de acuerdo al índice de vulnerabilidad social. La línea de acción "Atención a niños y adolescentes en situación de calle", trabaja para retirar a los niños en situación de calle e incorporarlos a la enseñanza formal. El 100% de los niños y adolescentes en situación de calle provienen de hogares indigentes o en extrema pobreza.

DIVERSOS PROGRAMAS SOCIOEDUCATIVOS: la mayoría de los programas MIDES, cualquiera sea su objetivo principal, tienen un importante contenido socioeducativo; por intermedio de éstos se intenta facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios, y se trabaja buscando la integralidad de las intervenciones en las áreas de salud. A modo de ejemplo: se tramita carné de asistencia a la salud, se apoya el cuidado de la salud bucal (diagnóstico y tratamiento), se da seguimiento a los hogares que -potencialmente- presentan mayor riesgo epidemiológico y alta probabilidad de contraer enfermedades (plombemia, problemas de peso y talla en niños, enfermedades respiratorias, etc.).

INFAMILIA e INAU, a través del Plan CAIF –actualmente es responsable únicamente el INAU-, a partir del 2004 ampliaron la cobertura para los hogares más vulnerables con hijos de 0 a 4 años y con adolescentes embarazadas. De esta manera se contribuye a generar una cultura de cuidado de los hijos, logrando mejorar el estado nutricional y el desarrollo psicomotor de los niños.

Cabe destacar, que **los programas mencionados cuentan con investigaciones evaluativas**. El Ministerio cuenta con un área especializada en evaluación de programas sociales. La mayoría de estos programas cuentan con evaluación de procesos, logros, grado de satisfacción de los beneficiarios con la intervención, e impacto. La ventaja de contar con evaluaciones, es que éstas permiten corregir los programas durante la implementación y mejorar los diseños y la gestión.

Para finalizar, si tomamos en cuenta la experiencia de trabajo del MIDES, podemos afirmar que **la estrategia de intervención más adecuada**, es aquella que:

- a) toma en cuenta los **diseños participativos** de programas sociales: es necesario involucrar en la tarea a la mayor cantidad de actores desde que comienza el proceso, durante y hasta su finalización. Lo anterior refuerza el compromiso entre las partes e incrementa la probabilidad de sostener los resultados en el tiempo.
- b) Los actores locales (ya sean públicos o privados) presentan ventajas comparativas frente al gobierno central respecto al conocimiento de la población objetivo y el territorio. En particular los resultados son más exitosos si las **intervenciones sociales son lideradas por los gobiernos locales**.
- c) Es imprescindible la **articulación** entre todas las instituciones locales que prestan servicios (salud, educación, capacitación para el empleo, etc.)
- d) Territorialización de las acciones: las intervenciones deben ser diseñadas desde y para el territorio, teniendo en cuenta las características de la población y sus demandas. Del mismo modo hay que contemplar las potencialidades y las restricciones del espacio local. Las políticas sociales se despliegan en el territorio, pero esto no significa que estén territorializadas.

Queremos dejar por lo menos en forma enunciativa que, desde el año 2005 a la fecha se ha reducido la pobreza del 30% al 20% y la indigencia de un 3,4% al 1,5% mediante la aplicación del Plan de Atención Nacional a la emergencia Social (PANES) y otras políticas como el programa "Ingreso Ciudadano" que abarcó a más de 100,000 hogares con transferencia de dinero.

Se instaló la novedosa modalidad que rompe algunos mitos al permitir a 68,500 hogares en extrema pobreza acceder a la llamada "tarjeta alimentaria" para realizar compras de alimentos y artículos de higiene, mejorando sensiblemente su calidad en nutrición y estado sanitario.

Al implementarse el Programa Mejoramiento del Habitat en la emergencia habitacional, se generó la articulación interinstitucional (tanto gubernamental como civil) con ayuda de materiales y asistencia técnica contando con la

participación de los usuarios en un modelo de autoreparación asistida. De esta manera más de 5,200 familias han logrado mejorar sus viviendas.

El Plan constituyó un marco de intervenciones que se llevaron adelante a través de un conjunto de programas sociales con multiplicidad de objetivos, que convenientemente evaluados sirvieron de modelo a nuevas propuestas y respecto al cuál; los Gobiernos Departamentales un papel decisivo.

Estas son parte de las políticas que el Ministerio de Desarrollo Social lleva adelante en la lucha contra la vulnerabilidad social.