



Convenio Dirección Nacional de Energía – Facultad de Ciencias Sociales

INFORME Producto 1

Equipo responsable:

Natalia Barindelli

Fernanda Da Silva

Inés Martínez

Leticia Pérez

Beatriz Rocco

Contraparte MIEM-DNE

Rossanna González

Agosto de 2014.

GLOSARIO

INTRODUCCIÓN

I. GLOSARIO CONCEPTUAL

I.I. Acceso a la energía

I.I.I Pobreza Energética

I.I.II Eficiencia energética

I.II. Universalidad de acceso y logro de eficiencia

I.II.I Equipamientos y nuevas tecnologías

I.II.II. Condiciones de la vivienda

I.II.III. Aspectos socioeducativos

I.III. Consumos mínimos de hogares o Necesidades Básicas de Energía

I.IV. Los esquemas de subsidios en tarifas eléctricas y la equidad de su asignación. Subsidios y tarifa social

I.IV.I Subsidios cruzados

I.IV.II. Residenciales Sociales

II. DISCUSIONES CONCEPTUALES

II.I Pobreza y energía: un análisis regional

II.II. Los desafíos y tensiones de los subsidios orientados a sectores pobres.

II.III. La focalización en Uruguay

II.IV. Los problemas de dualizar la intervención en lo social

III. MAPEO LATINOAMERICANO DE PROGRAMAS VINCULADOS AL ACCESO A LA ENERGÍA.

IV. PROPUESTAS PARA PENSAR POLÍTICAS QUE GARANTICEN EL ACCESO A LA ENERGÍA EN URUGUAY.

V. CONSIDERACIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXO. LA EXPERIENCIA DE URUGUAY EN PROGRAMAS DE ACCESO A LA ENERGÍA ELÉCTRICA.

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AFAM:	Asignaciones Familiares
AFAMPE:	Asignaciones Familiares del Plan de Equidad
BPS:	Banco de Previsión Social
DNE:	Dirección Nacional de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Minería
EPEE:	European Partnership for Energy and Environment
MIEM:	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MVOTMA:	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OLADE:	Organización Latinoamericana de Energía
PMB-PIAI:	Programa de Mejoramiento de Barrios.
TUS:	Tarjeta Uruguay Social
TSEE:	Tarifa Social de Energía Eléctrica (Brasil)
UDELAR:	Universidad de la República
UTE:	Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas del Estado

INTRODUCCIÓN

El presente documento es producto del convenio realizado entre la Dirección Nacional de Energía (DNE) -Ministerio de Industria, Energía y Minería y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, suscrito en noviembre de 2013¹.

Dicho convenio generó el marco institucional para continuar con el intercambio y desarrollo de actividades conjuntas que a instancias de la DNE “asistan al diseño y/o evaluación de políticas energéticas desde eje social en tanto sus objetivos y líneas de acción, en particular aquellas que atañen a la promoción del acceso adecuado a la energía para todos los sectores sociales, de forma segura y a un costo accesible, utilizando la política energética como instrumento para promover la integración social y mejorar la calidad de nuestra democracia”.

En este documento se presenta el Producto 1: “Mapeo latinoamericano de experiencias vinculadas al acceso a los servicios públicos de energía, así como del uso seguro y eficiente en sectores de población en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica y/o de infraestructura en los ámbitos rural y urbano” a cargo de un equipo docente del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR.

A sugerencia de la contraparte de la DNE, la primera exploración de experiencias y referentes latinoamericanos se procesó a través de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). A partir de ello se realizó una revisión de las páginas web institucionales de organismos públicos vinculados a la planificación sectorial energética, como a la implementación de programas o políticas asociadas. Simultáneamente se tomó contacto con expertos de la red “Energía y Acceso” de la OLADE para la concertación de entrevistas exploratorias sobre los diferentes países latinoamericanos o de profundización en algunas experiencias revisadas y de potencial aporte a la investigación. Dadas las dificultades encontradas en establecer contacto se solicitó a la contraparte de la DNE, Lic. Rossanna González, el envío de una comunicación institucional para reforzar la solicitud y posibilidad de concreción de entrevistas. De una decena de solicitudes de entrevistas enviadas², sólo pudieron concretarse cuatro entrevistas. Para Uruguay, sobre la Canasta de Servicios Energéticos se tuvo entrevista con el Sr. Walter Sosa de UTE e intercambios con la Lic. Rossanna González. Los entrevistados de otros países de América Latina fueron:

- Ing. Mercedes Canese. Consultora OLADE, ex viceministra de Minas y Energía (Paraguay)
- Ing. Raúl Villarroel Barrientos. Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas (Bolivia)
- Ing. Néstor Luna González. Secretaría de Energía (México)

En virtud del limitado acceso a referentes institucionales y, por lo tanto, a información detallada de características de la lógica de diseño, operacionalización y evaluación de los diferentes

¹ La investigación y la redacción del informe estuvo a cargo del equipo integrado por las docentes del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay): Natalia Barindelli, Fernanda Da Silva, Inés Martínez, Leticia Pérez y Beatriz Rocco. El equipo contó con la invaluable colaboración de la contraparte de la Dirección Nacional de Energía, la politóloga Rossanna González.

² Se obtuvo respuesta de Venezuela, Paraguay, México, Bolivia y Chile.

programas, el relevamiento se basó principalmente en la sistematización de fuentes documentales disponibles en las páginas web de los propios organismos nacionales (ministerios de energía, secretarías, ministerios de desarrollo social, entidades legislativas). De forma subsidiaria se recurrió a publicaciones de organismos regionales y a producciones académicas de presentación o evaluación de algunos aspectos de las políticas identificadas o situación del sector eléctrico en algunos de los países analizados.

Por otra parte, debido a que la temática no constituye un área de acumulación específica del equipo de investigación, paralelamente se realizó una revisión documental de las principales dimensiones de la temática, que constituyeron la base para estructurar el relevamiento así como la discusión de los resultados del mismo. De dicha revisión, sin perjuicio de otras fuentes, se destacan los aportes extraídos de dos documentos: “Energía: una visión sobre los retos y oportunidades en América Latina y el Caribe. Aspectos sociales del acceso a la energía”, publicado por la Comisión Andina de Fomento (CAF) en 2013, y “La Tarifa Social de la Energía en América Latina y el Caribe” realizado por Mercedes Canese y publicado por la OLADE también en 2013.

El informe se organiza en cuatro secciones. La primera sección consiste en un glosario conceptual que recoge elementos centrales sobre: acceso a la energía y su discusión en función de pobreza energética y eficiencia energética; consideraciones sobre la universalidad de acceso; discusión sobre consumos mínimos y necesidades básicas de energía; asignación de subsidios y esquemas tarifarios. El mismo pretende describir brevemente los conceptos utilizados en el documento e introducir algunos aspectos de debate en torno a su definición y uso.

La segunda sección expone sucintamente algunas discusiones sobre la articulación entre pobreza y energía a escala regional, desafíos de la aplicación de subsidios orientados a sectores pobres, la focalización de políticas sociales en Uruguay y tensiones de formas derivadas de intervención en lo social.

En un tercer apartado se presenta un cuadro con las experiencias relevadas a modo de mapeo latinoamericano y su análisis en relación a los conceptos y discusiones recogidas en las secciones anteriores.

Por último, se plantean algunas propuestas para pensar políticas que garanticen el acceso a la energía en Uruguay y conclusiones del trabajo realizado.

I. GLOSARIO CONCEPTUAL

Según el informe de la CAF (2013) se presenta como desafío sostener un punto de vista común sobre las discusiones vinculadas al acceso a la energía entre países ya que no existen definiciones consensuadas para cada concepto y aplicable a todos los países. El esfuerzo por discutir esas temáticas coloca en cuestión los múltiples factores vinculados al acceso a la energía y que se expresan de forma particular en la atención a la pobreza. En este sentido se plantea que *“un abordaje integral de alivio de la pobreza incluye a la energía como una componente básica y necesaria, mas no como una condición suficiente para alcanzar el objetivo último.”* (CAF; 2013:12). Sin embargo, la brecha de acceso a servicios energéticos de calidad entre hogares pobres y no pobres pocas veces es referida en los planes nacionales orientados a la inclusión social.

Si bien los países de América Latina presentan diferencias en cuanto al acceso a la energía, comparten problemáticas que lo condicionan e interfieren con el objetivo de alcanzar una cobertura universal, siendo una constante en todos los países de la región que la asimetría en el acceso a dichos servicios, entre pobres y no pobres, expresa una distribución regresiva del ingreso (CAF, 2013:8).

I.I Acceso a la energía

El año 2012 fue designado por la ONU como el Año Internacional para la energía sustentable para todos. Desde esta perspectiva, cuando se habla de acceso a la energía se considera que debe darse en condiciones adecuadas, accesibles y confiables, y debe ser un elemento fundamental para el desarrollo sustentable (Nadaud, 2012:1).

A nivel internacional se coincide en que tanto el acceso a fuentes de energía en condiciones viables, como el acceso a servicios energéticos en calidad y cantidad suficiente, constituyen una condición necesaria para mejorar el bienestar e incrementar los niveles de satisfacción para una efectiva inclusión social (CAF; 2013:12).

Si bien no existe una definición universalmente aceptada, pueden reconocerse aportes que vinculan el acceso a la confiabilidad del mismo, costos razonables a fuentes de cocción limpias y conexión a electricidad, así como a una proyección de consumo creciente de electricidad hasta alcanzar el promedio regional. Por lo tanto, esta definición supone más que la conexión al servicio e incluye un consumo mínimo de electricidad dependiendo del contexto (urbano/rural y condiciones climáticas). *“Los consumos mínimos que el WEO [WorldEnergy Outlook] supone son 250 kWh/año en zonas rurales y 500 kWh/año en zonas urbanas (en ambos casos 5 personas por hogar)* (CAF, 2013:13).

En consonancia con una definición que contemple la universalidad e integralidad, el acceso a la electricidad no debe limitarse a la visión de acciones con fines sociales que sólo incluya el Sector Residencial, sino que debe incorporar la electrificación de las áreas de salud y educación, especialmente en las zonas rurales, y evaluar el uso de la electricidad con fines productivos generadores de ingreso (CAF;2013:24).

Al plantear una concepción más amplia sobre acceso, que trascienda el mero hecho de la capacidad de conectarse o no al servicio, y considerando la realidad del sector residencial, en particular respecto a los pobres urbanos, es pertinente reflexionar acerca del concepto pobreza energética. Por otra parte, la mención a fuentes de energía limpias tanto como al consumo creciente de energía, colocan la necesidad de asociar el acceso a la eficiencia energética.

I.I.I. Pobreza Energética

El concepto de pobreza energética no ha sido todavía claramente definido en los diferentes países de la OCDE, a excepción del Reino Unido, y tampoco ha sido definido y estudiado en América Latina (CAF;2013:14). De igual forma existen algunas definiciones que la conceptualizan como la ausencia de opciones suficientes para el acceso adecuado, asequible, confiable, de alta calidad, seguro y ambientalmente amigable de servicios energéticos para el soporte del desarrollo económico y humano (UNDP, 2000:44).

Es en 1988, en el Reino Unido donde se define por primera vez este concepto, refiriéndose a los consumidores que destinan más del 10% de sus ingresos a pagar las facturas de energía. Estas personas no son capaces de mantener su hogar a una temperatura adecuada (20° C en invierno y 25° C en verano) por un precio justo. Esta definición es una forma fácil y objetiva de medir la pobreza energética, sin embargo presenta varias limitaciones. Por eso, el proyecto europeo, EPEE (European Partnership for Energy and Environment), utiliza tres variables para valorar la pobreza energética: la capacidad de pago para mantener el hogar en condiciones óptimas de temperatura, el número de goteras/humedades y el retraso en el pago de las facturas de energía. *“La Unión Europea ha determinado una serie de indicadores relevantes mediante los cuales muchas de ellas sí se identifican, como: incapacidad de pagar las facturas de energía y/o las deudas al suministrador; desconexión o amenaza de desconexión; desconexión voluntaria como resultado de una percepción de sobre consumo energético; problemas de salud relacionados con las malas condiciones que presenta el hogar y como consecuencia del frío y la humedad; hogares con problemas de eficiencia energética (desproporcionalidad que da lugar a elevado consumo y más gasto); enfermedades; frío y condiciones de humedad; incapacidad de climatizar la vivienda.”* (CAF, 2013:14).

A pesar de las operacionalizaciones mencionadas, no existe una única definición de pobreza energética debido a las complejidades para establecer un concepto amplio y aplicable a todos los países. Esto coloca un doble desafío a la hora de operacionalizar dicho concepto. Por un lado, cada país debe ser capaz de adaptar o encontrar una definición que contemple sus características. Por otro lado, se debe tratar de un concepto que mantenga un punto de vista común con los demás países sobre el problema (CAF, 2013).

La pobreza energética no refiere exclusivamente al acceso al servicio energético sino que esta problemática se presenta aún cuando existe acceso a fuentes modernas de energía. En términos generales, el principal problema que enfrentan los hogares de bajos ingresos en el contexto urbano no es el del acceso al suministro, sino el hecho de que el mismo se da bajo condiciones de inseguridad e irregularidad. *“Assim, a dificuldade de acesso à energia elétrica, seja pela ausência de serviço adequado por parte das distribuidoras, seja pela escassez da renda para poder arcar com o necessário para um padrão de vida minimamente confortável (suprimento das necessidades básicas da sociedade atual), reduz a qualidade de vida e limita*

as oportunidades de superação da situação. De fato, o acesso físico à rede de fornecimento de energia elétrica não garante que o indivíduo tenha acesso integral e efetivo aos serviços energéticos, uma vez que isto dependerá também de sua capacidade de pagamento (e conseqüentemente das tarifas de energia), da eficiência dos equipamentos e das características das residências (COSTA et al., 2007). Logo, a pobreza energética contribui para círculo vicioso de autoalimentação da pobreza e exclusão social.” (Nadaud; 2012:6).

Son así los sectores con menores ingresos quienes, a pesar de tener acceso a la energía, carecen de los equipamientos necesarios para tener una buena cobertura de sus necesidades sociales, lo cual contribuye a profundizar la situación de precariedad en la que ya se encuentran.

I.I.II. Eficiencia energética

La búsqueda de eficiencia energética refiere a optimizar el uso racional de las fuentes de energía. Consiste en prácticas y actividades que se centran en el uso racional de la misma mediante la utilización de menos energía para obtener el mismo resultado (Nadaud; 2012:10).

El concepto de conservación de la energía eléctrica está directamente relacionado con el combate al desperdicio. En consecuencia, se alcanza una forma de producción con costos reducidos que no dañen el medio ambiente a través de la explotación racional de los recursos naturales. *“Conservar energia elétrica [...] significa diminuir o consumo, reduzindo custos, sem perder, em momento algum, a eficiência e a qualidade dos serviços”* (ELETROBRÁS, s/d).

Las dificultades en la búsqueda de la eficiencia energética refieren a una multiplicidad de factores, en el marco de situaciones de vulnerabilidad y pobreza en los países de nuestro continente el horizonte se hace más lejano, ya que deben atenderse problemáticas estructurales instaladas. En América Latina los estratos pobres consumen menos cantidad de energía que el resto de los estratos sociales y gastan, a pesar de ello, una proporción más significativa de sus ingresos en energía. En muchos casos el precio por unidad calórica útil resulta muy superior, debido básicamente a las dificultades para acceder a servicios por redes y satisfacer su canasta energética con fuentes muy ineficientes. Los menores consumos energéticos de la población más pobre se originan en el hecho de que el nivel de acceso al equipamiento difiere según los quintiles de ingresos en que se subdivide la población. Cuando ello no es así, es porque recurren a la leña como combustible básico o bien porque no pagan la energía eléctrica que consumen debido al carácter clandestino de sus conexiones (CAF, 2013:18).

Es decir, los relativamente altos niveles de acceso a la electricidad que existen en la región, siendo un elemento muy positivo y auspicioso no deben interpretarse como la solución al tema de la pobreza energética como tampoco de la eficiencia energética. Por otra parte, las mayores carencias en servicios energéticos en los sectores de menores ingresos se dan, en general, en los usos calóricos de la energía (cocción, calefacción, calentamiento de agua) donde las fuentes que compiten, por razones de costo, equipamiento y acceso, suelen ser otras y no la electricidad. (CAF, 2013:20). A continuación se describen otros debates necesarios para la construcción de propuestas considerando su complejidad.

I.II. Universalidad de acceso y logro de eficiencia

Existe una tensión en lo que refiere a “Universalización de uso versus Universalización de acceso” (Nadaud, 2012:8). La universalización es considerada como la manifestación del principio de igualdad, como la posibilidad de que el servicio pueda ser exigido y usado por todos, independientemente de las fuerzas del mercado. En Brasil en el año 2000, el debate colocó la necesidad de ampliar la definición conceptual de universalización identificando dos componentes (Pelegri et al., 2001 apud Fugimoto, 2005). El primero refería al acceso físico al servicio de energía eléctrica, pudiendo ser utilizado en cualquier momento al ser solicitado. El segundo componente refiere al “uso continuo” del servicio, una vez que la población de bajos ingresos por lo general no cuenta con recursos suficientes para asumir los costos del servicio, teniendo como consecuencia la opción por una condición de conexión irregular para poder cubrir sus necesidades. Así las conexiones clandestinas reflejan la falta de recursos y no la posibilidad de acceso a redes de suministro. Esta situación es sufrida por los estratos más pobres de la sociedad. (MME, 2003 apud Fugimoto, 2005).

I.II.I Equipamientos y nuevas tecnologías

Existe una fuerte apuesta e incentivo a la producción energética desde otras alternativas a las fuentes de acceso mayoritarias. En este sentido, se define como fuentes modernas, al gas distribuido por redes, GLP y electricidad; un mayor consumo por habitante de las mismas tiende a estar relacionado con mayores niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH)³.

Los sectores de menor nivel de ingreso -aún teniendo un buen acceso a la energía- carecen de los equipamientos necesarios para tener una buena cobertura de sus necesidades sociales, incluyendo las tecnologías vinculadas a la información y comunicación. Estas asimetrías en la satisfacción de los servicios energéticos profundizan aún más la brecha económica existente en muchos países de la región. La diferencia entre “pobreza de acceso” y “pobreza energética” evidencia la importancia de acceso a los artefactos y equipos, siendo la diferenciación entre acceso a la energía y cobertura de necesidades energéticas por parte de los pobres, una dimensión adicional con relación a los múltiples nexos entre energía y pobreza (CAF, 2013:15).

En general los sectores más pobres reflejan menores consumos de energía total, que responde junto a otros factores, al distinto grado de acceso al equipamiento doméstico (heladeras, lavarropas, electrodomésticos, equipos de acondicionamiento, etc.) y también al menor tamaño de las viviendas. Por otra parte, cuando estos usuarios son de tipo clandestino es posible que utilicen artefactos obsoletos, de bajo rendimiento, lo que puede incidir en altos grados de pérdidas no técnicas y problemas de gobernabilidad a la hora de regularizar el uso de la energía. El no acceso a fuentes modernas obliga también al no acceso a artefactos más modernos y eficientes y se vincula con uso de leña, kerosén o GLP (CAF, 2013:17).

Por lo mencionado, es posible visualizar como se torna fundamental el acceso a adecuadas fuentes de energía, habilitando una mayor cobertura en cantidad y calidad a todos los hogares pero fundamentalmente a aquellos con menores recursos que viven hoy las consecuencias de la

³ La incorporación de otras formas de energía (paneles solares, etc.) queda reducido en América Latina a experiencias concretas y no hacen parte del diseño de políticas.

pobreza energética. Dicho propósito contribuiría a disminuir el grado de las asimetrías sociales e implica establecer ciertas metas en el ámbito de las diferentes cadenas productivas energéticas, que tengan en cuenta no sólo el acceso sino la cobertura de necesidades con criterios de calidad, seguridad y sostenibilidad (CAF, 2013).

I.II.II Condiciones de la vivienda

La vivienda, en tanto bien de uso se caracteriza, a diferencia de otros bienes, por requerir de un largo proceso de acumulación de recursos en el tiempo por parte del hogar, y por presentar un desgaste que se da en periodos de tiempo muy prolongados. La principal causa de la imposibilidad de acceder a la vivienda es de orden económico, ya que la misma constituye un bien que más allá de tener un valor de uso, su valor de cambio tiene un costo que resulta muy elevado para gran cantidad de hogares.

Por otra parte, a las trabas legales para la provisión del acceso al servicio eléctrico asociadas a la propiedad de la tierra o inmueble, se suman las condiciones de déficit estructural constructivo de las viviendas, que en muchos casos las tornan no aptas para el ingreso de energéticos modernos desde una perspectiva de seguridad. *“La conexión irregular o clandestina se relaciona con la incapacidad de hacer frente a tarifas demasiado elevadas en relación a su capacidad de pago, potenciando a un tiempo las lógicas de exclusión social, y el registro de accidentes vinculados a un uso inseguro de la energía. La situación de la vivienda debe ser considerada fundamental y que condiciona el trabajo eficiente en cuanto a eficiencia energética, acceso, seguridad, etc.”* (González y otros, 2012:5).

La energía eléctrica en muchos hogares constituye la principal fuente de energía utilizada al interior de la vivienda, tanto para iluminación, como para otras funciones vinculadas a aspectos alimentarios, de higiene y seguridad, y de adecuación de la temperatura de la vivienda. Es fundamental profundizar los conocimientos actuales respecto del uso y significado de la energía eléctrica al interior de viviendas deficientes desde el punto de vista energético.

I.II.III Aspectos socioeducativos

Para lograr el objetivo de acceso a la energía de forma eficiente, los cambios deben atender las cuestiones de orden tecnológico, posibilitando el acceso a equipamientos innovadores para reducir el uso de la energía. Además de esto, se fomenta trabajar en aspectos educativos con la población, para promover el cambio en los hábitos de consumo en pro de un uso racional y consciente de la energía. El logro de un proceso sostenido de cambios para la transformación y regularización del acceso y uso de la energía propone una mirada en este sentido: *“...a regularização e “imposição” do pagamento da conta de luz induzem a uma redução do consumo através da aquisição de equipamentos mais eficientes e da redução dos desperdícios. Tudo isso deve ser acompanhado de projetos socioeducativos que capacitem as famílias mais carentes a pagarem pela energia consumida e forneçam a troca dos equipamentos”* (Nadaud; 2012: 33).

I.III. Consumos mínimos de hogares o Necesidades Básicas de Energía

Para establecer un debate comparativo y analítico acerca de la temática del acceso a la energía, es fundamental lograr establecer la estimación de los consumos mínimos por uso en los hogares, con el objetivo de obtener patrones teóricos que permitan establecer los umbrales mínimos para definir Necesidades Básicas de Energía (NBE), según tipo de clima en áreas rurales y urbanas (Fundación Bariloche, 2004, 2007). La disponibilidad de la información sobre esta cuestión viene siendo un verdadero obstáculo para comenzar a analizar el tema con mayor profundidad y sobre bases más sólidas. Con excepciones y en casos muy puntuales no se ha dispuesto hasta el momento de una información homogénea ni suficiente para lograr un adecuado abordaje de la problemática. La heterogeneidad entre países se presenta tanto a nivel de las caracterizaciones por tipos de áreas, así como debido a que los años para los que se dispone de información no mantienen uniformidad. (CAF;2013:20)

Como consecuencia, no se cuenta con información sobre cuestiones fundamentales como: la satisfacción de las necesidades energéticas de los pobres por debajo o por encima de las NBE; el gasto en energía de los pobres de una determinada ciudad o a nivel urbano y rural; el uso de energéticos (cuáles y en qué cantidad); las condiciones de acceso a los distintos energéticos; la relación de desigualdad entre los consumos energéticos de los pobres y los restantes estratos sociales. Persiste la falta de información sobre la temática en cuestión, que deja en evidencia que falta aún mucho por transitar en clave de avances y desafíos, presentándose serias dificultades de acceso a información en múltiples niveles.

I.IV. Los esquemas de subsidios en tarifas eléctricas y la equidad de su asignación. Subsidios y tarifa social

Los subsidios en tarifas eléctricas tienen como objetivo fundamental generar mejores condiciones de equidad a través del mercado de bienes y servicios, tratando de garantizar que los sectores de menores recursos puedan satisfacer sus necesidades básicas de electricidad a un costo razonable desde el punto de vista de su capacidad de pago.

El subsidio entendido como “Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada”, en el campo energético es una política que incluye la regulación de precios, subvenciones a las empresas, subvenciones a los usuarios entre otras medidas. La determinación de los sujetos del subsidio otorgado puede ser universal o segmentado. El subsidio puede ser directo, quedando a cargo del Estado o las empresas prestadoras, cubrir la diferencia entre el precio y el costo de un bien energético o cruzado, cuando una reducción en ciertas tarifas o precios menores al costo son compensadas por otras tarifas o precios superiores al costo. El subsidio puede ser indirecto, cuando a través de una reducción del precio de un bien el gobierno desea aumentar la capacidad de gasto del sujeto beneficiado” (OLADE; 2013: 13).

En América Latina las políticas de subsidios son parte integrante de la política social y están destinadas principalmente a los consumidores. El fin último de las ayudas que concede el

Estado es aumentar el acceso a los servicios de modo de sanear las desigualdades y carencias y reducir la carga de la factura energética en el ingreso monetario de los hogares.

Se reconocen dos grandes modalidades en la implementación de subsidios al consumo de electricidad en América Latina, no necesariamente excluyentes entre sí:

- basada en características socioeconómicas para el caso de usuarios domésticos, o en la actividad económica para el resto de los usuarios. Estos se denominan subsidios específicos de los cuales se distinguen dos variantes:
 - Subsidios específicos directos, establecidos en general como descuentos de precios a hogares que califican según un mecanismo previamente establecido para comprobar el nivel de ingresos.
 - Subsidios específicos indirectos, basados en características observables – por ejemplo, habitacionales o regionales– como aproximaciones al nivel de ingresos.
- basada en los niveles de consumo, por ejemplo, a través de un umbral excluyente (un consumo por encima del mismo hace perder completamente el subsidio), o incluyente (solo el consumo por encima del umbral pierde el subsidio, pero las unidades iniciales no).

En general se observa que los esquemas de subsidios en tarifas eléctricas vinculados al consumo, son la elección más utilizada en la mayoría de los países latinoamericanos, mediante la aplicación de tarifas multi-bloque. Los mecanismos utilizados para focalizar los subsidios otorgados son amplios. (OLADE, 2013, 16).

I.IV.I. Subsidios cruzados

Este modelo propone el ajuste del costo de la tarifa de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de los usuarios. Mediante el mismo, se logra que con un aumento de las tarifas para los sectores más ricos sea posible una reducción para los sectores más pobres. Este modelo se sustenta en la idea que con este tipo de medidas es posible prescindir del apoyo del Estado. En tanto este subsidio depende de la elasticidad de la demanda, y teniendo en cuenta el carácter inelástico de la energía eléctrica en la sociedad actual fundamentalmente en las áreas urbanas, se hace posible la mencionada financiación del consumo de los sectores más pobres aumentando las tarifas de los no pobres (Nadaud; 2012: 13).

I.IV.II. Residenciales Sociales

Hablar de tarifa social implica hablar de residencia y de ciertas condicionantes para acceder a este beneficio. De hecho, esta implica una tarifa reducida que busca disminuir el gasto energético de los sectores de menores ingresos y, por tanto, habilitar el acceso a energías modernas para dichos sectores. Este tipo de tarifas es objeto de subsidio (directo o cruzado) estableciéndose en general condicionantes socioeconómicos, técnicos y límites de consumo.

Las tarifas sociales o subsidios a las tarifas residenciales se comienzan a implementar acompañando los procesos de ajuste y cambios, posteriores a la implementación de las reformas sectoriales que tienen lugar en muchos países de la Región. Estas se encuentran destinadas en general a los sectores de más bajos recursos, ubicados en zonas carenciadas o incluidos en planes de asistencia social. Estos usuarios -y en general los bajos consumidores-, no habían sido considerados en las tarifas decrecientes (con el nivel del consumo enfoque

marginalista) propuestos por las reformas, y pagaban tarifas unitarias que representaban en algunos casos hasta 10 veces las abonadas por los grandes consumidores residenciales (CAF, 2013:60).

II. DISCUSIONES CONCEPTUALES.

II.I. Pobreza y energía: un análisis regional.

Para comenzar, se hace necesario tener en cuenta el marco en que los debates en torno a la energía, el acceso a la misma, y la pobreza energética se inscriben. En este sentido, se torna imprescindible considerar que el acceso a la energía se encuentra entre los objetivos y metas pautados como de desarrollo para el milenio, en tanto se entiende que hacen parte de un objetivo más amplio consistente en lograr mayor inclusión social. *"La reducción de la pobreza y la indigencia responden a objetivos de desarrollo, de orden supra-sectorial, agregado o general, tienen una jerarquía superior a los correspondientes a la política energética y deben tener una especificación particular dentro de ella"* (CAF;2013:3).

En América Latina y el Caribe se han realizado pocas investigaciones en torno a los vínculos entre el acceso a servicios energéticos y el logro de metas nacionales de desarrollo, reducción de la pobreza y protección ambiental (CAF, 2013). La relevancia de conocer algunos indicadores sobre la prevalencia de la pobreza e indigencia en el continente latinoamericano reside en poder comprender mejor cómo este fenómeno se retroalimenta con los obstáculos para uso y acceso a energía de calidad.

Si se tiene en cuenta un análisis regional, se hace necesario considerar que en América Latina alrededor de 177 millones de personas viven por debajo de la línea de pobreza, encontrándose el 40% de estas en situación de indigencia. En 2010, los pobres representaban el 26% de la población urbana y la indigencia, comprendía el 7,8% (CAF, 2013:13).

Si bien la región ha alcanzado desde hace ya algunas décadas elevadas tasas de urbanización, estos procesos no van necesariamente acompañados del acceso a servicios energéticos en condiciones de calidad para todos los habitantes. Casi 30 millones de personas carecen de energía eléctrica y de estas, 21,4 millones son pobres (un 73%). En este sentido, la mencionada ausencia de servicios eléctricos se relaciona de manera directa con la pobreza, *"... se estima que del total de pobres de la región (200 millones), aproximadamente un 10% carece de servicios eléctricos, cifra que sube al 30% cuando se considera la población indigente"* (CEPAL, 2009:5).

Los factores que explican este "gap" en el acceso a fuentes modernas de energía en condiciones equitativas son varios y de distinta índole. Entre ellos encontramos ingresos bajos y desiguales, falta de recursos para la construcción de infraestructura, marcos legales e institucionales débiles, hasta la ausencia de voluntad y compromiso político.

Esta situación de pobreza energética es en América Latina "paradojal" si se tiene en cuenta que se trata de una región con un potencial productivo y unos recursos naturales imponentes. *"La explicación de esta paradoja está centralmente en la desigualdad. Se trata de sociedades que producen tanta pobreza, a pesar de tener tanta riqueza potencial, porque entre los factores centrales, han seguido polarizándose"* (CAF 2013:3).

Las diferencias existentes en la región son explicables a partir de los distintos grados de urbanización, disponibilidad relativa de recursos, precios de la energía y políticas aplicadas para fijar precios y tarifas. Por otro lado, cabe señalar que si bien la falta de acceso a servicios básicos varía de país en país, existen algunas regularidades a destacar.

En primer lugar, son los países más pobres los que muestran los mayores niveles de falta de acceso a servicios básicos (electricidad, agua potable distribuida, servicios sanitarios). Asimismo, la proporción de déficit de acceso a los servicios entre hogares pobres y no pobres es una constante en todos los países. Finalmente, si se observan comparaciones transversales entre países es posible advertir que bajos consumos por habitante se correlaciona con bajos IDH.

En este siglo que ha comenzado, se estima que “1.400 millones de personas carecen de acceso a la energía moderna, en tanto 3.000 millones dependen de la “biomasa tradicional” y el carbón como las principales fuentes de energía” (NNUU; 2012). Es decir más del 42% de la población mundial poseen problemas de acceso a la energía y pobreza energética. Así también, en América Latina y el Caribe, se estima que “40 millones de personas carecen de acceso a los servicios modernos de electricidad” (BID en Canese; 2013).

Sin embargo, no es extraño que a pesar de haber alcanzado altos niveles de confort y tecnología, las sociedades continúen generando que millones de personas no puedan acceder a ellos. La desigualdad es un problema persistente e inherente a la organización social, económica y jurídica actual.

En pleno siglo XXI existen en el mundo miles de asentamientos irregulares desparramadas por toda Asia, África y América que progresan a una velocidad increíble [1]. Si la pobreza es estructural e inherente a este sistema de acumulación, también lo son las dificultades de acceso a la energía moderna.

En 2001 se estimaba que había, por lo menos, 921 millones de habitantes de asentamientos irregulares en el mundo. Los habitantes de asentamientos irregulares constituían el 78,2% de la población urbana de los países pobres y un tercio de la población urbana mundial y por lo menos la mitad de la población asentada tenía menos de veinte años. La ONU asimismo alertaba que, en 2020, “la pobreza urbana en el mundo llegará a ser entre el 45% al 50% del total de moradores de las ciudades” (ONU-Hábitat; 2011).

Esta es la consecuencia directa de la desigualdad a escala mundial. Los mismos economistas del Banco Mundial afirmaban que el índice de Gini alcanzaba ya a finales de los 90, un increíble 0,67, es decir, matemáticamente es como si los dos tercios más pobres del mundo no recibieran ingreso mientras que el tercio más rico, todo el ingreso.

A la pobreza histórica y estructural de América Latina se suman las víctimas de las reformas generando miles los trabajadores informales, precarizados, desregulados, sin especialización valorada en el mercado, desprotegidos y con ingresos francamente insuficientes. La acumulación salvaje del capitalismo, impone desafíos cada vez más extraordinarios a la ingeniosidad económica de los pobres. Esta ingeniosidad, se presenta en múltiples arenas, incluida la energética.

II.II. Los desafíos y tensiones de los subsidios orientados a sectores pobres.

En las últimas décadas el tratamiento de la cuestión social ha sufrido en los países de la región una profunda transformación: el pasaje de la figura del “trabajador” y el “ciudadano” a la del “pobre” y “extremadamente pobre”, como sujetos de las nuevas políticas sociales. Más que un corrimiento categorial, se trata de una profunda reconceptualización de la cuestión social en términos de pobreza, hacia los años ochenta y noventa (Merklen, 2005:42). Comienzan a ser instituidos criterios de selectividad para la atención a los derechos sociales universales, constitucionalmente garantizados, expresando un efectivo desmonte del legado de derechos conquistados en los últimos siglos (Iamamoto, 2008:39).

Las respuestas mayoritarias a estas nuevas manifestaciones de la cuestión social en América Latina, han sido los programas de transferencia de renta condicionada y diversos programas focalizados de “combate a la pobreza”. Estos programas son focalizados en la pobreza y extrema pobreza y parten de un carácter temporal y un diseño institucional precario que no asegura derechos. Este fue un proceso transnacional de instauración de una “política pública de lucha contra la pobreza” (Merklen;2005, Serrano; 2005).

Así algunos autores, como la argentina Sonia Álvarez, afirman que el riesgo del arte de gobernar actual, la focopolítica, implica el paso de muchos grupos sociales del contrato a la tutela, a diferencia de la etapa de constitución de la sociedad salarial del siglo XX que implicó un proceso paulatino de paso de la tutela al contrato como lo señala Castel (1998). La tutela selectiva, interpela justamente la noción misma de derechos y ciudadanía.

La focopolítica, sigue Álvarez, se ocupa sólo de la vida a niveles de “mínimos biológicos” de ciertas poblaciones consideradas de riesgo: los más pobres de entre los pobres, las poblaciones denominadas “vulnerables” por poseer algún atributo que las coloca en un lugar de mayor riesgo social y a ciertas minorías, como las mujeres y niños pobres y las poblaciones nativas o aborígenes. Se trata de una opción política por un diseño de programas que suponen que no es necesario inscribir en la órbita del derecho y las garantías jurídicas los derechos sociales que buscan efectivizar.

Más allá de los argumentos de quienes son partidarios de la focalización, sobre maximizar el impacto en la reducción de la pobreza ante un presupuesto reducido y una rigurosa disciplina fiscal, a la vez que cumplir un rol simbólico de reafirmación de la soberanía del Estado como locus de vigilancia y cumplimiento del orden; esta modalidad de respuesta contiene diversos riesgos como se plantea más adelante.

II.III. La focalización en Uruguay.

La focalización socioeconómica en la arena social comienza con fuerza en nuestro país a partir de los años 90 y fueron crecientes hasta el 2005. A partir de esta fecha, los dos gobiernos nacionales de izquierda implementaron una serie de “políticas de combate a la pobreza” de amplia cobertura: el Plan de Emergencia (2005-2007), el Plan de Equidad (2008 en adelante),

Programas Prioritarios (2011 en adelante), Plan Siete Zonas (acción conjunta entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social a partir del 2012)⁴.

Uno de los riesgos principales que presentan este tipo de respuestas a la inestabilidad del salariado es que su contenido teórico-político confirma y legitima una reorientación del conflicto distributivo en los discursos oficiales, cristalizado ahora, en términos de pobreza (cuando no de la pobreza extrema) y su “combate”. Las políticas focalizadas cada vez más utilizan una doble dimensión de selección: la condición socioeconómica y el territorio habitado.

El territorio se ha convertido en un campo de experimentación de la acción pública a partir de la aparición de nociones y dispositivos que dan cuenta de nuevas formas de entender la acción social. Uruguay no ha sido la excepción de los procesos de reorientación de las políticas sociales y las formas de interpretar y actuar sobre los procesos de desigualdad y fragmentación social presentes en la actualidad. Así vemos como “el territorio” (entendido como los barrios pobres) es tomado como espacio de gestión y resolución de los problemas sociales, con el riesgo de confinar el tratamiento de la cuestión social a un marco de gestión localizada. En los territorios segregados, la población empobrecida habita cada vez más, territorios definidos por “defecto”. Es decir: cada vez más personas transcurren su vida casi exclusivamente en el territorio donde viven y solamente con quienes comparten dicho espacio. Estas situaciones generan un aumento de demandas al Estado en el mismo momento en que éste cambia su manera de estar presente (ampliación de su carácter residual y transitorio, deterioro de la calidad y de los dispositivos existentes y ampliación de los procesos de desmaterialización de las políticas sociales) (Baráibar, 2009).

Vinculando lo anterior al tema de este estudio, pueden señalarse algunos riesgos comunes en el tratamiento de la pobreza energética. Construir respuestas a la pobreza energética centradas únicamente en los sectores pobres y extremadamente pobres, implica la claudicación de hecho de ver el sistema en su conjunto y el esquema de subsidios a energéticos en su globalidad. Por tanto puede implicar reforzar acciones locales y territorializadas que impiden inscribir el acceso a la energía como un derecho de ciudadanía y evaluar la equidad de los subsidios a energéticos en su conjunto.

II.IV. Los problemas de dualizar la intervención en lo social.

Un efecto social señalado por numerosos autores, de las estrategias neoasistenciales (focalización y división del trabajo entre Estado y mercado en la producción y distribución de bienes y servicios sociales) es que termina legalizando e institucionalizando las desigualdades sociales a través de respuestas de carácter residual, atomizado y asistencial (Tenti; 1997, Serrano, 2005).

⁴ Estas iniciativas se asemejan entre ellas y con otras regionales inscribiéndose en una ola de políticas sociales similares en América Latina.

Como las causas estructurales desaparecen del campo visual y la problematización pública de la pobreza y la indigencia, las respuestas pasan a ser natural y lógicamente pensadas y diseñadas como políticas coyunturales y transitorias tanto en su concepción y diseño, como en su aplicación.

La tercera etapa en términos de políticas de combate a la pobreza en Latinoamérica, posee según diversos autores, altos riesgos: focalización individualizante (en lugar de actores colectivos), la disociación de la dinámica de empleo y sus protecciones, el reforzamiento de reclamos dispersos y fragmentados, la generalización de ciertas obligaciones para la recepción de la renta lo que debilita su categoría de derechos sociales; el enfoque de la pobreza utilizado que asocia este fenómeno con la falta de capital humano, omitiendo la problemática de la desigualdad; y el bajo costo financiero que implica la puesta en práctica de esas medidas (el promedio se ubica alrededor del 0.30% del PIB anual de los países) (Midaglia;2012:6).

Otro riesgo de la alta focalización hace referencia a la asignación de identidades a la población objetivo, cuya etiqueta categorial (pobre, no pobre, pobre vulnerable, indigente, etc.) posee el riesgo de institucionalizar los efectos de la desigualdad.

III. MAPEO LATINOAMERICANO DE PROGRAMAS VINCULADOS AL ACCESO A LA ENERGÍA.

A continuación se presenta un cuadro resumen de experiencias de acciones públicas implementadas a nivel latinoamericano, vinculadas al uso residencial de energía, al acceso a los servicios públicos de energía, así como del uso seguro y eficiente en sectores de población en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica y/o de infraestructura.

Para la elaboración del cuadro se procedió a la identificación de experiencias de carácter público en su financiación, que tuvieran cierta continuidad en el tiempo, vinculadas a la energía eléctrica, aplicadas al ámbito urbano y dirigidas a sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

País	Institución	Programa	Año	Descripción	Objetivos	Fuentes de financiamiento/ estrategias de implementación	Cobertura	Beneficiarios/población objetivo
Argentina ¹	Ministerio de Planificación, Empresas concesionarias (EDENOR, EDESUR, EDELAP)	Nuevo Acuerdo Marco entre las empresas concesionarias y el gobierno de la Provincia de Buenos Aires	2004 (antecedente 1994)	"Acuerdo Marco" en 1994 y "Nuevo Acuerdo Marco" en 2004 habilita a regularizar las conexiones eléctricas de poblaciones pobres (con la incorporación . Es una compensación fiscal y arreglos con las distribuidoras eléctricas para instalar medidores a cambio de una compensación creada con fondos del Estado.	Lograr que los pobladores de los Asentamientos Categorías "A" y "B" y Usuarios con Características Particulares ingresen progresivamente al circuito normal de la clientela de las Compañías Distribuidoras.	Se constituye un Fondo Especial con aportes del Estado Nacional y de la Provincia de Buenos Aires. Se aplicará para compensar los saldos impagos que se generen por los consumos de energía eléctrica de los Asentamientos Categoría A y B., neto del canon municipal de aquellos municipios que hubieran suscrito el Convenio Individual.		Habitantes de asentamientos irregulares y usuarios en situación de vulnerabilidad socio-económica ²
	Municipios de la Provincia de Buenos Aires y empresas distribuidoras de energía eléctrica	Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS)	2001	Reducción del 40% en la tarifa residencial a usuarios de servicio eléctrico con escasos recursos, existentes o futuros, imposibilitados de acceder o mantener el servicio eléctrico mínimo (150 KWh)	Protección del derecho de los usuarios, garantizando la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado del servicio público de electricidad a favor de los mismos.	Creación de Comisión de Evaluación Distrital en cada Municipio, con integrantes públicos y privados, para la selección y adjudicación de la TEIS.		Titulares de servicio eléctrico residencial, actuales o futuros, en situación de indigencia y/o desocupado; con jubilación o pensión que no supere el mínimo legal establecido; beneficiarios de programas social
	Secretaría de Energía, Gobierno de la Provincia de Entre Ríos	Tarifa eléctrica social	s/d	Diferentes subsidios por bimestre para diversos tipos de beneficiarios			9.000 hogares atendidos, más 4.500 beneficiarios subsidiados a través del Programa de Medidores Comunitarios	a) 130 kWh/bimestrales para jubilados o pensionados cuyo haber no supere el 1,50 del monto mínimo de la jubilación nacional; b) 200 kWh/bimestrales para hogares de escasos recursos de hasta 4 integrantes; c) 250 kWh/bimestrales para familias de 5 o más integrantes.
Bolivia	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad y Empresas de Electricidad que operan en el Mercado Eléctrico Mayorista	Tarifa Dignidad	2006	Descuento del 25% que se aplica a los consumidores domiciliarios cuando el consumo del hogar es igual o menor a 70Kwh por mes. El costo del subsidio es asumido por las empresas generadoras y distribuidoras de electricidad, de acuerdo a un porcentaje de sus operaciones de compra y venta de electricidad.	Favorecer el acceso y uso del servicio público de electricidad de las familias de menores recursos económicos de la categoría domiciliaria.	Se financia con los aportes realizados por los Agentes del Mercado que operan en el MEM, sobre la base a un convenio entre el Estado y las empresas (2010). Las empresas que ingresen a operar en el MEM con potencias mayores a 5.000 kW, deben aportar a la Tarifa Dignidad a partir de su fecha de ingreso.	41% de los consumidores domiciliarios (2006) y en 2009 45%. La subvención equivale al 14% de la facturación total del consumo domiciliaria.	Consumidores residenciales con consumo mensual igual o menor a 70Kwh.
Brasil	Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), empresas concesionarias	Tarifa Social de Energía Eléctrica (TSEE)	(2002-2010) 2010 a la fecha	Descuento diferencial por franja de consumo (65% de 0 a 30 Kwh, 40% de 31 a 100 Kwh, 10% de 101 a 220 Kwh) a hogares de bajos ingresos inscriptos en el Catastro Único para Programas Sociales (CADÚNICO).	Favorecer el acceso y uso del servicio público de electricidad de las familias de menores recursos económicos de la categoría domiciliaria, a ser aplicada en todo el país	Se financia con fondo "Cuenta de Desarrollo Energético" (CDE) conformado por el aporte de las empresas distribuidoras de energía eléctrica (regulado por la ANEEL).	12 millones de familias en 2013	I) familias inscriptas en el catastro único de los programas sociales del gobierno federal, con ingresos familiares menor o igual al medio salario mínimo nacional; II) beneficiarios de prestación continuada de la asistencia social; III) familias inscriptas en el catastro único de los programas sociales del gobierno federal, con ingresos familiares de hasta 3 salarios mínimos con integrante(s) discapacitado(s) o enfermo(s) crónico(s) que requieran uso continuo de aparatos o equipamientos que consumen energía eléctrica.

País	Institución	Programa	Año	Descripción	Objetivos	Fuentes de financiamiento/ estrategias de implementación	Cobertura	Beneficiarios/población objetivo
Brasil	Light Rio de Janeiro	Comunidade Eficiente	2002	Capacitación de agentes comunitarios, acciones educativas sobre recomendaciones de seguridad e información de uso eficiente de energía eléctrica (puerta a puerta, talleres, eventos, etc.). Cambio de lámparas incandescentes por fluorescentes y heladeras ineficientes por nuevas con sello Porcel. Antes además se hicieron también reformas eléctricas	Contribuir al equilibrio en el abastecimiento de energía eléctrica del país, promoviendo el uso racional y estimulando cambios en el comportamiento para evitar el desperdicio.		Hasta 2011: Más de 350 barrios cariocas, regularizando 55 mil familias; 886mil lámparas; 32.500 heladeras sustituidas; 9258 viviendas con reformas	Familias beneficiarias del TSEE
Colombia	Municipios, entidades prestadoras de servicios públicos.	Servicios Públicos Domiciliarios	1994	La Tarifa Social aplicada en este país depende del estrato (económico) en el cual se encuentre el usuario. Los límites máximos del subsidio - para consumos inferiores a 200 kWh/mes son los que se detallan a continuación: Estrato I: 50%, Estrato II: 40%, Estrato III: 15%. Los consumos superiores a 200 kWh-mes para estos estratos, son pagados sin el subsidio.	I) garantizar calidad del bien objeto del servicio público para asegurar mejoramiento de calidad de vida de los usuarios; II) ampliación permanente de cobertura compensación a insuficiencia de la capacidad de pago; III) atención prioritaria de necesidades básicas insatisfechas de agua potable y saneamiento; IV) prestación continua V) prestación eficiente; VI) establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.	El subsidio entregado a los estratos más bajos se financia con la aplicación de un factor de sobre-coste a estratos más altos y sector industrial y comercial. El Estrato IV (medio) no está sujeto a subsidio ni contribución. Las contribuciones no pueden ser superiores al 20% de su facturación.	Los usuarios del servicio de energía eléctrica beneficiados fueron del estrato uno: 2.853.422, del estrato dos: 4.179.825 y del estrato tres: 2.366.951 (año 2011)	Población de bajos recursos, perteneciente a estratos I, II y III.
Ecuador	Consejo Nacional de Electricidad	Tarifa Dignidad	2007	Tarifa diferencial para consumidores dependiendo de la región.			1.770.000 usuarios (2007)	Abonados residenciales cuyos consumos de energía eléctrica son de hasta 110 kWh/mes en las empresas distribuidoras de la Región Sierra y de hasta 130 kWh/mes en la costa.
Ecuador	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER) Dirección de Eficiencia Energética	Proyecto "Sustitución de focos incandescentes por ahorradores"	2008	Iniciativa de eficiencia energética ejecutada por el Gobierno Nacional, con el fin disminuir la demanda de potencia y energía del Sistema Eléctrico Nacional en horas pico.			1ª fase: 6 millones de focos destinada al sector residencial con consumos menores a 150 kWh/mes; 2ª fase: 10 millones de focos ahorradores destinada a otros sectores como salud, educación y servicio social y usuarios residenciales con consumos de hasta 200 kWh/mes.	Sector residencial con consumos hasta 150-200 kWh/mes, y sectores como salud, educación y servicio social.

País	Institución	Programa	Año	Descripción	Objetivos	Fuentes de financiamiento/ estrategias de implementación	Cobertura	Beneficiarios/población objetivo
Ecuador	Ministerio de Electricidad y Energía Renovable (MEER) Dirección de Eficiencia Energética	"Programa para la Renovación de Equipos de Consumo Energético Ineficiente – Proyecto N° 1 Sustitución de Refrigeradoras Ineficientes"	2012	Compensación económica y línea de crédito para la sustitución de refrigeradoras de consumo ineficiente (mayor de 10 años de uso) por otras de alta eficiencia (rango A), de un volumen de enfriamiento entre 280 y 340 litros (10 a 12 pies cúbicos).	Reducción de la demanda de energía y de potencia eléctrica en el país: La sustitución de la refrigeradora antigua permite al usuario reducir el consumo de energía, impactando positivamente su economía familiar, pues genera un ahorro en la tarifa eléctrica que tiene que pagar. Se estima que anualmente puede ahorrar un promedio entre USD 6,00 a USD 8,00 mensuales y además también beneficia al Estado	Beneficiarios de la tarifa de la dignidad reciben USD 250; otros con consumos inferiores a los 200 kWh/h al mes durante los últimos doce meses reciben USD 200. Los beneficiarios podrán pagar su refrigeradora nueva a una tasa de interés preferencial de 5% anual y un plazo máximo de tres años.	28.251 refrigeradoras sustituidas a nivel nacional (abril 2014)	Usuarios del sector residencial con consumo menor a 200Kwh por mes (83% del sector residencial)
Guatemala	Comisión Nacional de Energía Eléctrica	Tarifa Social	2000	Tarifa diferencia a usuarios con consumos de hasta 300 Kwh	Creación de tarifas con carácter social para satisfacer las necesidades sociales y productivas de los habitantes de la República, buscando mejorar el nivel de vida de todos los guatemaltecos, especialmente de la gente más pobre del país, para lo cual se hace necesario emitir las disposiciones legales que permitan a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica normar la metodología específica para la implementación de dichas tarifas	Tarifa diferencial para usuarios cuyo consumo se encuentre entre 0 a 50 Kwh, 51-100 Kwh, y para los primeros 100 Kwh de los usuarios entre 101 y 300 de Kwh	De los 2.563.099 usuarios (aprox 11 millones de guatemaltecos), 94% está cubierto con Tarifa Social. Por rango, el 42% consume de 0 a 50 kWh/mes; 27%, de 51 a 100 kWh/mes; el 25%, de 101 a 300 kWh/mes, y el 6%, más de 300 kWh/mes.	
Honduras	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)	Tarifa subsidiada	1999	Para los usuarios residenciales con niveles de consumo menores a 100 kWh, el 86% de la diferencia entre la tarifa completa y los precios máximos establecidos en noviembre de 1999 está subsidiado. Esos precios máximos son los siguientes: 0,0640 US\$ por kWh para un consumo mensual entre 1 kWh y 50 kWh; 0,0671 US\$ por kWh para un consumo mensual entre 50 kWh y 99 kWh.			2006: 809.536 usuarios (60,6% de los clientes conectados a la red de distribución) estaban subsidiados. En conjunto, esos consumidores representaban el 10,6% del total de la energía demandada a nivel de distribución.	
México	Secretaría de Energía (SENER)	Programa de Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía	2009-2012	Sustitución de Equipos Electrodomésticos para el Ahorro de Energía	Sustituir refrigeradores o equipos de aire acondicionado con diez o más años de uso por aparatos nuevos más eficientes en su consumo de energía. De esta manera, el Gobierno Federal ayuda a que las familias mexicanas ahorren energía, gasten menos dinero en electricidad y cuenten con nuevos aparatos (en cumplimiento con el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo, enero 2009)	Apoyo directo: bono gratuito que deberá destinarse para cubrir el precio del electrodoméstico y de los costos de transporte, acopio y destrucción asociados a la sustitución de los equipos (refrigeradores y aire acondicionado). Apoyo de financiamiento: crédito a tasa preferencial, a un plazo de 4 años y que será cobrado a través de la factura de energía eléctrica.		Usuarios de servicio eléctrico, montos de apoyo según rango de consumo (mayor apoyo a menor nivel de consumo)
Nicaragua	Instituto nicaragüense de energía	Ley de estabilidad energética	2005	Subsidio tarifario a todos aquellos clientes domiciliarios que consuman 150 kwh o menos al mes		La fuente de financiamiento del subsidio serán los ingresos incrementales del IVA producto de ajustes de tarifa. El monto mensual correspondiente a tal subsidio, previa certificación del Ente Regulador de la Energía será acreditable en las declaraciones del IVA que las Empresas de Distribución Eléctrica realizan mensual ante la DGI.	82% de la población (2010)	

País	Institución	Programa	Año	Descripción	Objetivos	Fuentes de financiamiento/ estrategias de implementación	Cobertura	Beneficiarios/población objetivo
Panamá	Autoridad Nacional de Servicios Públicos (ASEP)	Tarifa Social	2001	El subsidio se aplica como una reducción al precio a pagar por clientes cuyo consumo mensual no exceda los 500 kWh.		Subsidio cruzado: los clientes finales del servicio público de electricidad con consumo superior a 500 kWh/mes, incluyendo grandes clientes, aportarán hasta seis décimas del uno por ciento (0.6%) de su facturación mensual, por consumo de energía y potencia ³	48% de la población panameña es beneficiaria.	
Paraguay	ANDE (Administración Nacional de Electricidad)	Tarifa Social	2003 ajustado en 2011	Tarifa diferencial para consumidores dependiendo del consumo.	Contempla tres franjas: 0 y 100 kWh/mes, tendrán una tarifa del 25% de la tarifa residencial normal; entre 101 hasta 200 kWh tendrán una tarifa del 50% de la tarifa residencial, de 201 hasta 300 kWh corresponde a la tarifa de 75% de la tarifa normal, incluyendo el IVA.	La Comisión Interinstitucional Permanente de la Tarifa Social está encargada de identificar a la población de escasos recursos objeto del programa, realizar muestreos de los medidores y monitorear el cumplimiento de las metas del programa de Tarifa Social. ⁴	347.000 familias en 2012	Población de escasos recursos (definida por la CIPTS)
Perú	OSINERGIM (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería)	Fondo de Compensación Social Eléctrica	2001	Sistema de subsidio cruzado entre los consumidores y beneficia a usuarios con un consumo mensual menor a 100 kWh/mes. Se utilizan dos criterios de selección de los beneficiarios de las tarifas sociales: el nivel de consumo y la ubicación geográfica.	Favorecer el acceso y permanencia del servicio eléctrico a todos los usuarios residenciales del servicio público de electricidad cuyos consumos mensuales sean menores a 100 kWh/mes comprendidos dentro de la opción tarifaria BT5, residencial o aquella que posteriormente la sustituya.	Subsidio cruzado, el financiamiento se realiza con un recargo en la tarifa de todos los usuarios cuyo consumo supere los 100 kWh/mes. El costo del subsidio representa un recargo de 2,5-3% sobre la facturación de estos últimos clientes. ⁵		
República Dominicana	ADESS (Administradora de subsidios sociales)	Bonoluz y Programa Bonogás para Hogares (BGH)	20016	Ambos programas se articulan al Programa Solidaridad. Este programa abarca al conjunto de hogares indigentes, que son seleccionados a través de un índice de calidad de vida elaborado a partir de la información del Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN). El programa se basa en transferencias condicionadas que buscan incentivar la asistencia al sistema educativo de los menores.		A través de la Tarjeta Solidaridad (transferencia de renta condicionada)		Población en situación de vulnerabilidad socio-económica que posee la tarjeta.

1. En el caso de Argentina, se registran una variedad de experiencias provinciales de tarifas diferenciadas o subsidiadas (para jubilados, desocupados, excombatientes). Se listan aquí tres de las más significativas a los efectos de este trabajo.

2. Asentamiento categoría A: vivienda de BSAS, sin apertura de calles, no es posible la regularización parcelaria, siendo posible censar a los habitantes; Asentamiento categoría B: vivienda de BSAS, donde es posible la apertura de calles y la regularización parcelaria; Usuarios con características particulares: comprendidos dentro de la T1 Residencial, de Prov. BSAS: Usuarios con Morosidad reiterada: con 3 o más avisos de suspensión de suministro por falta de pago últimos 12 meses. Usuarios en situación irregular: es necesario

3. Este crédito es aplicable a la facturación de los clientes en la tarifa BTS, en cada rango de consumo respectivo, por el consumo de energía equivalente a 30 días. El porcentaje de subsidio es determinado por ASEP y el distribuidor debe crear un renglón en la factura

4. CIPTS integrada por: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones; Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos; Secretaría Técnica de Planificación; Administración Nacional de Electricidad.

5. Art. 2 Ley 27510 EL FOSE se financiará mediante un recargo en la facturación en los cargos tarifarios de tencia, energía y cargo fijo mensual de los usuarios de servicio público de electricidad de los sistemas interconectados no comprendidos en el Artículo 1 de esta

6. Ese año se instala el Programa de Reducción de Apagones, que luego se transformaría en Bono Luz

A partir de los datos que se recogen en el cuadro presentado previamente, se puede indicar inicialmente que a diferencia de Uruguay, en la amplia mayoría de los países latinoamericanos la cadena productiva del sector eléctrico involucra empresas privadas en varias o todas las etapas de generación, transmisión, distribución y comercialización, con distintos mecanismos de regulación estatal por la normativa aplicable al sector eléctrico en cada país. A la diversidad de esquemas institucionales del sector, se suma la complejidad de escalas en las competencias públicas vinculadas a las autonomías provinciales o estatales, como los casos de Argentina, Brasil y México.

Esa condición presenta un escenario diverso de posibilidades de intervención pública en el diseño e implementación de políticas del sector en general, y en particular de aquellas asociadas al objeto de la presente investigación. Para este caso, se ha encontrado que los términos de implementación de algunas políticas están determinados por el tipo y alcance de los acuerdos que se establezcan entre los organismos públicos, con diferentes escalas de jurisdicción, y las empresas concesionarias, en virtud de los fondos existentes para su ejecución.

De la recopilación de experiencias surge que del total de los trece países analizados, en todos ellos se aplica algún tipo de subsidio a la tarifa de consumo eléctrico. Además, en varios de ellos (Argentina, Brasil, Ecuador y México) se registran otros programas para la regularización de las conexiones o la mejora de la eficiencia (cambios de electrodomésticos, entrega de lámparas de bajo consumo). Para los casos en que estas acciones tienen más años de implementación, se presentaron mayores dificultades de asociarlas a acciones que se potencien o asocien con otros programas, por ejemplo de eficiencia energética o cambio de equipamiento. Siendo que para el caso de intervenciones más recientes se identifica una estructuración más de tipo de Programa donde se presentan diferentes acciones integradas, como la experiencia de Rio de Janeiro a través de la empresa Light (regularización de conexiones y sustitución de equipamiento a los usuarios de la TSEE⁵).

En particular, respecto de los subsidios, se identificaron tres modalidades de implementación:

- tarifa diferencial vinculada a máximos de consumo
- tarifas diferencial vinculadas a consumos y verificación de pobreza
- subsidio al pago vía transferencia de renta condicionada a familias beneficiarias de otros programas sociales.

Para llevar adelante estas acciones, los países relevados presentan diferentes formas de operacionalización. En la mayoría de experiencias la instrumentación de la tarifa “social” se determina sólo por franja de consumo, es decir, se subsidia en un determinado porcentaje respecto de la tarifa residencial normal si no se consume por encima de los kWh/mes fijados para cada caso. En países sudamericanos la primera franja es relativamente baja: Bolivia con 70 kWh/mes, Ecuador 100 y 130 kWh/mes y Perú 100 kWh/mes. Sin embargo en las experiencias centroamericanas⁶ la diversidad es mayor, teniendo el caso excepcional de Panamá, donde existen subvenciones hasta los 500 kWh/mes.

⁵ Tarifa Social de Energía Eléctrica

⁶ Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá

Se identifican asimismo, las experiencias de políticas que subsidian las tarifas a un conjunto de beneficiarios que son determinados por el nivel de ingreso. Llevan adelante programas de este tipo Argentina, Brasil, Colombia, México, Paraguay y República Dominicana. Estos casos son diversos, no obstante, coinciden en que el beneficio que se otorga se dirige a poblaciones seleccionadas por su ingreso. Dentro de este tipo de instrumentación se destaca la operacionalización a través de programas de asistencia social, que requieren un registro previo, estos son los casos vistos para Brasil, México y República Dominicana. La experiencia de Colombia es muy peculiar, dado que a partir de mediados de la década de los noventa, con la promulgación de una ley sobre servicios públicos domiciliarios, se regulan las tarifas de saneamiento, agua, luz, recolección de residuos y gas. A partir de esta legislación, se establece una estratificación de los hogares en seis categorías definidas, entre otras variables, por las condiciones de la vivienda, y a los estratos más bajos se los subsidia en las tarifas.

Es importante señalar que para las experiencias que establecen rangos de consumo y máximos para el acceso a tarifa social, podría presumirse que esas disparidades responden a cuestiones de orden climático, cultural y modos de vida que determinen esas disparidades por país, sin embargo Canese (2013) afirma que el valor de los umbrales de consumo no responden a investigaciones específicas. Por lo tanto, el establecimiento de dichos rangos, así como el precio del kWh asociado a cada uno, podría contener elementos de arbitrariedad o de ajuste a la ecuación económica (sea proveniente de fondos de la asistencia o de fondos sectoriales), sin apoyarse en la contribución al bienestar de los hogares en función de sus necesidades energéticas⁷. Esta cuestión adquiere relevancia particular en los casos en los que la superación de los consumos máximos se penaliza con la pérdida del beneficio en la tarifa o cuando la diferencia de costo unitario de kWh sea significativamente mayor en el rango de consumo inmediato superior; ya que el hecho de sobrepasar los umbrales de consumo, así definidos, no daría cuenta por sí solo, de la superación de las restricciones de las condiciones de vida, sea por ingreso o por consumo de energía, que fueron condiciones para su inclusión. Como fue mencionado antes, el alto consumo puede estar asociado a la baja eficiencia de equipamiento obsoleto como a pérdida de energía por las condiciones habitacionales.

Continuando con el análisis de las experiencias de implementación de tarifa social, vale destacar que éstas se orientan a la asequibilidad, o sea, a mejorar la capacidad de pago de los hogares. Es decir, las intervenciones implican una mejora en la asequibilidad en términos absolutos. No obstante, debido a la información a la que se pudo acceder en este relevamiento, no se puede saber cuál es el impacto que tienen estos programas sobre la proporción que ocupa el servicio de energía eléctrica en la estructura de gastos del hogar; por lo tanto, no se puede afirmar cuánto impactan estas acciones en la superación de las condiciones de pobreza energética, y por consiguiente, la sostenibilidad a largo plazo tampoco aparece garantizada.

En otro orden, es importante señalar que el mapeo arrojó que en su mayoría los subsidios tarifarios aplicados son financiados con fondos creados específicamente, y en muchos casos (Argentina, Bolivia, Brasil) con aportes de las empresas privadas que operan en el mercado mayorista (encargadas de la distribución, generación, etc.). Al mismo tiempo, se identifican experiencias (México, República Dominicana) donde los subsidios están sujetos a programas

⁷ El caso de Bolivia muestra un caso extremo de un consumo máximo de 30 kWh/mes para acceder a la tarifa social.

sociales a término o a acciones públicas -incluidas en planes sectoriales- con plazos de ejecución. El hecho de que las intervenciones estén asociadas a partidas o fondos sectoriales vulnera claramente la sostenibilidad en el marco de ajustes intersectoriales de los presupuestos nacionales.

Es de destacar que el subsidio cruzado como forma de financiamiento es el menos frecuente, identificándose los casos de Colombia, Panamá y Perú. Del estudio realizado, estas experiencias no fueron diseñadas con una lógica de asociar la intervención a políticas de combate a la pobreza extrema.

Para estas situaciones, es importante remarcar que cuando el acceso a la energía de sectores vulnerados está ligado a la asistencia, y es concebido en términos de “beneficios” existen diversos riesgos como se analizó anteriormente. Algunos de estos, están vinculados a la integración a registro o padrones de beneficiarios de asistencia, con los consecuentes errores de inclusión/exclusión, costos asociados a su verificación y actualización, cambios en los criterios de focalización de atención a la pobreza y temporalidad. El caso de la TSEE de Brasil es un claro ejemplo, que “ata” el acceso a la tarifa a la necesidad del registro en el Cadastro Único de Beneficiarios.

Algunos programas incluso requieren para su efectivización, la solicitud expresa de los beneficiarios para incorporarse. Este otro aspecto, si se toma en cuenta la población objetivo, le agrega un obstáculo más a personas que de por sí tienen dificultades en gestionar el acceso a recursos, y por lo tanto pueden poner en riesgo la efectivización del derecho⁸.

De las experiencias estudiadas los casos de Bolivia, Brasil, República Dominicana y México, surge que claramente se asocian a programas como medios para el “combate a la pobreza”. Y tanto en estos casos, como en casi todos los otros identificados, las intervenciones asociadas: sustitución de equipamiento, incorporación de lámparas de bajo consumo, mejora en las instalaciones eléctricas domiciliarias, capacitación para el uso eficiente, cuando existen, son puntuales, y no alcanzan a la totalidad de los beneficiarios de los subsidios.

A que a partir del estudio realizado no se pudo identificar cómo se estructura la lógica de diseño de los programas relevados. Se pudo ver que en general todas las acciones públicas están orientadas a garantizar o mejorar condiciones de acceso y permanencia de los hogares dentro de la provisión del servicio de energía eléctrica. En los casos en los que la cobertura de la red eléctrica está resuelta, las acciones para alcanzar el acceso se basan principalmente en beneficios económicos a la tarifa lo que confirma que, sin distinción entre los países, el acceso efectivo es altamente dependiente de la carga económica en el presupuesto del hogar. En los casos en que se encuentran indicadores de impacto, éstos se refieren a la cantidad estimada de hogares con nueva conexión o titulares del servicio con beneficios en la tarifa, sea a través de transferencias tipo bono, exoneración o rebajas de costos fijos o variables según rangos de consumo e ingresos. Por lo tanto sólo se reconocen resultados a nivel de producto (cantidad y tipo de servicios), es decir asociados a la efectividad o de gestión del programa o acción pública, pero no se presentan indicadores a nivel de resultados intermedios o finales, tanto en

⁸ Una situación paradigmática en este sentido fue relatada por Mercedes Canese en la entrevista que se le realizara, indicando las dificultades (y por lo tanto la falta de eficacia) que acarreó la reformulación de los requisitos para el acceso a la Tarifa Social en Paraguay.

lo que refiere a beneficios de corto o mediano plazo en los hogares o sus integrantes ni indicadores de impacto de largo plazo, que tomen en cuenta la contribución del acceso efectivo a la energía al bienestar de los hogares tras resultados en la salud, educación, etc.

El alcance de este mapeo no permitió la identificación de evaluaciones de impacto en el acceso y asequibilidad, de las estrategias que los Estados se han propuesto para ello. No se encuentran de manera sistemática intervenciones que conjuguen diversas acciones de electrificación, regularización, sustitución de equipamiento y apoyo para el pago, salvo experiencias muy concretas (algún ejemplo de contenidos incluidos/asociados en programas de intervenciones urbanas como en las regularizaciones de asentamientos en Brasil) no se identifican metas de resultado en el diseño de los programas.

Se puede indicar que las experiencias recabadas en América Latina, no dan cuenta con claridad de una concepción del acceso a la energía y sus fuentes modernas como derecho humano garantido. En algunas ocasiones, si bien el derecho se encuentra formalmente consagrado no existen normas jurídicas o dispositivos institucionales intermedios que habiliten o promuevan su exigibilidad, en el sentido de ampliar las posibilidades de concretar mayores niveles de efectivización de dicho derecho. Esto se manifiesta de forma particular en los casos en los que la irregularidad dominial o informalidad en la tenencia de la tierra o vivienda, generalizada en los asentamientos irregulares, es una limitante en el acceso formal a la energía y por lo tanto a beneficios tarifarios.

En el estudio de las experiencias, así como en la sistematización del “estado del arte” acerca de los debates que el acceso a la energía eléctrica suscita en Latinoamérica, es recurrente la discusión sobre los problemas de inclusión y exclusión de beneficiarios a partir de la focalización de los programas. El primer apunte en este sentido, refiere a los parámetros que se toman para la definición de los rangos y máximos/mínimos de consumo. Tal como se indicara anteriormente, no fueron encontradas investigaciones que definan para la región qué se entiende por “pobreza energética” y que vinculen efectivamente la determinación de umbrales y rangos de consumo en términos de las necesidades energéticas de los hogares incluyendo consideraciones según región y estacionalidad -teniendo en cuenta las disparidades climáticas-, cantidad de integrantes por hogar. Es así que cualquier discusión acerca de errores de inclusión o exclusión de beneficiarios⁹ y propuestas de ajustes, se fundan en una presunción de inclusión/exclusión acertada cuando no hay elementos que aporten una línea de base robusta.

Estos dos asuntos íntimamente relacionados, indican un debate central sobre la definición de las tarifas y el impacto potencial en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones que se pretende atender.

Otro eje de debate importante en la puesta en práctica de programas de acceso a la energía dirigidos a población pobre, refiere justamente a los supuestos de los que se parten para trabajar con una población que presenta una serie de deficiencias mucho mayores a la de la conexión o pago de la electricidad.

⁹ Inclusión de beneficiarios que “no corresponden”, exclusión de aquellos que deberían recibir la prestación y no lo hacen.

IV. PROPUESTAS PARA PENSAR POLÍTICAS QUE GARANTICEN EL ACCESO A LA ENERGÍA EN URUGUAY.

Existe escasez de análisis e investigaciones de las fuentes energéticas que son utilizadas y el grado de equipamiento de los hogares en contextos de pobreza, así como estudios amplios sobre la relación ingresos-gastos en energía entre los diversos estratos sociales en nuestro país. Pero en función de las investigaciones regionales, se entiende que en áreas urbanas, la falta de una adecuada cobertura de las necesidades energéticas ofrece graves incidencias sobre la salud, la igualdad de género, el trabajo infantil y las posibilidades de acceder a la educación. A ello se suma la precariedad jurídica que es consecuencia muchas veces de la ocupación ilegal de tierras, de las conexiones clandestinas a los servicios eléctricos y de la falta de un adecuado acceso a combustibles para usos de cocción y calentamiento de agua. La proximidad de la opulencia también condiciona la percepción de marginación social en nuestros países latinoamericanos.

En entornos urbanos se puede hallar la paradoja de encontrar altos consumos en familias pobres, en particular derivados del hecho de que dichas familias acceden a equipamiento de segunda mano o bien de menor costo y bajo grado de eficiencia. Si tal es el caso, y además estos usuarios se conectan de modo ilegal a las redes de electricidad, pueden generar tanto necesidades de inversión adicionales en el sector eléctrico, como mayores emisiones de CO², en particular si esa condición de ilegalidad implica usos calóricos de la energía eléctrica para cocción, calentamiento de agua y acondicionamiento de ambientes como efectivamente acontece en contextos de pobreza.

Ante esta realidad, una línea de acción en la arena de las políticas públicas, es involucrar a las empresas energéticas estatales en el financiamiento de equipamiento eficiente y destrucción del ineficiente. En muchos programas el reemplazo de equipos es el centro de políticas de acceso y de uso eficiente de la energía y a veces se combina con cuestiones ambientales (por ejemplo, las propuestas en Colombia y Argentina para etiquetado y “chatarrización” de refrigeradores) (CAF;2013:39). Como se indica en el Anexo, en Uruguay existen algunas experiencias en este sentido.

La discriminación de precios basada en criterios de estricta focalización socioeconómica requiere un sistema de registro de beneficiarios actualizado permanentemente que es altamente focalizado y contiene, como vimos, poca relación con la lógica de derechos ciudadanos. Por otra parte, los indicadores para hacer el corte beneficiario/no beneficiario no debieran circunscribirse a la pobreza extrema como lo son actualmente.

Por otra parte, la discriminación de precios basada en niveles de consumo, por ejemplo, a través de un umbral excluyente (un consumo por encima del mismo hace perder completamente o parcialmente el subsidio) o incluyente (solo el consumo por encima del umbral pierde el subsidio, pero las unidades iniciales no) parece racional en tanto premia el ahorro energético y la eficiencia, siempre y cuando exista posibilidad real de acceso a equipamiento eficiente y un umbral de Kwh/mes que efectivamente contemple las necesidades de confort y el número de integrantes del hogar.

En las políticas de la región, como se analizó, se distinguen dos variantes de los subsidios específicos, los directos, establecidos en general como descuentos de precios a hogares que califican según un mecanismo previamente establecido para comprobar el nivel de ingresos; y los indirectos, basados en características observables – por ejemplo, habitacionales o regionales – como aproximaciones al nivel de ingresos.

Un primer aspecto a resolver es dónde poner el foco, en los niveles de consumo de energía, en los niveles de ingreso o en las condiciones socioeconómicas de los hogares. En el primer caso se beneficiaría a los hogares que consumen menos y no necesariamente a los que están en peor situación socioeconómica, por lo que parece más razonable diseñar un sistema de subsidios cruzados que favorezca crecientemente en función de la situación socioeconómica y el número de integrantes del hogar. Uruguay viene ensayando algunas estrategias en este sentido, tanto con planes piloto (“Canasta Energética”) como en planes de la empresa de energía (ver Anexo).

En América Latina y el Caribe el consumo eléctrico máximo de energía eléctrica subsidiada está entre 200 y 300 kWh/año. A veces este número es arbitrario y pocas veces, como ya se señalara, depende de investigaciones para saber cuánto es el consumo básico de acuerdo a la región, el clima, el estándar de vida digna. Este consumo debiera ajustarse de acuerdo a la extensión de la familia, las características geográficas y culturales del país.

Los subsidios en la tarifa energética para las familias pobres poseen un impacto altísimo pues lo que ahorran incide directamente en la efectivización de derechos como la alimentación y el acceso a necesidades humanas básicas.

Es sabido que las tarifas sociales tienen efecto redistributivo en la renta y la mayor parte de ellas en América Latina contribuyen con la señal económica para un uso más racional y eficiente de la energía, y a reducir los efectos del cambio climático (Canese; 2013). Lo que parece muchas veces pasar en este tipo de experiencias, es que discutir sobre subsidios específicos a la pobreza o extrema pobreza inhibe la discusión más amplia sobre cómo los distintos energéticos están subsidiados en un país (a qué actividades y energéticos se subsidia y cuán regresivos o progresivos resultan estos subsidios para los distintos quintiles de población).

Asimismo, pensar los subsidios y tarifas sociales dirigidas a familias en situación de pobreza tampoco debería obviar entonces la discusión de fondo sobre cómo los mayores subsidios están destinados a los combustibles fósiles, con devastadoras consecuencias: efecto concentrador de los recursos, aumento de la ineficiencia del sector, aumento de gases de efecto invernadero, gastos en salud pública e infraestructura (excepto franjas de consumo GLP y transporte colectivo). El hecho de subsidiar generalizadamente a los combustibles responde a fuertes intereses de grandes actores (productores, industriales). Su reducción requiere voluntad y valentía política para reducir gradualmente los subsidios, socializando la información sobre los costos para que la gente sepa cuánto le cuesta al país y ofrecer alternativas reales al mejorar el transporte público por ejemplo.

Para poder financiar los subsidios a los sectores empobrecidos es importante eliminar subsidios para sectores no productivos que no sean de escasos recursos y la aplicación segmentada de subsidios para el GLP y la redistribución de subsidios destinados en forma

universal a los combustibles a sectores claramente segmentados como son el transporte colectivo y producción con mayor generación de mano de obra y valor agregado.

Según Canese (2013), es importante para ello, hacer pública la estructura de costos de la energía para que todos los sectores sociales sean conscientes del subsidio que están recibiendo (y no sólo aquellos de más bajos recursos). Es interesante lo que ha sucedido en Argentina donde tanto con el gas natural como con la electricidad, en las facturas aparece una línea que explica cuánto de esa factura es subsidio. Esta modalidad, bien podría hacerse extensiva al resto de los subsidios a energéticos y consumos no residenciales.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La situación actual de acceso a la energía eléctrica de los sectores pobres es deficiente en varios aspectos: continuidad (flujo inestable de energía, cortes repentinos), inseguridad de las conexiones, elevada proporción de los costos de energía en el presupuesto del hogar, ineficiencia energética por uso de equipamiento de menor costo pero ineficientes. Todo ello afecta las condiciones de vida por ejemplo respecto a la preservación de alimentos, el acondicionamiento térmico, el suministro de agua potable, la evacuación sanitaria, la educación, la salud, el acceso a la información y tantos otros derechos. La pobreza energética expresa un derecho vulnerado en tanto significa la imposibilidad de escoger servicios energéticos, confiables, de calidad, seguros y ambientalmente amigables, en condiciones económicas que den soporte al desarrollo social y económico de los individuos y de las familias (UNDP, 2000).

Frente a esa situación, las estrategias de supervivencia más frecuentes implican robo de energía eléctrica, soluciones informales, pérdidas no técnicas de diversa envergadura. Incluso cuando se accede a un servicio eléctrico formal, la calidad de la tensión y los servicios ofrecidos son bajos (las situaciones de emergencia no son atendidas rápidamente sobre todo de noche, la calidad del suministro es baja en horas pico, etc.) lo que fomenta la idea de que “colgarse es legítimo”.

A pesar de la temprana definición del concepto de “sistema energético” y su reconocimiento y uso frecuente, aún no se ha producido un cambio de paradigma que reconozca que la actividad energética no es una “Industria más”, sino un complejo multidimensional con efectos sobre los sistemas socio-económicos y ambientales e impacto directo sobre el desarrollo sustentable de los países. La energía es un bien estratégico, destinado a cumplir las necesidades de seguridad de abastecimiento, acceso universal y sustentabilidad ambiental, entre otros. La viabilidad de acceso y la eliminación de la pobreza energética, requieren un cambio de paradigma y consecuentemente en la toma de decisiones políticas para la asignación de los recursos.

Un abordaje integral en el tema del acceso a la energía en términos de calidad, seguridad y sostenibilidad, requiere de un abordaje integral capaz de contemplar problemáticas estructurales y, por tanto, necesariamente se distancia de abordajes que atribuyen la responsabilidad de un consumo adecuado y seguro exclusivamente a las capacidades de los hogares.

En ese sentido, en lo que a la pobreza energética se refiere, si bien las acciones de acceso a la energía y reducción de dicha pobreza requieren el acompañamiento de medidas de eficiencia energética, no es pertinente imputar a los sectores más vulnerables los efectos de una estructura de desigualdades que tiene su correlato también en la desigualdad de los subsidios y en la capacidad de presión de los distintos sectores sociales¹⁰.

¹⁰ Según datos aportados por el Ec. Pablo Messina (2014, mimeo) el 70% de los ingresos del Estado se realiza a través de impuestos que no poseen un vínculo entre el aporte y el destino (IVA-IRPF-IASS). Cabe destacar que entre ellos, la mayoría son indirectos y por tanto regresivos. Impuestos al consumo (IVA – IMESI) constituyen el 63,4% de la recaudación, mientras que los impuestos directos a la renta (IRPF – IRAE – IASS – IRNR – IMEBA)

Por otro lado, de acuerdo al aporte que realizan estudios en este tema, es preciso tener en cuenta que para que estas transformaciones sean posibles deben contemplarse elementos de orden tecnológico y formativo-educativo. El primero requiere el desarrollo de equipamientos innovadores y soluciones técnicas que permitan la maximización del uso útil de energía, reduciendo el consumo ineficiente. El segundo debe contemplar que la racionalización de la energía se vincula a cambios en los hábitos de consumo que hagan consciente el pasaje de una cultura del desperdicio a un consumo consciente (Nadaud;2012). Pero, hay que insistir nuevamente en que el éxito de las capacitaciones y educación en consumo energético y las repercusiones sobre los cambios en el modelo de consumo serán limitados si no se abordan problemáticas de índole estructural que tengan reales repercusiones sobre las condiciones de desigualdad, y por tanto, de sostenibilidad, seguridad y acceso a la energía.

La pobreza, también la energética, no debiera ser pensada fuera de la generación de riqueza y su desigual distribución. Las condiciones desiguales de acceso de los individuos a los derechos de ciudadanía, entre ellos al acceso seguro de suministro adecuado de energía, deriva de un sistema que excluye a una parte importante de los trabajadores del mercado de trabajo protegido y formal y los incluye en una inserción precaria, débil e inestable de la vida social y la generación de valor. Para que las políticas públicas de acceso a la energía puedan efectivamente contribuir a la mejora de la población con derechos vulnerados es preciso transitar en la construcción de una serie de condiciones. Por una parte, dichas políticas no deberían limitarse al diseño de programas de “combate a la pobreza y la exclusión” manteniendo al individuo o familia en la situación apenas evitando su agravamiento, o que ofrezcan sólo paliativos emergenciales sin presupuesto estable ni sustentabilidad financiera e institucional. Si efectivamente se pretende aumentar la autonomía en términos de derechos de ciudadanía, el acceso a la energía deberá estar inscripto como derecho ciudadano en la normativa jurídica y plantearse en el marco de un sistema global de subsidios progresivos de los energéticos en su conjunto.

Un paso en esta línea sería superar, ampliando, los subsidios implementados por el Programa Canasta Energética pues no permiten superar la desigualdad en tanto focalizan la acción sólo en su extremo vulnerado a través de estrictos requerimientos de ingreso (estar incluido en un registro de beneficiarios y vivir en comprobada situación de indigencia o pobreza, residir en asentamientos regularizados o complejos habitacionales formales¹¹). Esta afirmación no inhibe que la iniciativa en marcha sea una experiencia a valorar y claramente mejor que la ausencia de política pero tiene en su concepción una perspectiva centrada en que la cuestión social es cuestión de la pobreza y de allí se deriva que sus acciones se orienten sólo a una porción de quienes ya tienen vulnerado su acceso. Si se comparte que la energía es un derecho humano y que los seres humanos necesitan un suministro continuo de energía para ejercer la ciudadanía plena, su acceso debe estar garantizado por la ley y ser objeto de una política pública

representan sólo el 29% de la recaudación. Los impuestos a la propiedad (tenencia activos ITP – IPAT – ICIR (2012)) significan el 6,5% de la recaudación. Por tanto los sectores más pobres, efectivamente pagan proporcionalmente más en casi todo su consumo.

¹¹Según el último censo, en el año 2011 existían 589 asentamientos y sólo 91 habían sido regularizados a través de distintos programas del MVOTMA. Asimismo, los criterios de focalización que utiliza actualmente el MIDES para Tarjeta Uruguay Social (TUS), se basa en indicadores de carencias críticas (diseñados por economistas) que son secretos, desligándose así de una lógica de derechos e inhabilitando toda posibilidad de apelar a garantías jurídicas para su cumplimiento.

sostenible más allá de los gobiernos y planes. Para transitar hacia ello se podría construir un sistema global de subsidios cruzados que garantice que el costo de la energía no supere el 10% de la renta de las familias, sin condicionamiento de lugar de residencia en una primera instancia.

Una política integral de este estilo debiera contemplar el componente educativo-promocional en términos de eficiencia energética junto a la materialización del recambio de equipamiento obsoleto por equipamiento eficiente (práctica que viene siendo ensayada en el marco de la Canasta Energética). Este debe ser un programa sistemático y universal para los sectores de bajos recursos.

Podrían ensayarse también experiencias piloto de energías renovables (como colectores solares) y la inclusión de mano de obra local (cooperativas sociales, individuos) para efectuar mejorías en las viviendas y conexiones, colocación de tecnologías alternativas (calentadores solares), distribución de GLP, como en educación de hábitos eficientes de consumo que minimicen el consumo. De esta manera se estaría generando una sinergia en tanto generación de renta en la comunidad y reducción de pérdidas comerciales.

La inversión inicial de una política de este tipo se podría amortizar fácilmente en función de la expectativa de reducción de pérdidas no técnicas de electricidad en la comunidad¹².

Por otra parte, parece razonable sugerir un tratamiento tributario especial (descuento del IVA en la factura eléctrica de las familias pertenecientes a AFAM - PE) en la medida que los hogares de baja renta están lejos de usufructuar en iguales condiciones que el resto de los habitantes de los servicios públicos urbanos (iluminación, arbolado, recolección de residuos, mantenimiento de vialidad, saneamiento, etc.).

¹²Según entrevista a miembro del Directorio de UTE la cobrabilidad actual en los asentamientos intervenidos (fuera del Programa Canasta energética) es del 80%. “Por encima del 50% de recaudación, la UTE ya amortizó la inversión”. Por otra parte, según Amarante - Ferrando, las pérdidas no técnicas de poblaciones de baja renta (“colgados”) corresponden a un aproximado del 5% de la facturación residencial de UTE del año 2009.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Leguizamón, Sonia (2002): “La Transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica” en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 8, Nº 1 (enero-abril), Venezuela.

Álvarez Leguizamón, Sonia (compiladora) (2005): Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, Buenos Aires.

Álvarez Leguizamón, Sonia (2006): “La invención del desarrollo social en la Argentina. Historia de opciones preferenciales por los pobres” en Luciano Andrenacci (compilador), Problemas de política social en la Argentina contemporánea, Prometeo-UNGS (Universidad de General Sarmiento), Argentina.

Alzate, M.C. (2006): La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización? Serie Estudios y Perspectivas 14. CEPAL, Oficina Bogotá.

Amarante, V., Arim, R., Rubio, M., Vigorito, A. (2005): “Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay” División Programas Sociales, Región 1. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sociales. RE1-05-008.

Amarante, V.; Ferrando, Mery (2010): Subsidios al consumo de servicios de energía y agua. Elementos para su diseño. Convenio MIEM-Instituto de Economía Primer informe de avance (tercera versión) - Diciembre 2010

Antunes, R. (2000a): “Trabajo y precarización en un orden neoliberal” en Gentili y Frigotto (compiladores) La Ciudadanía Negada. Políticas de exclusión en la educación y el trabajo. CLACSO. Buenos Aires.

Antunes, R. (2000b): El Trabajo y Los Sentidos. Cuaderno I. Serie: Desafíos del mundo del trabajo. GET. Montevideo, Uruguay.

Belmont Cortés, E. (2009). El debate sobre la protección del consumo energético en México: Oportunidades Energético vs doméstica. El Cotidiano, núm. 157, septiembre-octubre, 2009, pp. 59-64, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.

Brindisi, F., Ingani, F., Lomban, L. (2004): Tarifa social. Tesis final de la Carrera de especialización en la estructura jurídico económica de la regulación de energía – CEARE (Centro de Estudio de la Actividad Regulatoria Energética). Disponible en: www.ceare.org/tesinas/2004/tes03.doc

Castel, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Castel, Robert (2004a): Las Trampas de la Exclusión. Trabajo y utilidad social. Topía Editorial. Colección Fichas del Siglo XXI. Buenos Aires.

Castel, Robert y Haroche, Claudine (2003): Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Ediciones Homo Sapiens. Argentina.

Castel, Robert (2004b): La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?. Editorial Manantial. Buenos Aires.

CEPAL (2009), “Contribución de los Servicios Energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la Mitigación de la Pobreza”, Documento de la Iniciativa conjunta Cepal-PNUD-Club de Madrid, Documento elaborado por el consultor: Roberto Kozulj, Santiago de Chile, 2009

Douglas, Mary (1996): La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales. Editorial Paidós Studio. Buenos Aires.

Douglas, M., y Wildavsky, A. (1982): Riesgo y Cultura: Un ensayo sobre la selección de riesgos técnicos y ambientales. Berkeley: University of California Press.

Espinoza, L., Jiménez W. (2012). Equidad en la prestación de servicios en Bolivia: tarifa dignidad en electricidad. Disponible en: <http://expertosenred.olade.org/energiayacceso/equidad-en-la-prestacion-de-servicios-en-bolivia-tarifa-dignidad-en-electricidad/>

Fugimoto, Sérgio Kinya (2005): A universalização do serviço de energia elétrica acesso e uso contínuo. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Engenharia. São Paulo.

Fundación Bariloche, PRIEN (2008). “Estudios de base para el diseño de estrategias y políticas energéticas: relevamiento de consumos de energía sectoriales en términos de energía útil a nivel nacional”, Informe final, Fundación Bariloche (FB) (Argentina), Programa de Estudios e Investigaciones en Energía (PRIEN) (Chile), mimeo.

Gallardo, J., Bendezú, L. (2005). Evaluación del Fondo Social de Compensación Eléctrica – FOSE. En: Documento de Trabajo No 7. Oficina de Estudios Económicos. OSINERG

González, R., Reyes, A., Zunino, M. (2012). Políticas de acceso a la energía en contextos de vulnerabilidad socioeconómica y/o territorial en el Uruguay. Dirección Nacional de Energía, Ministerio de Industria, Energía y Minería. Montevideo.

Grassi, Estela (2003): “Condiciones de trabajo y exclusión social. Más allá del empleo y la sobrevivencia” en Revista Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre política social, volumen 7. Ed. Homo Sapiens. Rosario.

Harvey, D. (2005): Espacios de esperanza. Madrid. Ediciones Akal

Iamamoto (2008): “Estado, clases trabajadoras y política social en Brasil” en Boschetti, I.; Rossetti, E.; de Moraes, S.; Tamaso, R. (organizadoras): Política Social no Capitalismo. Tendencias Contemporáneas. Ed. Cortez. Sao Paulo.

Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1996): “El retorno del ciudadano: una revisión de la producción creciente en teoría de la ciudadanía”. Cuadernos del CLAEH, N° 75, agosto. Montevideo.

Lupton (1993): “Risk as Moral Danger: The Social and Political Functions of Risk Discourse in Public Health.” en International Journal of Health Services 23: 425-35.

- Méndez, F. (2009). Política de subsidios en el sector eléctrico de la República Dominicana. En: Desarrollos regulatorios en Iberoamérica. Madrid: ARIAE – CNE.
- Merklen, Denis (2005): Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003). 1ra edición. Editorial Gorla. Buenos Aires.
- Midaglia, Carmen (2001): “La Ciudadanía social en debate”, en Gioscia (compiladora) Ciudadanías en tránsito. Banda Oriental. Montevideo. Midaglia, Carmen (2001): “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales”, en Calame P. Y Talmant A. Con el Estado en el corazón. Ed. Trilce. Montevideo.
- Midaglia, Carmen (1997) “Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión” en Revista Fronteras No. 2. FCU. Montevideo.
- Midaglia, Carmen (coord.) (2007): “Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa” Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República en convenio con la Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Monitoreo y Evaluación - Ministerio de Desarrollo Social. Marzo de 2007. Montevideo.
- Midaglia, Carmen (2011): “¿Puede haber protección social integradora en América Latina?” en Revista Nueva Sociedad (en prensa).
- Midaglia, Carmen (2011): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en Revista Uruguaya de Ciencia Política. Número 16 -ICP – UDELAR. Montevideo.
- Midaglia, Carmen (2012): “Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo.” En Bernaldo, Leandri y Suriano (organizadores): Actores, prácticas e instituciones en la construcción de políticas sociales en las Américas (siglos XIX y XX). Ed Polifemo. Madrid (en prensa).
- Mina Rosero, L. (2004). Estratificación socioeconómica como instrumento de focalización. En: Economía y Desarrollo, Volumen 3 Número 1. Universidad Autónoma de Colombia.
- Minujin, A. y Cosentino, E. (1996): “Crisis y futuro del estado de bienestar. Aportes a un debate”, en Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Editor: Alberto Minujin. UNICEF/LOSADA. Buenos Aires, Argentina.
- Nadaud, Gabriela (2012): Acesso à energia elétrica de populações urbanas de baixa renda: o caso das favelas do Rio de Janeiro. Tesis de Maestría en Planeamiento Energético COPPE, Universidad Federal de Rio de Janeiro. Disponible en: <http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/nadaud.pdf>
- Narbondó, Pedro (2003). “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado”, en Ramos, Conrado, La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “nueva gestión pública”. Banda Oriental, Montevideo.
- Olesker, Daniel (2001): Crecimiento y Exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del nuevo modelo de acumulación capitalista en Uruguay 1968-2000. Editorial Trilce. Uruguay.
- ONU (2012): <http://www.un.org/es/events/sustainableenergyforall/>

ONU-Habitat (2011), El estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2011.

Ortega, E., Vecinday, L. (2009): “De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social” en Revista Fronteras. DTS – FCS. Montevideo.

PNUD (2004): La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Naciones Unidas.

Rossetti, Elaine (2008): “Acumulacao capitalista, fondo público e Política Social” en Política Social no Capitalismo. Tendencias Contemporáneas. Ed. Cortez. Sao Paulo.

Schaeffer, R; Cohen, C; Almeida, M; Achao, C; Monteiro, F (2003): Energía

Serrano, Claudia (2005): La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. CEPAL – Naciones Unidas. CEPAL – SERIE Mujer y desarrollo N° 70. Santiago de Chile. Skolbekken, J. (1995): “The risk epidemic” in medical journals Social Science and Medicine 40: 291-305.

Sojo, A. (2004): Vulnerabilidad social y políticas públicas. CEPAL, sede México. Serie de Estudios y Perspectivas. México

Tabarquino, R. (s/d) Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: una mirada desde la ciencia de la política pública y la regulación. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011c/997/>

UNDP (2000) World Energy Assesment. Energy and the challenge of sustaintability. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/environment-energy/www-ee-library/sustainable-energy/world-energy-assessment-energy-and-the-challenge-of-sustainability/World%20Energy%20Assessment-2000.pdf>

Vásquez, A.; García, R.; Quintanilla, E.; Salvador, J. y D. Orosco (2012). Acceso a la Energía en el Perú: Algunas Opciones de Política. Documento de Trabajo No 29, Oficina de Estudios Económicos – OSINERGMIN, Perú.

Vecinday, Laura (2005): “El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizada” en Revista Servicio Social e Sociedade, N° 81. Editorial Cortez. San Pablo.

Wacquant, Löic (2002): Las cárceles de la miseria. Siglo XXI. Argentina.

Wacquant, Löic (2007): Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado. Siglo XXI. Argentina.

WorldEnergy Council, 2006. “América Latina. Pobreza energética - Alternativas dealivio. Informe”.

Fuentes documentales/sitios institucionales:

Generales:

Tarifa Social Webinar OLADE

<http://expertosenred.olade.org/energiayacceso/webinar-sobre-el-tema-la-tarifa-social-de-la-energia-en-america-latina-y-el-caribe/>

Informe: Tarifas de distribución de energía eléctrica para Centroamérica. Aplicación de los pliegos tarifarios y los cargos finales por concepto de cargo fijo y cargos de energía, y potencia, facturados a tres tipos de usuarios típicos en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Guatemala, octubre 2013. Disponible en:

<http://www.ang.org.gt/wsang/wp-content/uploads/TarifasCentroamericaSep2013v121oct13.pdf>

Argentina:

Dirección Provincial de Energía de Corrientes <http://www.dpec.com.ar>

Secretaría de Energía de la Provincia de Entre Ríos

<http://www.entrierios.gov.ar/secretariadeenergia/>

<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/download/19/28>

Ley 12.698.

[http://www.enre.gov.ar/web/bibliotd.nsf/\(\\$IDWeb\)/3702ECF0A6B039E903256B910054219B](http://www.enre.gov.ar/web/bibliotd.nsf/($IDWeb)/3702ECF0A6B039E903256B910054219B)

Bolivia:

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad <http://www.ae.gob.bo/node/171>

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad (2014) Tercera Reformulación del Programa de Operaciones Anual de la gestión 2014. Bolivia

<http://sawi.ae.gob.bo/docfly/app/webroot/uploads/IMG-GESTION-rloza-2014-07-30-3raReformulacionPOA2014.pdf>

Decreto Supremo N° 28653. Tarifa Dignidad.

<http://www.ae.gob.bo/userfiles/file/pdf/ml/28653.pdf>

Decreto Supremo N° 465. Tarifa Dignidad

<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N465.xhtml>

Brasil:

Ministerio de Desarrollo Social www.mds.gov.br

Agencia Nacional de Energía Eléctrica

Tarifa Social Brasil <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/gestor/tarifa-social-de-energia/?searchterm=TSEE>

Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos LEI N° 12.212, DE 20 DE JANEIRO DE 2010. Ley http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12212.htm

Webinar de OLADE <http://expertosenred.olade.org/energiayacceso/acceso-universal-en-brasil-y-el-programa-luz-para-todos/>

Colombia:

Ministerio de Minas y Energía. Memoria anual 2012. Capítulo 5: Energía

http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/Memorias/Memorias_2012/5-CapituloEnergia.pdf

LEY 142. Régimen de servicios públicos domiciliarios

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2752>

Ecuador:

Ministerio de Industrias y Productividad <http://www.industrias.gob.ec>

Consejo Nacional de Electricidad <http://www.conelec.gob.ec>

Plan Maestro de Electrificación del Ecuador 2009 - 2020 Capítulo 8. Plan de Expansión de Distribución. <http://www.conelec.gob.ec/images/documentos/PME0920CAP8.pdf>

Ecuador Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017

Guatemala:

Comisión Nacional de Energía Eléctrica <http://www.cnee.gob.gt>

Ley de Tarifa Social para el suministro de energía eléctrica. Guatemala

<http://www.cnee.gob.gt/pdf/marco-legal/LeydeTarifaSocial2014.pdf>

Honduras:

Decreto N° 158-94: Ley marco subsector eléctrico.

<http://www.enee.hn/pdfs/leyesenergeticas/LeyMarcoSubsectorElectrico.pdf>

Nicaragua:

Ley No. 554, Estabilidad Energética

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/9F3C013E03A5876E062570D2006152AA?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/9F3C013E03A5876E062570D2006152AA?OpenDocument)

Panamá:

Ley 15. Normas para subsidiar el consumo básico o de subsistencia de los clientes del servicio público de electricidad.

http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/2000/2001/2001_300_0811.PDF

Paraguay:

Ley 3480/2008. Tarifa Social

http://www.ande.gov.py/docs/tarifas/Ley_3480-2008.pdf

Decreto 6474/2011. Tarifa Social

http://www.ande.gov.py/docs/tarifas/decreto_6474_2011_tarifa_social.pdf

Perú:

Ley N° 27510. Creación del Fondo de Compensación Eléctrica (FOSE)

<http://www2.osinerg.gob.pe/MarcoLegal/pdf/LEY%20N%C2%BA%2027510.pdf>

Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGIM N° 689-2007-os/cd.

<http://www2.osinerg.gob.pe/MarcoLegal/NrmasAprbdasOSIAplcblesRqlcionTrfria/DistribucionElctrica/OSINERGMIN%20No.689-2007-OS-CD.pdf>

República Dominicana:

Comisión Nacional de Energía-Cne. República Dominicana. Diagnóstico y definición de líneas estratégicas del sub-sector eléctrico. Informe Final (Borrador). Enero 29, 2008.

http://www.cne.gov.do/serve/listfile_download.aspx?id=2303&num=1

Uruguay:

Ministerio de Desarrollo Social. (2013). Canasta de servicios. Montevideo.

DNE (2010). Eje social. Política energética

http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/archivo/documents/Eje_social.pdf

DNE (2012) <http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/index.php/institucional/politica-energetica>

DNE (2012a) Convenio Interinstitucional para cubrir la demanda insatisfecha de electrificación rural.

MIEM (2005). Política energética 2005-2030

<http://www.eficienciaenergetica.gub.uy/archivo/documents/PoliticaEnergetica2005-2030.pdf>

Entrevistas: Rossanna Gonazález (DNE), Walter Sosa (UTE).

ANEXO

LA EXPERIENCIA DE URUGUAY EN PROGRAMAS DE ACCESO A LA ENERGÍA ELÉCTRICA.

En el año 2008, en el marco institucional del Consejo de Ministros, se aprobó por primera vez en Uruguay a instancias del Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), una Política Energética con una mirada global y de largo plazo.

“Esta política está basada en cuatro grandes ejes estratégicos, metas de corto, mediano y largo plazo (que deberán cumplirse antes de 2015, 2020 y 2030, respectivamente), así como un conjunto de varias decenas de líneas de acción que garantizarán que los objetivos se alcancen en tiempo y forma. Los ejes estratégicos definen el rol de los diferentes actores a la vez que puntualizan el papel del Estado para diseñar y conducir la política energética, la diversificación de la matriz energética con especial énfasis en las energías renovables, el impulso de la eficiencia energética y la consideración del acceso adecuado a la energía como un derecho humano para todos los sectores sociales” (DNE: 2012).

En este marco, se ha definido como uno de los cuatro grandes ejes estratégicos de la política energética a la dimensión social, donde se agrega a la meta de alcanzar la universalización del acceso para el año 2015, la preocupación por garantizar un consumo sostenible y equitativo, enfocado a la cobertura de poblaciones vulnerables.

“El objetivo es que todos los hogares estén en condiciones de acceder a la forma de energía que mejor satisfaga sus necesidades, mediante un uso eficiente de la misma, en condiciones de seguridad apropiada y a un costo accesible, posicionándose como un instrumento de promoción de la integración social, y mejorando a un tiempo la calidad de nuestra democracia.” (MIEM, 2005)

La política energética nacional, responde a los Objetivos de Desarrollo del Milenio 3 (ODM), en donde se plantea la necesidad de incorporar o reforzar la prioridad política energética de los Estados con el objetivo de facilitar el acceso a la población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y/o territorial a precios acordes a su ingreso, facilitando a un tiempo, el acceso al equipamiento necesario para que el consumo vaya de la mano de la lógica de la eficiencia energética.

El acceso a la energía a nivel residencial

La situación de acceso a la energía en nuestro país no presenta serias dificultades si sólo se refiere a la capacidad de conectividad a la cual accede la población:

“Uruguay es uno de los países más electrificados de América Latina con una tasa de electrificación del 98,7%. El grado de cobertura es muy alto y próximo a la universalización, de acuerdo a los datos del último censo nacional (2011) en números absolutos, los hogares que sufren esta privación -hogares sin acceso o con un acceso deficitario- ascienden a 7000. Los cuales están concentrados principalmente en áreas rurales, pequeñas localidades del interior del país, y en menor medida, en los asentamientos irregulares urbanos.” (González et al, 2012: 3)

Al analizar el acceso en los sectores de vulnerabilidad socioeconómica y territorial, en particular, en el marco de la pobreza urbana, la falta de acceso a los servicios energéticos es marginal en nuestro país. Esto no significa la ausencia de problemáticas que condicionan y alejan a nuestro país del logro de las metas propuestas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

“En términos generales, el principal problema que enfrentan los hogares de bajos ingresos en el contexto urbano no es el del acceso al suministro, sino el hecho de que el mismo se da bajo condiciones de inseguridad e irregularidad. Por otra parte, a las trabas legales para la provisión del servicio asociadas a la propiedad de la tierra o inmueble, se suman las condiciones de déficit estructural constructivo de las viviendas, que en muchos casos las tornan no aptas para el ingreso de energéticos modernos desde una perspectiva de seguridad. La conexión irregular o clandestina se relaciona con la incapacidad de hacer frente a tarifas demasiado elevadas en relación a su capacidad de pago, potenciando a un tiempo las lógicas de exclusión social, y el registro de accidentes vinculados a un uso inseguro de la energía.” (Idem, 4)

Como respuesta a esta situación de pobreza energética, se diseña el Programa Interinstitucional **Canasta de Servicios**, que se encuentra en fase piloto, cuyo objetivo general refiere a:

“facilitar el acceso de los hogares de menores recursos a servicios de energía y agua desde un abordaje multidimensional. Aspirando a mejorar la calidad de vida de las familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica, articulando tarifas subsidiadas de los servicios, con la promoción de una cultura de uso eficiente y seguro de los recursos, facilitando el acceso a equipamiento y fuentes, regularizando instalaciones, disminuyendo riesgos, y optimizando las inversiones del Estado.” (DNE: 2010)

Por otra parte, cabe resaltar que es en el ámbito rural donde se concentra mayormente el problema del acceso. La falta de acceso se constituye en un problema importante a la hora de intentar promover el desarrollo local, y evitar la migración de jóvenes hacia la ciudad, siendo marginal el número de asentamientos irregulares que se registra en el medio rural. En este sentido, se desarrolla desde el gobierno un Programa Interinstitucional de **Electrificación Rural** para cubrir la demanda insatisfecha, el cual promueve la universalización del acceso a la energía eléctrica, mediante una combinación del tradicional tendido de redes, y la utilización de sistemas de generación aislados con sistemas híbridos basados esencialmente en energías renovables. (DNE, 2012a)

Programa Canasta de Servicios

Como lo indican González et al (2012) el Programa Canasta de Servicios, es concebido en el marco de las orientaciones de las políticas sociales y energéticas que implementa el Poder Ejecutivo incorporando el compromiso de las empresas del Estado.

El objetivo último es el de mejorar la calidad de vida de las familias uruguayas en situaciones de mayor vulnerabilidad socio-económica. En este sentido, el programa busca facilitar el acceso de esta población a una Canasta de Servicios básicos en forma adecuada al mismo tiempo que promueve una cultura de uso eficiente de los recursos, y optimizando las

inversiones del Estado de modo tal de lograr un mayor impacto de las mismas. *La apuesta es que en el futuro esta propuesta se integre a la Red de Protección Social.*

Con este objetivo se creó en 2010 una Comisión Interministerial¹³ para hacer efectivas sus funciones cuenta con un grupo decisor conformado por las máximas autoridades de las instituciones involucradas, y un grupo técnico de carácter interestatal integrado por funcionarios de los distintos organismos involucrados.

La lógica de diseño determina un consumo básico en electricidad en el entorno de los 150kWh mensuales, en agua se subsidia el consumo de los primeros 15 mts³ y en GLP se definió un consumo básico para calefacción y cocción de una carga de 13 kg bimensual con fines de cocción, mientras que en los meses de invierno, se adicionan seis cargas para satisfacer las necesidades de calefacción.

Para la *implementación del proyecto*, se estableció la conformación de un equipo multidisciplinario, contando con coordinadores generales del área social y energética, así como con trabajadores sociales, educadores, nutricionistas, comunicadores sociales y psicólogos comunitarios, llevando adelante el Programa de forma progresiva y territorial, articulando su accionar con la del resto de los actores y proyectos sociales que intervienen en el territorio.

La *población objetivo* del proyecto son hogares pertenecientes a zonas aptas para la habitabilidad con población en situación de vulnerabilidad socioeconómica, residentes en asentamientos regularizados por Plan de Integración de Asentamientos Irregulares, hogares de las zonas de interés de la Dirección Nacional de Vivienda, y del Plan de Integración Sociohabitacional JUNTOS, que cumplan con las condiciones de vivienda apta para el uso de GLP y electricidad.

Experiencias piloto

En las diversas evaluaciones técnicas preparatorias de la implementación de los proyectos piloto, se indica que la política de subsidio a la energía y agua tiene tres grandes objetivos. Uno de equidad (que hogares vulnerables accedan a una canasta de servicios energéticos), uno de eficiencia (que incentive el uso más eficiente de los recursos energéticos) y finalmente uno de regularización (que logre disminuir el uso irregular de energía). Se señala, asimismo, que resulta muy difícil balancear estos tres objetivos que pueden ser contradictorios entre sí, siendo que su balance depende en última instancia de decisiones del ámbito político (Amarante, V., Ferrando, M.; 2010: 3).

En este sentido, por un lado, la focalización de la política en los hogares que reciben la tarjeta estaría apuntando al objetivo de equidad. En cuanto al objetivo de eficiencia, el diseño de la transferencia para uso energético tendría un monto máximo para cada ítem, de forma de combinar el criterio de equidad y acceso a hogares de menores recursos con el criterio de eficiencia. En cuanto al último objetivo, el de la regularización, se podría esperar que el acceso al beneficio de parte de los hogares actualmente regularizados pudiera operar como incentivo a la regularización para los hogares “colgados”. No obstante, hay que considerar que los hogares “colgados” tienen un patrón de consumo energético (en particular de energía eléctrica) muy

¹³ Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Energía y Minería, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y del Ministerio de Economía y Finanzas

superior a sus posibilidades de pago, por lo que la regularización (aún incluyendo el beneficio) implicaría una reducción del consumo. Esta situación debe ser considerada particularmente en el momento de diseñar la política, en tanto la ausencia de incentivos adecuados para la regularización puede afectar la viabilidad de la política, si el financiamiento depende de la regularización (idem).

En los mencionados estudios técnicos se indican una serie de recomendaciones con relación a las decisiones que deben resolverse pensando en esta política energética, destacando

- se debe resolver si el subsidio se focalizará según niveles de consumo de energía o según niveles de ingreso o condiciones socio-económicas de los hogares, recomendándose la última opción.
- se debe resolver si la política se coordinará con otras intervenciones focalizadas existentes, o si se realizará de manera independiente, recomendándose la primera opción.
- Se debe decidir el mecanismo concreto de focalización. Si se coordina con otras políticas existentes dirigidas a la población carenciada, podrían utilizarse los mecanismos de selección que éstas utilizan, adaptados al tamaño de este programa. En ese caso, se recomienda que se realice un cuidadoso análisis del funcionamiento de los mecanismos existentes, y actualización de los mismos en caso de ser necesario.
- Otro aspecto a definir refiere a si se tratará de una tarifa subsidiada o de una transferencia para cubrir gastos energéticos.
- Será necesario además unificar los distintos subsidios al consumo de energía eléctrica existente.
- Es necesario analizar en detalle si los incentivos que proveería esta política resultan atractivos para la población que está consumiendo energía sin tener contador, cuyos consumos exceden ampliamente aquellos considerados en las distintas alternativas discutidas en el documento.

Las experiencias piloto se implementan por el período de un año, contando con procesos de monitoreo permanente, e instancias semestrales de evaluación de resultados e impactos, cubriendo en esta primer instancia a un número potencial de 1300 hogares, distribuidos geográficamente tanto en la capital del país, como en tres departamentos del interior. De resultar exitoso de acuerdo a las proyecciones de vivienda, la expansión del Programa podría llegar a atender a un universo de 50.000 hogares de todo el territorio nacional. (González et al, 2012: 7).

Por otra parte, se define una estrategia de sensibilización y educación comunitaria, promoviendo el uso eficiente y seguro de los servicios, así como un conjunto de subsidios y descuentos comerciales en las tarifas de carácter universal.

“La ejecución del proyecto “Canasta de Servicios” se realizará en forma progresiva y territorial, articulando con otros programas sociales, fortaleciendo así la viabilidad y sustentabilidad del mismo y del conjunto de políticas sociales. Se establece que el trabajo educativo y comunitario es el que le dará sustentabilidad al Proyecto, posibilitando la concreción de los objetivos definidos. Se promoverá la articulación de los recursos existentes en la zona (instituciones y organizaciones sociales), fomentando la coordinación con la “organización barrial”. (MIDES; 2013:4)

Se implementan tres modalidades de Canastas, las mismas establecen subsidios decrecientes en función de los niveles de vulnerabilidad de las personas con relación al Índice de Carencias Críticas (ICC):

- Modalidad 1 (75-50-25):

Población Beneficiaria	Beneficios	
Población beneficiaria de Tarjeta Uruguay Social (TUS) ¹⁴	Electricidad	Monto para el pago de la UTE por TUS.
		Tarifa de UTE con subsidio comercial TCBD.
	Supergás	Subsidio del 75% en carga de Supergás.
	Gasodomésticos	Subsidio del 75% en costo de cocina y/o estufa.
Umbral Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAMPE)	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCBD.
		Supergás
	Gasodomésticos	Subsidio del 50% en costo de cocina y/o estufa.
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial.
Resto del Barrio	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCBD.
		Supergás
	Gasodomésticos	Subsidio del 25% en costo de cocina y/o estufa.
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial.

- Modalidad 2 (75-50-0):

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

¹⁴ Tarjeta Uruguay Social y AFAMPE (Asignaciones Familiares – Plan de Equidad) son programas de transferencia monetarias a familias pobres pertenecientes al Plan de Equidad, seleccionadas, entre otras cosas, a través del Índice de Carencias Críticas (ICC) implementado por el Ministerio de Desarrollo Social

Resto del Barrio	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCBD.
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial.

- Modalidad 3 (75-0):

Población Beneficiaria	Beneficios	
Población beneficiaria de Tarjeta Uruguay Social (TUS)	Electricidad	Monto para el pago de la UTE por TUS.
		Tarifa de UTE con subsidio comercial TCBD.
	Supergás	Subsidio del 75% en carga de Supergás.
	Gasodomésticos	Subsidio del 75% en costo de cocina y/o estufa.
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial.
Resto del Barrio	Electricidad	Tarifa de UTE con subsidio comercial TCBD.
	Agua	Tarifa de OSE con subsidio comercial.

Se estableció que los subsidios para el acceso a la electricidad y al GLP tendrán un carácter decreciente en el tiempo, ya que desde el Programa se los concibe como un instrumento para viabilizar el “cambio cultural” asociado a la modificación de pautas de consumo y de equipamiento de los hogares.

Para el conjunto del barrio intervenido, el descuento comercial en electricidad (TCB-D), UTE estableció que dura 3 años. Para la población tarjeta del barrio intervenido, se propone un proceso de 7 años. El subsidio para GLP se mantiene estable durante los primeros cuatro años y decrece linealmente del año 5 al 7, llegando a cero en el octavo año.

“En 2014 a través del convenio MIDES – UTE serán pagadas en cuotas mediante un cargo vario que figurará en la factura de UTE (UTE cobra el mismo por cuenta y orden de MIDES, el pago del mismo será divisible respecto del pago del resto de la factura). Para que la población beneficiaria pueda solicitar y pagar el Supergás con los descuentos establecidos por el Programa, la empresa Scanntech desarrolló un sistema donde las distribuidoras de supergás pueden ver si el hogar que llama pidiendo una recarga es parte del Programa, el monto establecido de descuento y si el mes en el que está llamando le corresponde la carga con descuento. Este sistema permite llevar un registro y control de las solicitudes realizadas mes a mes por qué beneficiarios y hacia qué distribuidor. Sistema que sirve como mecanismo de control para realizar los pagos a las empresas distribuidoras de supergás a través del convenio MIDES – ANCAP.” (Ministerio de Desarrollo Social, 2013: 6)

Los hogares que integran los subgrupos de AFAMPE y “resto del barrio” pueden pagar sus facturas de energía eléctrica en cualquiera de los locales habilitados a tales efectos. Sin embargo, los hogares beneficiarios de TUS solo pueden pagar sus facturas en los “Comercios Solidarios” habilitados para este propósito. De esta manera dichos hogares podrán beneficiarse del descuento adicional que el Programa otorga para el pago de la electricidad.

La experiencia piloto se desarrolla en los siguientes barrios:

- Modalidad 75 – 50 – 0: Barrios: Pantaleón Pérez, Las Higueritas y Cabañitas (Montevideo).
- Modalidad 75 – 0: Barrios: Salto Nuevo Sur (Salto).
- Modalidad 75 – 50 – 25: Barrios: El Bulevar y Fátima (Paysandú), Boix y Merino (Montevideo), Villa Ilusión (Canelones) y realojos de Mandubí (Rivera).

Programas de la empresa de energía (UTE)¹⁵

Con la creación en 2008 de la Subgerencia de Atención Social¹⁶ se comienzan a redefinir las intervenciones de la empresa pública de energía eléctrica destinadas a poblaciones vulnerables.

Entre 2011 y 2012 se regularizaron 25 mil suministros. En las evaluaciones que se hicieron posteriormente se entendió que este tipo de intervenciones necesitaban, además, de instancias de formación para un consumo más eficiente (siendo necesarias otro tipo de acciones junto con la aplicación de tarifas diferenciales). Se visualizó que la población objetivo vivía situaciones más complejas (por lo que se comienza a diseñar el Programa de Canasta Energética).

Cuando entre 2013 y 2014 se regularizan otras 5mil conexiones, el directorio de UTE define 3 ejes de acción¹⁷, entre los cuales se plantea el de la **inclusión social**, por medio de los programas de *Electrificación Rural* y el de la *Regularización de los Servicios Eléctricos*.

Regularización de los Servicios Eléctricos (Plan de Reducción de Pérdidas)

Se desarrolla a través de 4 programas:

1. Regularización de conexiones en asentamientos irregulares (a cargo sólo de UTE)
2. Mejora en la infraestructura de asentamientos irregulares (“pre-regularización”)
3. Canasta Energética
4. Plan 7 zonas

Las regularizaciones las lleva adelante la empresa en asentamientos que no son intervenidos por el MVOTMA, PMB-PIAI, Plan JUNTOS y no está previsto que ingresen en el plan piloto de Canasta de Servicios.

En ellos la UTE realiza una obra donde instala de forma totalmente gratuita una llave diferencial, una termomagnética y una jabalina así como la tasa de conexión. Esta instalación se realiza en cualquier tipo de vivienda. La intervención surge a partir de una solicitud expresa de los vecinos a través de una carta firmada por la mayoría absoluta del barrio. Una vez iniciado el proceso todo el barrio debe involucrarse.

¹⁵ Entrevistas: Rossanna González (DNE) y Walter Sosa (UTE)

¹⁶ Que entre otras cosas implicó aumento y diversificación del personal

¹⁷ Fueron: a) inversión en infraestructura como cambio de la matriz energética; b) mejora en la gestión de la empresa y c) inclusión social

La UTE, a través de un equipo social-comercial, plantea la formación de una comisión barrial que será interlocutora para la empresa. Los propios vecinos ayudan colocando numeraciones en las viviendas e involucrándose en todo el proceso.

Las obras se realizan con materiales más fuertes, más seguros, menos comerciables y más altos (los cables van a 9,5 metros de altura, no se usa cobre sino aluminio) de modo tal de minimizar los robos.

En caso de que existan deudas anteriores, las mismas se congelan y si luego de la nueva conexión el cliente demuestra ser buen pagador, se condona la deuda anterior.

El primer mes posterior a la regularización no se cobra el cargo variable, en el segundo se descuenta menos y así progresivamente hasta el sexto mes. De esta forma se pretende que la familia modifique sus pautas de consumo y disponga de dinero para electrodomésticos más eficientes o gasodomésticos si es posible. Además se entregan 10 lámparas de bajo consumo por hogar.

Una vez finalizada la obra permanece la presencia de la UTE, a través de su equipo social, dos veces por semana en todos los barrios intervenidos. Esta presencia se realiza con fines educativos, de monitoreo de dificultades de pago, refinanciación y también inspectivos. Se trata de una oficina comercial móvil.

En los asentamientos en que se interviene se aplica una tarifa homogénea para todos los habitantes, independientemente de si son beneficiarios de la TUS, AFAM-PE. Para estos clientes sólo se aplica el descuento que realiza UTE (sin los otros vinculados a los otros programas).

Durante el año 2013 se intervino en 7 asentamientos. Desde la empresa se entiende que los resultados son excelentes, dado que el porcentaje de cobrabilidad asciende al 80%. Esto es de suma importancia pensando en la ampliación de las intervenciones, dado que superando el 50% de cobrabilidad, la obra ya no genera déficit a la UTE, por lo que todo lo restante se traduce en cobro de consumo que antes no se lograba cobrar.

Plan 7 zonas

Se trata de la instalación del alumbrado público en las zonas a intervenir por el Plan.

Se solicita la intervención del ente a partir de un decreto presidencial. Para llevar adelante estas acciones, UTE transfiere el dinero a las autoridades departamentales y desde los servicios de alumbrado se instala. Existen también algunas acciones de regularización.