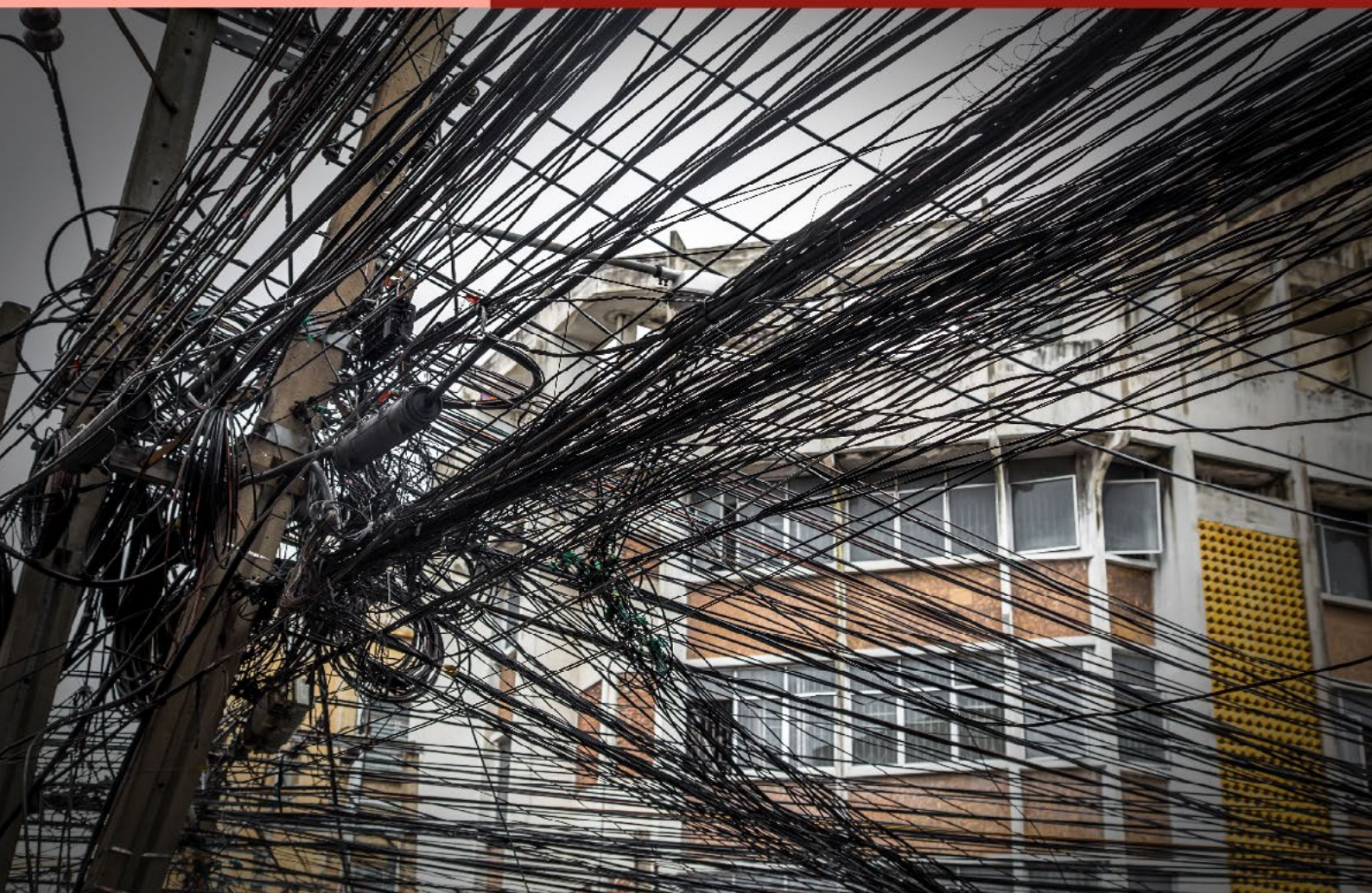


Jonatan Nuñez
Felipe Gutiérrez Ríos

Observatorio Petrolero Sur

LAS LUCES SON DEL PUEBLO

Energía, acceso y pobreza energética



1.	RESUMEN EJECUTIVO	/pag. 03
-----------	--------------------------	----------

2.	INTRODUCCIÓN	/pag. 06
-----------	---------------------	----------

2.1. Energía y pobreza en América Latina.

2.2. La noción de pobreza energética: surgimiento, interpretaciones y controversias.

2.3. Difusión de la noción de pobreza energética.

2.4. Visiones críticas en el interior de la Unión Europea.

3.	CASOS	/pag. 20
-----------	--------------	----------

3.1. Argentina

Tarifa social: organización en el medio de las ruinas que causó el neoliberalismo.

Energía y pobreza en Argentina.

Auge y declinación del rol del Estado en el sector eléctrico.

Contra el dominio del “pensamiento único” neoliberal.

3.2. México

La electricidad es del pueblo.

Energía y pobreza en México.

La extinción de Luz y Fuerza del Centro.

Una asamblea para luchar como usuarios.

Demandas: borrón y cuenta nueva, tarifas y derecho.

Hacia otra gestión de la energía.

3.3. Uruguay

El derecho a la energía en la transición.

La energía pública como derecho humano.

Energía y pobreza en Uruguay.

La disputa por las tarifas.

Un movimiento que democratice la energía.

4.	CONCLUSIONES	/pag. 44
-----------	---------------------	----------

RESUMEN EJECUTIVO

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en todo el planeta hay aproximadamente 2.800 millones de personas que cubren sus necesidades energéticas de forma precaria mediante la combustión de biomasa (leña, distintos tipos de carbón, excrementos, etc.). De esos 2 800 millones, cerca de 1 200 no poseen ningún tipo de acceso a redes de electricidad. Si bien los datos más negativos al respecto provienen de distintos sectores de África y Asia, América Latina no está exenta de estos graves problemas.

Pese a que Latinoamérica y sus sistemas energéticos están especialmente contemplados en iniciativas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, se estima que alrededor de 21,8 millones de personas carecen de acceso a la electricidad en esa región. Si bien las condiciones son muy heterogéneas en distintos países, la evidencia indica que la disparidad se agudiza en los sectores rurales y las periferias urbanas. Asimismo, aunque no se registran encuestas desagregadas de alcance continental, múltiples indicadores nacionales revelan que la brecha de género en el acceso a la energía es un fenómeno recurrente. Como veremos más adelante, los hogares encabezados por mujeres son especialmente vulnerables.

El objetivo del presente informe es contribuir a una visión latinoamericana del problema del acceso a la energía. Con ese fin, nos proponemos rastrear algunas experiencias que hablan de diversas formas de concebir el vínculo entre el territorio y sus necesidades energéticas. En particular, nos interesa historizar los procesos políticos, que conforman un mapa regional donde

la demanda por el derecho a la energía estuvo latente durante el siglo XX, creció y se proyectó en las últimas dos décadas del nuevo milenio. Al mismo tiempo, retomamos los principales discursos sobre el tema, para que aporten al debate sobre la pobreza y el acceso a la energía.

Los puntos clave que encontramos a partir de esta investigación son los siguientes:

- Si bien existen abordajes parciales previos, una de las primeras definiciones de la expresión “pobreza energética” data de la década de 1990, cuando la investigadora británica Brenda Boardman propuso que debían considerarse “energéticamente pobres” los hogares que tuvieran que destinar más del 10% de sus ingresos mensuales totales para conseguir un nivel de calefacción aceptable.
- Hay múltiples objeciones a los postulados de Boardman porque su enfoque fue pensado para la realidad de su país, con las implicancias socioeconómicas y climáticas inherentes, y es difícilmente universalizable. Al mismo tiempo el enfoque sobre los ingresos deja de lado la cuestión de las necesidades energéticas, que entraña diversas variables culturales y geográficas.
- En América Latina, instituciones como la CEPAL, aunque acotadas a visiones con sesgos economicistas, proponen evaluar las situaciones de pobreza energética desde perspectivas que contemplen las condiciones climáticas específicas de cada región, que presten atención a otras necesidades, además de la mera calefacción de los hogares, y que tengan en cuenta la interacción entre las dificultades de acceso a servicios básicos y otras situaciones que también precarizan la vida.
- Contemplar esta problemática solo en clave de “pobreza energética”, además de tener un sesgo estigmatizador sobre las personas con dificultades de acceso a la energía, tiende a pasar por alto las relaciones sociales que esa situación encubre. El hecho de que los servicios energéticos de calidad no estén al alcance de las mayorías convive con el derroche de algunas minorías, y esa es una situación que debe ser leída en clave política.
- Se han manifestado objeciones a esos planteos sobre el acceso a la energía, entre ellos la resistencia a los enfoques estatales sobre la pobreza energética en el mismo Reino Unido. En otras regiones –Cataluña, por ejemplo–, algunas poblaciones afectadas por cortes de suministro y tarifas altas se han organizado para acceder a la energía dando matices nuevos al debate sobre la pobreza energética.

- Las políticas públicas de los gobiernos en países centrales y periféricos suelen estar dominadas por un sesgo asistencialista. Impregnadas por este enfoque conceptual, limitan las posibilidades de repensar las relaciones de poder que hacen posible el presente estado de cosas.
- América Latina es una región rica en ejemplos de resistencia y de organización de los sectores populares con el objetivo de acceder a la energía y limitar los intentos privatizadores de compañías de diversa magnitud.
- Aunque acotados en sus ambiciones y afectados por múltiples precariedades, hay en nuestra región ejemplos fructíferos tendientes a entender la energía como un derecho. Las luchas de Luz y Fuerza Mar del Plata por la aplicación de la tarifa social en la provincia argentina de Buenos Aires, las de la Asamblea Nacional de Usuarios de la Energía Eléctrica para evitar los cortes y tarifazos en México y las de AUTE/Comuna en Uruguay por una tarifa “justa” demuestran esta experiencia de resistencia latinoamericana.
- En estos tres casos, el disparador principal es la pérdida del servicio público eléctrico a partir de procesos privatizadores. En esos procesos, la demanda de energía en cuanto derecho humano ha sido la columna vertebral de las disputas. Sin embargo, en los correspondientes procesos políticos, se ensayan variantes de control público de la energía que no significan, necesariamente, una vuelta a la gestión eléctrica del estado preneoliberal.

INTRODUCCIÓN

En nuestro continente, la falta de energía, las malas condiciones de acceso, las dificultades de pago de las tarifas y la morosidad endémica de millones de personas son algunos de los elementos que ponen de relieve las consecuencias de un modelo energético que reproduce las desigualdades del sistema económico y social en el que vivimos. Ante esta realidad, en toda América Latina, han surgido diversas experiencias que postulan el acceso a la energía como derecho humano y luchan por su defensa.

El objetivo del presente informe es contribuir a una visión latinoamericana del problema del acceso a la energía.

Para esto, nos proponemos rastrear algunas de estas experiencias, que hablan de diversas formas de concebir el vínculo entre el territorio y sus necesidades energéticas. En particular, nos interesa historizar los procesos políticos vinculados con esas experiencias, que conforman un mapa regional donde la demanda por el derecho a la energía estuvo latente durante el siglo XX, luego creció y se proyectó en las últimas dos décadas. Al mismo tiempo, retomamos los principales discursos sobre el tema para que aporten al debate sobre la pobreza y el acceso a la energía.

Analizaremos los distintos enfoques sobre los problemas del acceso a la energía. En una primera parte del informe revisaremos el origen histórico de las distintas caracterizaciones que se han hecho de la pobreza energética. Contrastaremos ese desarrollo teórico con visiones críticas surgidas de organizaciones de los propios países centrales. Luego **revisaremos tres procesos sociales vinculados a la demanda de acceso a la**

energía en Uruguay, Argentina y México. Dichos casos reúnen a sindicatos y movimientos de usuarias y usuarios de la energía, y ponen de manifiesto la pérdida de derechos, la necesidad de establecer una tarifa social y la disputa por el carácter público de la energía.

El análisis de casos nos permite comprobar que, lejos de un panorama estático y de resignación, se observan en nuestra región diversos procesos de disputa por el acceso a la energía. Si bien ofrecemos una aproximación que solo recoge experiencias de tres países, esos ejemplos permiten ilustrar los contornos de estas luchas y también permiten pensar la cuestión del acceso a la energía de manera situada en América Latina. Abordamos el texto de esta manera porque entendemos que los movimientos que describimos han permitido poner en discusión la necesidad de mejorar el acceso a la energía por parte de las grandes mayorías sociales y conseguir que sea más seguro y más justo. En última instancia, creemos que el resultado de estas disputas determinará el carácter que tendrá el modelo energético futuro, que hoy camina hacia una transición.

Análogamente, comprendemos que los procesos sociales relatados no están escindidos de una lucha mucho más amplia por mejorar las condiciones de vida de los sectores más postergados de nuestro continente. En suma, pensar cómo mejorar las condiciones de acceso a los servicios esenciales implica plantear el modo de enfrentar un modelo social y económico injusto, que en este caso se materializa en un sistema energético contaminante y empobrecedor.

2.1.

ENERGÍA Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en todo el planeta hay aproximadamente 2.800 millones de personas que cubren sus necesidades energéticas de forma precaria mediante la combustión de biomasa (leña, distintos tipos de carbón, excrementos, etc.). De esos 2.800 millones, cerca de 1.200 no poseen ningún tipo de acceso a redes de electricidad. Si bien los datos más negativos al respecto provienen de distintos sectores de África y Asia, América Latina no está exenta de estos graves problemas.

Pese a que América Latina y sus sistemas energéticos están especialmente contemplados en iniciativas como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, se estima que alrededor de 21,8 millones de personas carecen de acceso a la electricidad en esa región (Castelao Caruana y Méndez, 2019). Si bien las condiciones son muy heterogéneas en distintos países, la evidencia indica que la disparidad se agudiza en los sectores rurales y las periferias urbanas. Asimismo, aunque no se registran encuestas desagregadas de alcance continental, múltiples indicadores nacionales revelan que la brecha de género en el acceso a la energía es un fenómeno recurrente.

Aunque este tipo de dificultades en el acceso a la energía se catalogan generalmente bajo el rótulo de **pobreza energética**, no existe un consenso absoluto acerca del modo de definirla. No obstante, una parte considerable de la literatura [internacional](#) y [regional](#) especializada, considera que los hogares en situación de pobreza energética se caracterizan básicamente por alguna de estas carencias: a) los que no tienen posibilidad de

acceder a servicios energéticos modernos por motivos técnicos, b) los que destinan cantidades importantes de sus ingresos económicos a conseguir esos servicios (en general, más del 10%) o c) aquellos que acceden a niveles de consumo por debajo del umbral que les garantizaría un estándar de confort energético mínimo, entre otras consideraciones.

En vista de este problema estructural y endémico, y en consonancia con lo que sucede en [países centrales](#), en América Latina buena parte de los documentos producidos por organismos como la ONU, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE 2019) y otros, gira en torno a la necesidad de mejorar las políticas públicas. Entre la batería de propuestas, suelen reiterarse los llamados a revisar los esquemas de subsidios y de ayuda social para el acceso a la energía, la regionalización y municipalización de los proyectos y, en creciente medida, el reclamo por más fuentes renovables no convencionales (CEPAL, 2018).

Pese a que a lo largo de este trabajo nos referiremos a diferentes definiciones que permiten aproximarse técnicamente a las situaciones de pobreza energética, es necesario señalar que las formulaciones estrictamente cuantitativas muchas veces dificultan el análisis desde perspectivas más amplias y sistémicas. **Un supuesto básico del cual partimos es que las dificultades de algunos hogares para proveerse de recursos energéticos básicos no reflejan un problema exclusivamente técnico y coyuntural: son en realidad un reflejo de inequidades estructurales del modo de producción capitalista.** En otras palabras, asistimos en la actualidad a una distribución social de la energía de carácter desigual y combinado. En este tipo de desarrollo, el consumo energético dispendioso en [actividades especulativas y agresivas con el ambiente](#) convive sin aparente incoherencia con las crecientes dificultades de las grandes mayorías para alcanzar niveles de vida digna, incluso en [países de altos ingresos](#). Esa dinámica se ve en buena medida favorecida por la creciente privatización y oligopolización de los servicios energéticos, que subordina las demandas populares a los intereses del mercado, tanto en [Europa](#) como en [América Latina](#).

Cuestionar entonces la pobreza energética implica discutir el modo en el cual se reproducen los patrones de acumulación hegemónicos.



LA NOCIÓN DE POBREZA ENERGÉTICA: SURGIMIENTO, INTERPRETACIONES Y CONTROVERSIAS

La noción de pobreza energética no es novedosa. Pese a tener antecedentes de abordajes sobre la cuestión que datan incluso de comienzos del siglo XX, las primeras definiciones formales de esa expresión aparecieron a fines de la década de 1970.

En aquel momento y en el mundo académico británico, autores como Paul Richardson y Paul Lewis propusieron enfoques de esa noción centrados en el acceso energético de subsistencia por parte de los grupos familiares. Concretamente, esos investigadores entendían que un hogar en condiciones de pobreza energética era aquel que no contaba con los recursos económicos necesarios para pagar el combustible indispensable para la calefacción de su vivienda de modo que sus integrantes tuvieran un confort térmico mínimo (García Ochoa, 2014).

Sin embargo, pese a su valor descriptivo, esas propuestas no estaban acompañadas por sugerencias metodológicas que permitieran cuantificar cuál era el umbral objetivo por debajo del cual un hogar se encontraba en situación de pobreza energética. En vista de este tipo de dificultades, a comienzos de la década de 1990 especialistas como Brenda Boardman formularon otras propuestas procurando sistematizar qué se entendía por pobreza energética. Pensando desde la realidad británica, **Boardman propuso que debía considerarse en tal situación a los hogares que tuviesen que destinar más del 10% de los ingresos mensuales totales para alcanzar niveles de calefacción aceptables.** Esa perspectiva no solo trazaba una línea de delimitación para evaluar qué

se entendía por pobreza energética sino que, además, despertaba una serie de preocupaciones sobre la eficiencia energética de los hogares. Desde ese punto de vista, el esfuerzo por mejorar las condiciones de aislamiento y ventilación de los ambientes de las casas era también un camino para reducir los montos de dinero destinados a su acondicionamiento térmico (Durán, 2018).

Pese a las innovaciones metodológicas de Boardman, algunos especialistas cuestionaron las limitaciones que se desprendían de ellas porque, según ellos, el método propuesto se centraba en un elemento de valoración subjetiva difícil de estandarizar, como el confort térmico. Asimismo, se señalaba que este enfoque no contemplaba que en muchos países es sumamente difícil recopilar los datos sobre el gasto energético y referirlos al ingreso familiar total (García Ochoa, 2014).

Por otro lado, la visión de la pobreza basada en un umbral del 10% del gasto familiar también fue criticada por su falta de reflexión sobre el contexto de los hogares. Derivado de los llamados posicionamientos “consensuales” (Castelao Caruana y Méndez, 2019), este cuestionamiento a la visión de Boardman señala que los hogares suelen resolver sus necesidades energéticas recurriendo a combinaciones de fuentes diversas, vinculadas con las normas y prácticas socioculturales vigentes, las características climáticas y geográficas, las condiciones socioeconómicas y de infraestructura, etc. La mayoría de las veces, la calidad mínima y el umbral de costos que cada grupo familiar considera tolerable para hacer frente a sus requerimientos de energía no se definen en función de un porcentaje universal inamovible: se estiman a partir de todas esas otras variables climáticas, geográficas y socioculturales (Billi et al., 2018).

En vista de estas múltiples dificultades, en los últimos años surgieron propuestas que, sin renunciar a objetivos de índole cuantitativa dura, procuran utilizar parámetros que reflejen la complejidad de las formulaciones precedentes. Una de ellas es el “índice de pobreza energética”, que expresa la pobreza energética como la media entre los diversos bienes que, a la hora de tomar en cuenta las combinaciones disponibles de fuentes y servicios energéticos, se eligen para representar las necesidades energéticas absolutas (Billi et al., 2018).

Pese a esos intentos de sumar densidad explicativa a las definiciones existentes, en los hechos resulta difícil trasladarlos sin mediaciones desde sus espacios de gestación en los países centrales (en este caso, principalmente Gran Bretaña) hacia otras regiones con realidades abigarradas como Amé-

rica Latina. Documentos de organismos como la CEPAL consideran que, para evaluar la pobreza energética en América Latina, es indispensable tener en cuenta al menos cuatro criterios metodológicos (García Ochoa, 2014: 15).

En primer lugar, un tema que se destaca es la diferencia entre el clima de Gran Bretaña y el de América Latina. En Gran Bretaña, el clima es relativamente homogéneo; en América Latina es muy heterogéneo. Por ese motivo, cada país –e incluso las distintas regiones de un mismo país– debe definir umbrales de requerimientos energéticos en función de sus singularidades climáticas estacionales. Un segundo elemento de discrepancia señalado por la CEPAL se refiere a las limitaciones que genera evaluar la pobreza energética únicamente en función de satisfacer las necesidades de calefacción. Por el contrario, el documento de la CEPAL resalta que la energía se utiliza para múltiples actividades que condicionan la calidad de vida de las poblaciones: desde la cocción y refrigeración de alimentos hasta las actividades de entretenimiento. Una tercera cuestión problemática resaltada por la Comisión subraya que, en ciertas ocasiones y contextos, los diversos niveles de consumo energético están vinculados con determinados estatus sociales. Por consiguiente, habría dispersión en el cálculo de los umbrales máximos y mínimos de ingresos familiares destinados a satisfacer necesidades energéticas, pero también habría dificultades para comparar diferentes países entre sí, e incluso regiones de un mismo territorio nacional. Finalmente, retomando los enfoques sobre la pobreza de Amartya Sen,¹ la cuarta propuesta de la CEPAL considera que si no se cubren las necesidades energéticas absolutas de un hogar, nos hallamos ante un estado de privación absoluta. Sin embargo, esas necesidades no se pueden resolver de manera absoluta con medidas exógenas; la forma en que se satisfacen es lo que cambia según el marco sociocultural, y esto es lo relativo.

1_ Sen (2000) define la pobreza desde una perspectiva centrada en la satisfacción de necesidades básicas en sentido amplio: no solo tiene en cuenta el hecho de hallarse por debajo de cierta línea de ingresos familiares. Desde esa perspectiva, la pobreza puede expresarse en una mortalidad prematura respecto de la esperanza de vida nacional, en una nutrición carente, en la escasa escolarización y en el acceso limitado o nulo a servicios básicos, entre otras dimensiones.

DIFUSIÓN DE LA NOCIÓN DE “POBREZA ENERGÉTICA”

Después de casi una década de debates sobre la noción de pobreza energética basada en la línea del 10% de los ingresos, a fines de 1999 el gobierno del Reino Unido decidió poner en marcha un Grupo Interministerial sobre Pobreza Energética para tomar medidas concretas al respecto. Partiendo de un censo de necesidades que señalaba que en 1996 cerca de cinco millones y medio de ciudadanos del reino estaban en situación de pobreza energética, ese Grupo elaboró la “Estrategia británica sobre pobreza energética”, lanzada públicamente en febrero de 2001. El gobierno británico declaraba que, con esa iniciativa, proyectaba reducir en un 85% la cantidad de habitantes en situación de pobreza energética para el año 2010.

Sin embargo, hubo dificultades para concretar la propuesta, debidas al alza de los precios de los combustibles durante los primeros años del milenio. Después de los primeros resultados positivos, ese aumento desbarató lo proyectado.

Puede observarse un ejemplo de ese fenómeno en el hecho de que en el Reino Unido los hogares en situación de pobreza energética aumentaron de 2 millones aproximadamente en 2004 a 5,5 millones en 2009.

El gobierno británico se vio obligado así a reformular sus plazos originales, replanteado primero como meta 2013 y luego 2016. Pese a estos cambios, y en vista del fracaso del cronograma propuesto, en 2014 se alteraron de forma definitiva los plazos y también los objetivos mismos planteados en

la “Estrategia” primitiva. En particular, a partir de ese momento la cuasi erradicación de la pobreza ya no figuraría como objetivo y se plantearía, en cambio, alcanzar “la eficiencia energética de los hogares” alrededor del año 2030.

En lo que hace a las contradicciones resultantes de ese proyecto, llama la atención un elemento de las campañas relativas a los objetivos originales de la “Estrategia”, campañas que llevaron adelante organizaciones ambientales como Amigos de la Tierra. Concretamente, la objeción de Amigos de la Tierra (que obligó a una reformulación de la iniciativa por parte del gobierno) se centraba en dos hechos: que el proyecto no proponía una erradicación total de la pobreza energética de los hogares y que se concentraba excesivamente en Inglaterra y Escocia, relegando a Irlanda del Norte y Gales (Smith, 2017).

Planes como el británico se conjugaron progresivamente con otros de escala continental impulsados por la Unión Europea (UE). Las primeras menciones formales de la problemática a escala institucional pueden observarse en la formulación del Tercer Paquete Energético (*Third Energy Package*), impulsado por el Parlamento Europeo en 2009. En ese documento, la comisión redactora reconocía la existencia de un creciente problema de pobreza energética en el continente, que requería políticas de apoyo a los consumidores afectados a fin de aliviar su situación (Bouzarovski Petrova y Sarlamanov, 2012).

A partir de entonces, siempre con una mirada puesta en el nivel de consumo y sin cuestionar el tratamiento mercantil de la energía, la UE impulsó múltiples iniciativas para evaluar las dificultades de acceso a la energía. Quizás una de las más ambiciosas haya sido el lanzamiento del Observatorio de la Pobreza Energética de la UE (EPOV, por su sigla en inglés). Según los textos oficiales, el objetivo del Observatorio consistiría en recoger información a gran escala sobre la situación energética de los distintos países miembros de la Unión Europea durante 40 meses. Los datos reunidos se utilizarían para combatir el problema con herramientas mejores, enfocadas en fomentar el trabajo en red entre distintas instituciones, en difundir información técnica y en contribuir a la formulación de políticas de escala por medio de la publicación de guías y materiales de formación (EU Energy Poverty Observatory, s.f.).

Indudablemente, el punto más alto de la difusión de la noción de pobreza energética dentro de las agendas multilaterales en la actualidad tiene que ver con la inclusión de ese concepto entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU, publicados en 2015. **El número siete de esos**

objetivos parte del hecho de que el 13% de la población mundial no tiene acceso a redes de electricidad y que 3.000 millones de personas dependen de la biomasa y de desechos de origen animal para satisfacer sus necesidades energéticas. Asimismo, se señala en ese documento que semejante situación se da en un marco en el cual 60% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provienen del consumo energético. Por otro lado, el informe de la ONU revela que tan solo en 2012 la contaminación del aire doméstico por combustión de fuentes energéticas deficientes fue la causante de 4,3 millones de muertes.

Esta estadística ofrece, además, un dato categórico sobre el sesgo de género: 6 de cada 10 víctimas fueron mujeres y niñas.

Frente a ello, la Organización de las Naciones Unidas propone que en 2030 haya acceso universal a servicios energéticos fiables, accesibles y modernos. En buena medida, un camino para lograrlo consiste en aumentar los niveles de eficiencia y en incorporar en gran escala fuentes renovables. Para ello, sería necesaria la cooperación internacional en sentido amplio, pero habría que sumarle la colaboración de los países centrales con los de menor capacidad de acceso a recursos económicos y tecnológicos (ONU, 2015).

VISIONES CRÍTICAS EN EL INTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

En el ámbito europeo, existen diversas organizaciones y [redes](#) que desde hace varias décadas vienen debatiendo las situaciones de pobreza energética desde visiones que exceden una formulación estrictamente técnica, especialmente desde una perspectiva que considera el acceso a la energía como un [derecho](#).

Una de esas organizaciones es la Alianza contra la Pobreza Energética (APE), con sede en Cataluña. La APE nació en 2014, en el contexto de fuerte recesión económica en la cual se encontraba España tras el estallido de la crisis financiera global de 2008. Entre las múltiples dificultades que la situación generaba para los sectores sociales menos favorecidos, una de las más acuciantes era el acceso a la vivienda. En una coyuntura signada por la imposibilidad de las familias de hacer frente a hipotecas y alquileres —situación que muchas veces concluía en desalojos— los diferentes grupos que confluyeron en la APE (organizaciones para conseguir vivienda, movimientos de “parados”/desocupados/as, agrupaciones ecologistas, etc.) observaron que la lucha por la vivienda debía estar acompañada por exigencias de dignidad. Con esa premisa, era imposible relegar la disputa por el acceso a la energía y el agua.

Mònica Guiteras, socióloga catalana integrante de la APE y de Ingeniería Sin fronteras, considera que, si bien la capacidad explicativa de la expresión “pobreza energética” es acotada en términos estrictamente técnicos, su presencia en los medios en el marco de la crisis de vivienda, permitía plantear discusiones más amplias. Partiendo de señalar las difi-

cultades de las familias para hacer frente al pago de facturas eléctricas que superaban sus ingresos –decía Guiteras–, se podía comenzar un debate que pusiera en cuestión las “responsabilidades de las empresas privadas que tienen el incomprensible privilegio de gestionar estos servicios”. La preocupación estribaría, entonces, en tomar el concepto técnico relativo a los altos precios de la energía, las ineficiencias térmicas de las viviendas y los bajos ingresos de las familias y vincular todas esas características para politizar su definición. En última instancia, se trataba de rescatar al “pobre energético” de la mera victimización y abogar por su empoderamiento para la organización.

Corresponde señalar que en los [informes](#) de Ingeniería Sin Fronteras se define la pobreza energética como una cuestión de injusticia redistributiva en el acceso a los servicios elementales (además de la energía, el agua), injusticia generada por una combinación de desigualdades en los ingresos, en el precio de dichos servicios y en las características de la vivienda. Para estos/as especialistas, la dificultad en el acceso a la energía debe relacionarse con otro tipo de inequidades, como la injusticia ambiental y climática. Y es así porque la falta de acceso al consumo por parte de algunos sectores se vincula indefectiblemente con el sobreconsumo de otros. Los efectos ambientales perniciosos de esta dinámica profundizan la situación precaria de los sectores de subconsumo.

Desde esa perspectiva, entonces, las distintas injusticias que configuran situaciones de pobreza energética no son compartimientos estancos y disociados entre sí; más bien son parte de una lógica de funcionamiento sistémico constituido por múltiples dimensiones interconectadas.

Se subraya que solucionar situaciones de pobreza energética no consiste sencillamente en cuestionar márgenes de consumo o hablar de un “consumo adecuado” preestablecido con criterio cuantitativo desde instancias gubernamentales. La cuestión radica en dar cuenta del modo en que la dinámica propuesta por la actual estructura del sistema energético español genera la exclusión de crecientes bolsones de la población. Un elemento central que subyace tras esta caracterización es la concepción de la energía no como un bien, sino como un derecho. De acuerdo con Guiteras, detrás de las movilizaciones impulsadas por estas percepciones se promueve el “derecho a decidir sobre la energía, el derecho a ser consultados, el derecho a que no sea solo una cuestión gestionada por expertos, romper con la cultura de los expertos”. Así, una de las propuestas consideradas por Ingeniería Sin Fronteras es que los gobiernos garanticen un umbral “mínimo vital” de acceso a la energía, entendido como una cantidad básica de energía.

En el mismo sentido –sin adoptar por ello posiciones que podrían ser catalogadas de “antidesarrollistas”–, se resalta el derecho de las comunidades a oponerse a megaproyectos, en particular cuando pueden implicar la pérdida de suministros irremplazables. En esta línea, Ingeniería Sin Fronteras impulsó denuncias contra compañías energéticas españolas como Repsol y Unión Fenosa, entre otras, porque esas empresas reproducirían en Europa (en menor escala) políticas de criminalización de ambientalistas, tal como lo hacen en América Latina. Ese accionar empresarial contra activistas puede verse en casos como el [enjuiciamiento](#) de tres activistas de la APE por parte de Aguas de Barcelona (perteneciente al Grupo Agbar-Suez) tras una campaña por la condonación de deudas a familias en situación de vulnerabilidad.

Ingeniería Sin Fronteras resalta especialmente la necesaria aplicación de una [perspectiva de género](#) en la evaluación de situaciones de pobreza energética. Se puede comprobar que las mujeres tienen más probabilidad de hallar dificultades de acceso a servicios energéticos, en particular en los hogares monomarentales. Según Guiteras, existe una feminización de la pobreza en general, que se hace muy visible cuando se analiza la pobreza energética. Dice esta investigadora:

“**Hay una brecha salarial, hay un techo de cristal, una conciliación muy complicada que hace que las mujeres se queden sin generar ingresos porque están ampliando sus bajas de maternidad. La división sexual del trabajo en el contexto actual provoca que las mujeres ingresen en trabajos menos valorados, peor pagados, más precarizados y con jornadas más cortas”**

En efecto, según dicho informe, basándose en la metodología sustentada en los ingresos individuales que se emplea en la Cátedra de Inclusión Social de la Universidad Rovira I Virgili, existe en Cataluña una tasa de riesgo energético de 25,7% entre los hombres, que llega a un 49,7% entre las mujeres. La complejidad del panorama no hace más que acentuarse cuando el sesgo de género se combina con otras vulnerabilidades como la edad avanzada o la condición de inmigrante.

En este complejo marco, la APE se sumó a iniciativas que buscaban poner en pie de organización a los habitantes de ciudades como Barcelona con un enfoque [municipalista](#). Según Guiteras, el movimiento de municipalización procura que los servicios básicos privatizados retornen a manos públicas tratando de que las comunidades sean participantes activas del proceso. Es interesante el contraste de esta propuesta con iniciativas desprivatizadoras de corte nacional, diferencia debida al escepticismo exis-

tente con respecto a la posibilidad real de poner en marcha instancias de decisión democrática profundas a escala nacional.

Llegados a este punto, podemos dar cuenta no solo de la diversidad de enfoques sobre la definición de pobreza energética, sino también de la carga política que tiene toda la cuestión. En resumidas cuentas, podría afirmarse que intentar conceptualizar qué se entiende por pobreza energética implica caracterizar las múltiples inequidades que supone la pobreza y obliga a hacer esa caracterización

Es importante señalar que hay en nuestra región un amplio abanico de experiencias de resistencia y organización para evitar la privatización de servicios públicos y para universalizar también el acceso a esos servicios entendiéndolos como derechos. En efecto, la lucha por la energía tuvo capítulos muy destacados, tales como la “Guerra del gas” en Bolivia durante 2003; las movilizaciones indígenas y campesinas en la Amazonía ecuatoriana por las consecuencias de la explotación petrolera; el levantamiento social de la región de Magallanes, Chile, por el alza del precio del gas en 2011; o la resistencia por parte de usuarios y usuarias al “tarifazo” de los servicios públicos que quiso implementar el gobierno de Mauricio Macri en Argentina en 2016, entre tantos otros ejemplos. A fin de abordar el tema concreto de la lucha por el acceso a la energía con la complejidad que merece, en los próximos apartados reconstruiremos tres experiencias destacadas de organización desde abajo para hacer frente a las dificultades de acceso a la energía en América Latina. **Lo haremos a través del relato de tres casos de Argentina, México y Uruguay.**



ARGENTINA

TARIFA SOCIAL: ORGANIZACIÓN EN MEDIO DE LAS RUINAS QUE CAUSÓ EL NEOLIBERALISMO

En este apartado, reconstruiremos la trayectoria del sistema eléctrico argentino desde el avance de la presencia estatal en la planificación estratégica, a mediados del siglo XX, hasta su fragmentación en clave neoliberal en la década de 1990 y las resistencias que concitó. En concreto, nos concentraremos en la lucha por una tarifa social en la provincia de Buenos Aires, cuyo epicentro de organización giró en buena medida en torno a Luz y Fuerza Mar del Plata y la FeTERA.

Energía y pobreza en Argentina

La matriz energética de Argentina está fuertemente centrada en hidrocarburos, que representan cerca del 85% del total de las fuentes primarias. Según el [Balance Energético Nacional 2020](#), durante ese año 54,67% de la energía del país provino del gas natural y 29,47%, del petróleo. En este último sector, cumple un rol destacado YPF, empresa mayoritariamente propiedad del Estado aunque su comportamiento está regido por lógicas de mercado. La preeminencia de esta empresa puede apreciarse en el hecho de que en enero de 2021 era la principal extractora de hidrocarburos, responsable de la recuperación de 29% del gas y 43,4% del petróleo. A escala, esa posición predominante se repetía en la participación sobre recursos no convencionales extraídos por medio de la fracturación hidráulica (*fracking*) en Vaca Muerta. Allí, durante ese período, YPF extrajo 32% del gas y 42,8% del petróleo de este tipo (EJES, 2021).

Este panorama, de por sí complejo en cuanto a sus perspectivas de sustentabilidad ambiental, se agrava aún más si se observan solamente las fuentes productoras de electricidad. **De acuerdo con Cammesa, en agosto de 2021 existía una capacidad instalada de 42.584 MW, de los cuales 25.322 MW (casi 60% del total) se producían en centrales térmicas.** De esas centrales, 88,6% se alimentaban con gas, 6,5% se alimentaban con gas oil, 2,9% con carbón mineral y 2% con fuel oil. Esta dinámica de funcionamiento del sistema eléctrico de escasa perspectiva ecológica también **se halla fuertemente concentrada en una estrecha franja geográfica del país: 47% de la electricidad volcada al sistema en el mismo mes de agosto se consumió en las provincias del Litoral y el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires** (Cammesa, 2021).

Así esbozado el contexto, debe decirse que para caracterizar la cantidad de hogares argentinos en situación de pobreza energética o con dificultades de acceso a la energía, nos encontramos con la dificultad inicial de falta de estadísticas oficiales al respecto. No obstante, existen aproximaciones que permiten ver cuál es la situación a nivel nacional. Investigaciones como las de Durán (2018), proponen realizar este análisis categorizando como “pobres” a las familias que deben desembolsar más del 10% de sus ingresos totales para satisfacer sus necesidades energéticas. Con este enfoque metodológico, y utilizando la Encuesta Permanente de Hogares como base de datos, puede verse que entre los años 2003 y 2015 hubo una fuerte disminución de la pobreza energética, que se redujo de 40% a 0,8%. En buena medida propiciada por la política de elevados subsidios a la electricidad ensayada por los gobiernos kirchneristas, esa disminución de la pobreza comenzó a invertirse con la llegada a la presidencia de Mauricio Macri en 2015. Un indicio de ese retroceso es el hecho de que, al calor del llamado “tarifazo” de 2016, la cantidad de hogares con pobreza energética ascendió al 15,1%.

Además de expresar distintas concepciones de la cuestión energética, estas cifras muestran la precariedad de la vida actual en Argentina, donde una parte importante de la población puede sustentar su consumo energético básico solo a través de subsidios. Las dificultades vinculadas con las estadísticas y la tarificación determinan que las contribuciones estatales para alivianar las tarifas pagadas por los usuarios no solo se destinen a los grupos de menores recursos, sino que también alcancen a importantes sectores industriales y residenciales de ingresos medios y altos. Todo esto hace necesario repensar el sistema en conjunto y plantear formas más progresivas de disposición de subsidios, a la vez que exige poner en marcha nuevos esquemas de tarifas sociales y consumos mínimos garantizados.

Más adelante, podremos ver algunos elementos de organización popular que tienden a estas metas, cuando nos adentremos en la experiencia que se vivió en Mar del Plata a comienzos de la década de 2000.

Auge y declinación del rol del Estado en el sector eléctrico

Al calor de la creciente presencia estatal en áreas estratégicas impulsada por el primer gobierno de Juan Domingo Perón, se creó en 1946 la Dirección Nacional de Centrales Eléctricas del Estado, organismo destinado a la construcción y operación de centrales de energía eléctrica. Un año después se puso en marcha Agua y Energía Eléctrica S.A., empresa encargada del desarrollo de un sistema de generación, transporte y distribución de energía hidroeléctrica en el país.

Con un fuerte cambio de signo político, pero siguiendo la misma línea estatista, en el año 1962 el gobierno nacional concedió la generación y distribución de electricidad en la Capital Federal y municipios adyacentes a Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), empresa de capitales públicos. Esta avanzada fue acompañada un tiempo después, en 1967, por la constitución de Hidroeléctrica Norpatagonia S.A. (Hidronor), que tenía el objetivo de construir y gestionar represas ubicadas en el sur del país. Otro paso en esa trayectoria del sector eléctrico se dio en 1978, momento en el cual la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad (CIADE), encargada hasta ese momento de proveer electricidad a buena parte de la Capital Federal, traspasó el conjunto de sus activos al gobierno nacional, y se transformó así en una empresa de carácter íntegramente público.

El resultado de este recorrido fue que alrededor de 1990, 97% del suministro eléctrico de la Argentina se encontraba en manos del Estado nacional y, en menor medida, de las provincias (Pampa Energía, s.f.). Sin embargo, esa realidad se contraponía a un cambio radical en la concepción preponderante del rol de las empresas públicas. En efecto, en el año 1992, con la aprobación de la ley 24.065 por parte del gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999), el sector eléctrico se alineó con lo propuesto previamente por iniciativas como la ley de Reforma del Estado y la de Emergencia Administrativa: generar condiciones para el avance de la gestión privada sobre los activos que hasta ese momento eran públicos.

Concretamente en este caso, ese cambio se llevó cabo mediante la puesta en marcha del Marco Regulatorio Eléctrico, que planteó los lineamientos

básicos para avanzar con la adjudicación de empresas a grupos económicos particulares. Un elemento destacado en ese sentido fue la creación del Ente Regulador de la Electricidad (ENRE), que debía velar por el cumplimiento de la normativa vigente y la correcta operación de las plantas por parte de las empresas adjudicatarias, según determinados estándares de calidad, que supuestamente no se podían sostener en una gestión estatal. Con respecto a la venta de energía desde sus fuentes de generación, las operaciones pasarían a estar bajo la administración del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), cuya lógica de funcionamiento se guiaría por la fijación de precios de “equilibrio” a través del mercado spot. En el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires, el resultado de esa batería normativa fue la segmentación de SEGBA en dos empresas privadas: EDENOR y EDESUR, las cuales se dividirían de forma “equitativa” la prestación del servicio eléctrico en la Capital Federal y los distintos municipios que rodean a la ciudad. Esa operatoria se repetiría a escala a lo largo y a lo ancho del país (ENRE, 1998).

Se decía que esas políticas tenían el fin de mejorar las condiciones de funcionamiento del sistema eléctrico, acusado de supuesta ineficiencia. Asimismo, se afirmaba que los principales beneficiarios serían los usuarios. No había consenso general sobre esa interpretación, que generó múltiples resistencias.

Una de esas expresiones antagónicas a las directivas neoliberales es la que se puso de manifiesto en la trayectoria de la Federación de Trabajadores de la Energía de la República Argentina (FeTERA) y en su lucha por el reconocimiento de la energía eléctrica en cuanto derecho. Un episodio destacado a favor de esta nueva concepción fue la propuesta de una tarifa social para la provincia de Buenos Aires, en cuya génesis y desarrollo nos concentraremos en el próximo apartado.

Contra el dominio del “pensamiento único” neoliberal

La formación de FeTERA se relaciona de forma estrecha con los críticos cambios económicos, políticos y sociales que propició el auge neoliberal desde finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990. Surgida de forma orgánica y estatutaria en 1995, FeTERA se proponía agrupar a todas las entidades gremiales y organizaciones independientes de trabajadores de la energía que se opusieran al estado de cosas imperante, caracterizado por el dominio del capitalismo global que destruye dere-

chos y puestos de trabajo, y explota en exceso los recursos naturales no renovables (FeTERA, s.f.). La Federación se vio especialmente nutrida por sectores descontentos con las decisiones del histórico sindicato de trabajadores de la electricidad, Luz y Fuerza. También contó con la presencia de trabajadoras y trabajadores estatales, del carbón, la energía nuclear y contingentes de despedidos en el proceso de privatización de YPF, entre otros. FeTERA expresaba un cambio de época en la clase obrera de Argentina y se ubicó dentro de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), nacida en 1991 como resultado de la confrontación de sectores cada vez mayores con las cúpulas de los principales gremios de la Confederación General del Trabajo (CGT), a las cuales acusaban de tener una actitud de complicidad con la privatización de empresas públicas y de aquiescencia ante la pérdida de derechos laborales (Gutiérrez Ríos, 2017).

Según **Gabriel Martínez** –ex Secretario General de Luz y Fuerza, Mar del Plata, y ex Secretario de Organización de FeTERA–, **la situación a comienzos de la década de 1990 no solo reflejaba un proceso de desintegración de la participación estatal en la vida social, debido a la enajenación de las empresas prestadoras de servicios, sino que ponía de manifiesto, más bien, la aparición de una “indigencia estadísticamente estructural”**. Esa precarización general de la vida, resultado de una pérdida generalizada de derechos, repercutió en la posibilidad de acceder a consumos mínimos de servicios básicos indispensables para un nivel de vida digno.

En lo que atañe estrictamente al servicio de electricidad, Martínez considera que después de las privatizaciones, en la ciudad de Mar del Plata las empresas privatizadas intentaron retirar los medidores de electricidad correspondientes a usuarios morosos que, en reiteradas ocasiones resistieron activamente esa operación, a veces con violencia. A ese complejo panorama, que implicaba riesgo para la integridad física de los trabajadores de la electricidad, se sumaba el creciente malestar político reinante entre ellos. En consecuencia, el retiro de medidores pedido por las empresas pocas veces se concretaba, pese a los intentos de los directorios por involucrar a las fuerzas policiales y al Poder Judicial, recurriendo a la figura del “fraude eléctrico”.

Como ya se señaló, uno de los elementos destacados por las organizaciones de trabajadores disconformes con el rumbo tomado por la política económica del gobierno peronista tenía que ver con la incomodidad y el rechazo que suscitaba la actitud adoptada por los gremios de mayor peso. Según Martínez, **“las privatizaciones contaron con apoyo sindical en la mayoría de los casos y en algún aspecto, o en muchos as-**

pectos, se convirtieron en socios de las privatizaciones porque participaron como directores, como integrantes de los directorios de las empresas privatizadas”. Sin embargo, frente a esa situación, resalta la posición de la seccional Mar del Plata del sindicato de Luz y Fuerza, que enfrentó en todos sus aspectos el proceso de privatización y flexibilización laboral, al menos hasta el año 1997, cuando una parte de su padrón decidió conformar otra organización con posiciones afines a las ideas neoliberales dominantes.

El avance de la década de 1990 dejaba ver cada vez más que las políticas privatistas afectaban la vida de las grandes mayorías populares. En el caso de los servicios públicos, había una circunstancia que se volvía apremiante: la imposibilidad de pagar cualquier tipo de tarifa por parte de los bolsos de población desempleada, cada vez más densos.

“ De acuerdo con Martínez, “las familias de desocupados abundaban por todos lados, las tasas de desocupación eran muy importantes. La falta de ingresos de estos sectores era total, porque a diferencia de la existencia de varios tipos de subsidios como los que hay hoy en día, en los ‘90 esto no estaba presente o se estaba inventando”

Pese a que las condiciones mínimas de vida digna eran cada vez más precarias, no debe subestimarse la capacidad de resistencia de los sectores populares, como se comprueba recordando las estrategias que utilizaban cuando las empresas lograban concretar un corte. De acuerdo con lo que relata el referente de Luz y Fuerza Mar del Plata, frente a una situación semejante, “el vecino agarraba una escalera y seguía consumiendo, esto sucedía con muchísimos vecinos: colgarse de la luz a fines de los ‘90 y a principios de los 2000 fue un escenario muy común en buena parte de la provincia de Buenos Aires, no solamente en Mar del Plata o la costa, sino en todo el Gran Buenos Aires”.

Pese a este escenario de oposición desde abajo a la pauperización de la vida, los trabajadores agrupados en FeTERA sentían la necesidad de ir más allá y procurar que el acceso a cierto nivel mínimo de consumo de energía se reconociera como un derecho. Un primer paso en ese sentido fue intentar romper con la inercia producida por el conjunto de derrotas que venían padeciendo. Comenta Martínez: “necesitábamos crear alternativas de resistencia, inventar la resistencia y convencer a otros de que era posible. Para eso nos teníamos que convencer entre nosotros y eso fue un trabajo muy duro. Dentro del sindicato de Luz y Fuerza teníamos un afiche que decía ‘se puede’, y había muchos compañeros que no entendían qué era lo que se podía”. **Uno de los ejes de esa proyección hacia**

adelante consistía en generar consenso acerca de que el camino para los caídos del sistema no era robar energía con métodos más o menos ingeniosos sino garantizar legalmente el suministro energético. Por ese entonces, ya al filo del año 2000, se comenzó a discutir en concreto la posibilidad de proponer una tarifa social para la electricidad.

Con la premisa de que la protesta es el primer paso de resistencia, Luz y Fuerza Mar del Plata fue el primer actor social que denunció a la Empresa Distribuidora de Energía Atlántica (EDEA), encargada de suministrar electricidad a la principal localidad balnearia y a otras también ubicadas en la costa. Después de una serie de acciones que incluyeron movilizaciones de trabajadores ocupados y desocupados, importantes cortes de rutas y la “toma simbólica” de las oficinas de la empresa, el gobierno municipal comenzó a prestar mayor atención a las demandas de los afectados por las dificultades de acceso a la energía y también empezó a tratar la cuestión con las autoridades provinciales. Un hito importante en este camino fue la reunión que se logró concretar con las autoridades de EDEA en diciembre de 1999 gracias a las gestiones de José Rigane, por entonces Secretario General de Luz y Fuerza y la FeTERA. En esa reunión, también participaron distintos representantes de la CTA, movimientos vecinales y universitarios, y representantes de pequeñas y medianas empresas.

Los reclamos abarcaban ciertas cuestiones básicas: la necesidad de otorgar facilidades de reconexión para los usuarios que habían perdido acceso legal al servicio, el refinanciamiento de las deudas con la empresa y la anulación de facturas impagables que iban de los \$100 hasta los \$200 (en ese momento equivalentes a dólares estadounidenses). Ante una comisión conformada por los distintos sectores participantes, la empresa se comprometió a reclamar que el estado provincial se hiciera presente para resolver las demandas. A diferencia de lo que había sucedido hasta entonces, se consiguió así que el gobernador bonaerense, Carlos Ruckauf, y funcionarios locales prometieran estudiar cómo elaborar una tarifa social para Mar del Plata y establecer una rebaja general en los costos eléctricos (CTA, s.f.).

Hubo una movilización incesante de los sectores involucrados en el reclamo en distintos puntos de la provincia de Buenos Aires, de suerte que ese primer éxito continuó con la resolución 17 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, en enero del 2000. Esa resolución habilitaba a las empresas distribuidoras de energía a “otorgar a actuales usuarios residenciales con escasos recursos, existentes o futuros, tarifas inferiores a las que sean reguladas en cada período”. La disposición se desprendía de la letra del Marco Regulatorio, el cual proponía que toda persona humana debía tener acce-

so al servicio eléctrico. Con el golpe de efecto de la resolución 17, se instalaba nuevamente en la escena legislativa la convicción de que se podía considerar la energía como un bien social y que el acceso a energía era un derecho del cual ningún usuario debía ser excluido por cuestiones económicas.

Otro episodio con la misma orientación se materializó en junio de ese mismo año en el decreto provincial 1.522, que proponía una rebaja de hasta 40% en las tarifas y los impuestos asociados a ellas en el caso de usuarios comprendidos en la Tarifa de Interés Social, destinada a los sectores de menores recursos. Para tener derecho a este beneficio, el usuario debía estar en condiciones de “pobreza demostrable”, eufemismo reservado para trabajadores desocupados, jubilados, pensionados, etc. Asimismo, se establecía que EDEA y otras 180 cooperativas desperdigadas por el territorio provincial debían acatar el nuevo decreto, cuyo cumplimiento FeTERA se encargó especialmente de fiscalizar.

Todo este recorrido decantó en mayo de 2001 con la promulgación de la ley provincial bonaerense número 12.698, Ley de Otorgamiento de Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS) para las distribuidoras eléctricas.

En su artículo primero, la ley definía sus alcances afirmando que “las distribuidoras eléctricas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires podrán otorgar a sus usuarios residenciales, existentes o futuros, encasillados en la tarifa residencial T.I.R., imposibilitados de acceder o mantener el servicio eléctrico mínimo, tarifas 40% inferiores a las que sean reguladas en cada período hasta 150 kWh mensuales, la que se denominará Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS)”.

Aunque se la puede entender como un triunfo mínimo –dice Martínez–, la sanción de la ley representó un paso a favor de otras conquistas sociales vinculadas con la posibilidad de que la ciudadanía acceda a servicios básicos. Si bien no se alcanzó el objetivo de máxima de recuperar la gestión pública de las empresas privatizadas, esa lucha fue un aporte para crear un sentido común que ni siquiera pudieron avasallar gobiernos de derecha como el de Mauricio Macri (2015-2019). De allí que, incluso durante ese período regresivo para los sectores populares, se sostuvieran y hasta se ensancharan tarifas sociales para el gas natural, el agua corriente y el transporte público. **Finalmente, dice el histórico representante de FeTERA Mar del Plata, el saldo de la experiencia de lucha por el acceso a la electricidad en Buenos Aires también fue positivo en términos de generar antecedentes internacionales, como demuestra el hecho de que la iniciativa fue estudiada y aplicada en países como España, México y Uruguay.**

MÉXICO LA ELECTRICIDAD ES DEL PUEBLO



Así como Uruguay y Argentina, México tiene una larga tradición de vínculos entre la población y la energía mediados por la acción estatal. La expropiación de la industria petrolera en 1938 se transformó, de hecho, en un hito mundial que contribuyó al modelo de gestión pública de esa actividad predominante en la segunda mitad del siglo XX. En paralelo a esas luchas por el petróleo, comenzaron las primeras manifestaciones de defensa de la electricidad pública. Ambos procesos son antecedentes necesarios para entender hoy la existencia de un fuerte movimiento de usuarios que se articula además, en conjunto, con sindicatos del sector para demandar el derecho humano de acceso a la energía. En este apartado, revisaremos la historia del movimiento y sus principales demandas, con el objetivo de aportar a la discusión latinoamericana los elementos que están en juego en el debate público mexicano.

Energía y pobreza en México

En su gran mayoría (97,8%), los hogares mexicanos tienen acceso a la electricidad. Sin embargo, según una caracterización espacial de la pobreza energética realizada por los investigadores Rigoberto García-Ochoa y Boris Graizbord, 36,7% de los hogares viven en situación de pobreza energética. Para llegar a esta conclusión, los autores miden la pobreza energética en función de la ausencia de alguno de estos bienes: iluminación, entretenimiento, calentamiento de agua, estufa, refrigerador eficiente y confort térmico. Siguiendo estos

parámetros, el elemento más determinante de la pobreza energética es la falta de confort térmico (33%), es decir, hogares expuestos a temperaturas ambientales por encima de 26° C que no cuentan con sistemas de ventilación. El estudio muestra la existencia de fuertes diferencias territoriales: mientras el índice promedio de pobreza energética en tres estados del sur – Guerrero, Oaxaca y Chiapas– es 71,4%, en el estado de Baja California se reduce a 12%. Otro elemento relevante que aporta el estudio mencionado es que el 34% del consumo hogareño final de energía corresponde a leña, lo que habla de riesgos potenciales y perjuicios para la salud y el ambiente (García-Ochoa y Graizbord, 2016).

Como veremos más adelante, este panorama de dificultades para el acceso a la energía hogareña se enmarca en un proceso más amplio que durante las últimas dos décadas atravesó la política energética mexicana. En ese lapso, se debilitó la presencia estatal en el sector y se perfiló un modelo eléctrico de corte neoliberal que abrió de par en par las puertas a las fuerzas del “mercado”. Desde la [mirada](#) de **Humberto Montes de Oca**, Secretario del Exterior del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), este proceso “dejó al sector bajo las leyes del mercado y el mercado no tiene una conciencia social. Para el mercado, la energía es una mercancía que debe generar dividendos, debe generar ganancia. Nosotros hemos planteado que la energía debe ser concebida como un derecho humano”.

La pérdida de una concepción de la electricidad como bien público abrió un ciclo de movilizaciones que instalaron en el debate nacional la cuestión del acceso garantizado a la energía. A continuación, nos adentraremos en la génesis de esas movilizaciones y su trayectoria.

La extinción de Luz y Fuerza del Centro

El conflicto en torno al acceso a la energía en la zona central de México registra importantes antecedentes desde la década de 1990. Eran enfrentamientos causados por los esquemas neoliberales que intentó aplicar al sector energético el presidente Carlos Salinas de Gortari, en el marco del **Consenso de Washington**. Sin embargo, el momento actual está más vinculado con una profundización de la fase neoliberal en la primera década del siglo XXI. **En este periodo, marcado por fuertes movilizaciones de distintos sectores sociales, se definió a partir de 2009 una posición combativa de los usuarios de electricidad.**

En efecto, con el **decreto de extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC)**, impulsado por el presidente Felipe Calderón en octubre de aquel año, la histórica empresa pública de electricidad quedó disponible para manos particulares. Las nuevas reglas de juego del sector se vieron profundizadas en 2013 con la llamada “reforma energética”.² El cierre de LyFC, implicó el despido de 44 mil trabajadores y trabajadoras, en un periodo en que la ilegitimidad del gobierno era creciente. La liquidación de la empresa provocó fuertes demostraciones de solidaridad hacia el **Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)**, que nucleaba a la mayoría de las y los trabajadores de la empresa, que quedaron así en el centro de las luchas sociales del momento.

El decreto de extinción provocó una rápida e intensa movilización del sindicato, que consistió principalmente en agitaciones en las calles que tuvieron una gran convocatoria. Al mismo tiempo, los trabajadores ocuparon los puestos de trabajo de los que habían sido despedidos con la constante amenaza del desalojo policial. La sensación de peligro no era exagerada porque la policía llegó a desplegar unos 30 mil efectivos. Según Humberto Montes de Oca, quienes tomaban en México las decisiones políticas “hicieron añicos el estado de derecho en un intento de exterminio de nuestra organización sindical, dado que ella había luchado durante dos décadas contra los intentos de privatización del sector eléctrico nacional”.

En paralelo a las acciones de los trabajadores, hubo una asistencia masiva y reiterada de los afectados a las oficinas de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en busca de algún tipo de respuesta por parte del Estado. Sin embargo, la incapacidad de los funcionarios de esa entidad para solucionar los problemas de los usuarios agravó la situación, cuyo timón fue recuperado en buena medida por el SME y los partidos de izquierda. **Se propuso entonces que los usuarios dejaran de pagar las facturas de electricidad y que los recursos institucionales se dedicaran a la redacción de amparos y asesoría jurídica de distinto tipo** (Cardoso, 2018).

² _ El Gobierno de Enrique Peña Nieto modificó los artículos constitucionales 25, 27 y 28, lo que significó el fin del monopolio de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y de la Comisión Federal de Electricidad. Con la excusa de aumentar la competitividad y los márgenes de renta recuperados, además de mejorar la economía de los hogares, el gobierno otorgó grandes prerrogativas al capital privado, tanto en la extracción de hidrocarburos como en la generación y distribución de energía eléctrica.

Una asamblea para luchar como usuarios

Al fragor de esa lucha en común, el SME y los usuarios comenzaron a articular instancias de organización de mayor densidad. Así, en 2010 se puso en marcha la **Asamblea Nacional de Usuarios de la Energía Eléctrica (ANUEE)**, con el apoyo del SME y de comités vecinales previamente constituidos en distintos puntos del territorio mexicano. **Las demandas básicas giraban en torno a tres ejes: 1) cancelación de las deudas de los usuarios; 2) determinación de una tarifa social y justa; 3) elevación de la energía eléctrica al rango de derecho humano constitucional.**

Juan Carlos Escalante, referente de la Asamblea, considera que las reformas impuestas por el Ejecutivo al sistema eléctrico, se remontaban por su naturaleza al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado en 1994. Si bien la impronta neoliberal penetró en toda sociedad mexicana, también generó múltiples bolsones de resistencia. Sin ser tan espectaculares como el alzamiento zapatista de Chiapas que estalló cuando se puso en vigor el TLCAN, los comités vecinales de diferentes puntos revelan el rechazo latente a la mercantilización de la vida social. Esos comités fueron el sostén de la ANUEE para nacionalizar su reclamo, tal como lo demuestran las disposiciones emanadas de ellos, no solo en la zona metropolitana de Ciudad de México sino también en los alrededores de Hidalgo, Morelos, Cuernavaca y Puebla, entre otras localidades. Las movilizaciones y el seguimiento de las presentaciones frente a la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) se orquestaron a través de los distintos coordinadores y respondían a lo decidido en reuniones periódicas realizadas en el ámbito local. Así se pudo mantener, por ejemplo, la actividad en colonias (barrios) como Jardines de San Lorenzo, en las afueras de la Ciudad de México, que a finales de 2017 aún contaba con 350 miembros activos.

El sociólogo José Cardoso historizó el proceso político de la Asamblea, que se descompone en varias etapas. Un primer antecedente fue la vinculación del SME con organizaciones ciudadanas desde la década de 1970, en particular con sectores defensores del petróleo en los años previos al cierre de Luz y Fuerza del Centro. El sindicato vio así la posibilidad de compartir agendas entre diversos movimientos. Con ese modelo en mente, se fomentaron los grupos de usuarios mediante un intenso trabajo territorial en los barrios. De esa manera, se fue construyendo una base social, vinculando el cierre de LyFC con problemas locales como la inestabilidad del suministro y, en particular, el alza de las tarifas.

El acercamiento entre el sindicato y los usuarios se dio de manera paulatina porque algunas personas tenían una visión negativa del servicio prestado por LyFC, opinión que se sumaba a los discursos privatizadores del gobierno que prometían un descenso de las tarifas. Los despidos masivos provocaron primero una reacción solidaria que acercó el sindicato a los barrios, proceso que se consolidó cuando comenzaron los problemas en el suministro del servicio hogareño, desde intermitencias hasta apagones prolongados. El momento más importante de los cambios en la normativa eléctrica y de los efectos que producían acaeció cuando se impuso un nuevo esquema tarifario que generaba facturas sensiblemente más elevadas que las habituales y que muchas veces eran imposibles de pagar. “Eran los electricistas quienes conocían el servicio eléctrico en la zona centro. Entonces, frente a los cortes, los compañeros crearon brigadas que iban a reconectar al usuario que perdía la luz, entonces esa relación se volvió mucho más estrecha amén de sumarlos a su pelea”, dice Escalante.

☞☞ **Cardoso agrega, “la presencia del sindicato se hizo permanente pues, conforme aumentaban las quejas, era necesario ir a las colonias, dar información, recabar documentos y compartir los acontecimientos vinculados a la industria eléctrica y al sindicato.**

Con esto se construyeron espacios para difundir la lucha de los electricistas y compartir la situación del SME con la población; por tanto, se configuraba una agenda compartida, pues la situación de los usuarios y sus demandas estaban ligadas a las negociaciones del sindicato con el gobierno federal” (Cardoso 2018:167). Este investigador sostiene que, si bien el SME impulsó la organización de usuarios, el movimiento fue ganando independencia con la creación de la ANUEE, sin que se cortara el vínculo orgánico original. Incluso las mismas demandas de la Asamblea eran las que el SME había presentado con anterioridad. Esta consolidación de una base social, le permitió al sindicato centrarse en las demandas laborales, mientras el movimiento de usuarios se masificaba.

“Esa solidaridad yo la ubico como condición para que podamos entender el surgimiento de la ANUEE”, sostiene Escalante. **“Regularmente nunca mezclamos la lucha de los trabajadores con los usuarios en casi ningún servicio**, es decir, en la salud, hay trabajadores de la salud que buscan mejorar sus condiciones de vida y de trabajo buscando mejorar el salario, pero poca atención ponen al sector en general y mucho menos al derecho del usuario de la salud. Eso también se da en el terreno de la educación. Y en el caso nuestro se da una relación diferente de cómo podemos trabajar los dos sectores en el ámbito del mantenimiento y mejoramiento de un servicio público. **El gobierno de Calderón buscó**

un aislamiento de los electricistas de su base natural, pero el resultado fue todo lo contrario: nos convertimos en sus aliados naturales”.

A la hora de evaluar la reacción comunitaria, no debemos olvidar cómo se vio afectada la organización general de la vida y la producción con el cambio de las reglas de juego en el sector energético, En octubre de 2009, por ejemplo, la Asociación de Industriales del Estado de México denunciaba que 758 industrias ubicadas en Naucalpan, Atizapán e Ixtapaluca se vieron obligadas a frenar sus actividades por falta de suministro. El mismo origen tenían los padecimientos de pequeños comerciantes barriales, que sufrían importantes pérdidas de mercadería por la interrupción de la cadena de frío. En un nivel todavía más sensible, la intermitencia del suministro repercutió también sobre el sistema de salud, de suerte que, con frecuencia, era necesario postergar e incluso suspender procedimientos médicos delicados (Cardoso, 2018: 197-199). Todas estas circunstancias, leídas como **la ruptura de una suerte de “contrato moral” entre el Estado y los ciudadanos**, catalizaron las fuerzas de la organización en torno a la ANUEE y también prolongaron en el tiempo las acciones directas y las judiciales sobre las dependencias de Profeco y otras agencias públicas vistas como responsables de estos padecimientos sociales.

Demandas: borrón y cuenta nueva, tarifas y derecho

Para Cardoso, los problemas de suministro más el alza de las tarifas encarnaron la extinción de LyFC en la vida cotidiana. “Así se construyó un agravio alrededor de los usuarios, donde un problema aparentemente laboral se enlazaba con un conflicto que causaba una ruptura en su vida cotidiana”, sostiene (Cardoso, 2018:196). Esa alteración de la vida cotidiana por los problemas de suministro generó una situación anormal en la vida de los usuarios que terminó expresándose como problema colectivo.

La expresión colectiva se fundamentó en una serie de demandas que, como antes señalamos, habían sido planteadas previamente por el SME y que fueron retomadas y en algunos casos resignificadas por las y los usuarios. La primera demanda estaba vinculada con las deudas por facturas impagas, consideradas injustas e ilegítimas, por lo que se promovió una política de “borrón y cuenta nueva”, es decir, la cancelación de la deuda histórica de los usuarios de electricidad. Estas disputas tienen una larga tradición en otros estados mexicanos, como el de Tabasco. En 2021, después de más de

tres décadas de lucha, el gobierno tabasqueño consiguió un acuerdo con la CFE para condonar la deuda de más de 607 mil usuarias y usuarios.

“El borrón y cuenta nueva es un asunto que plantea un Estado de carácter social, porque la población no está para soportar estos costos. Pero, con las actuales tarifas y la concepción de la electricidad privada te vuelves a endeudar al poco tiempo, entonces es insuficiente el borrón y cuenta nueva. Esa es la característica: si no cambias integralmente esta concepción sobre la electricidad como derecho humano y garantizado por el Estado a partir de la tarifa social, pues vas a volver a las mismas circunstancias”, sostiene Escalante. De este modo, la demanda de hacer borrón y cuenta nueva fue complementada con un segundo pilar: la lucha por una tarifa social “acorde a los niveles salariales de los trabajadores y su condición socioeconómica”, según sostenían desde la misma asamblea (ANUEE, 2017).

Además del borrón y cuenta nueva y de la tarifa social, una tercera reivindicación expresada por la Asamblea era la concepción de la energía como derecho humano elevado a rango constitucional. Se dice en la investigación de Cardoso que las primeras dos demandas eran compartidas de manera transversal por las bases de la Asamblea. La idea del acceso a la energía como derecho humano, en cambio, si bien aparecía desde los inicios de la ANUEE, se fue afianzando “a través de un proceso simbólico que tomó forma con el paso del tiempo y podría decirse que no ha concluido” (Cardoso, 2018: 232)

Como ya señalamos, la reforma constitucional de 2013 sumó un cuarto elemento de disputa porque la Asamblea interpretó que la reforma era un paso más en la privatización del sector. Por eso mismo, exigía que “se renacionalice la industria eléctrica para recuperar el carácter de servicio público a la electricidad y a la industria eléctrica, así como su carácter estratégico para la economía nacional, junto con el restablecimiento de la soberanía que ello implica” (ANUEE, 2017).

“Creo que ahí es donde está la pelea, ¿no?”, dice Escalante. “No solo plantear la electricidad como un derecho humano, sino luchar hasta que el pueblo decida qué hacer con la electricidad. Finalmente por ahí va el camino. Algunas organizaciones de usuarios reivindican: las luces son del pueblo y las tenemos que utilizar nosotros para nuestro servicio, para nuestro desarrollo, para todo, independientemente que, desde luego está asociada al ejercicio y la aplicación de otros derechos humanos”.

Hacia otra gestión de la energía

A lo largo de este apartado hemos visto cómo la neoliberalización del sector energético mexicano implicó una transformación de magnitud en la concepción del sector. No sin críticas al modelo de gestión del viejo estado mexicano, se pasó de una noción en la cual la energía y su gestión tenían un fuerte vínculo con la estatalidad hacia otra en la que primaban los intereses del “mercado”, y uno de los efectos más notables de esa metamorfosis se expresó en el sector eléctrico.

Allí, la extinción de LyFC y el avance del sector privado, lejos de cristalizarse en mejoras de infraestructura y en calidad del servicio prestado, se manifestó en distintos fenómenos negativos como intermitencias en el suministro, apagones y un aumento exorbitante de las tarifas que, en ocasiones, se tornaron sencillamente impagables. Frente a ello, nació la ANUEE, donde confluyeron múltiples comités barriales preexistentes con el movilizadísimo SME y partidos de izquierda.

Si bien el objetivo de que se condonaran las deudas de usuarios y se aplicara una tarifa social solo se cumplió parcialmente, la movilización no ha sido desactivada definitivamente y persiste la lucha por el reconocimiento de la energía como derecho social. En palabras de Humberto Montes de Oca,

Los usuarios nos hicieron pensar en la necesidad también de enfocar el tema de la democracia o de la democratización de la energía en términos de participación. La transición no es solo una cuestión de cambiar de modo de generar electricidad, sino también tiene que ver con una gestión social”.



URUGUAY EL DERECHO A LA ENERGÍA EN LA TRANSICIÓN

Uruguay se ha transformado en un país paradigmático para el debate de la transición energética en el continente. Por eso mismo, las características que toman las disputas por la energía en ese país permiten problematizar la cuestión del acceso en clave regional. Para introducirnos en las particularidades del caso revisaremos algunas de las principales luchas que se han llevado adelante en Uruguay en torno a la cuestión energética.

En primer lugar, nos referiremos a la tradición pública de la gestión eléctrica, que da origen a la demanda por el derecho humano a la energía. En segundo término, problematizaremos la cuestión del acceso a este bien. Finalmente, reconstruiremos los debates sobre las tarifas y concluiremos con una serie de propuestas para mejorar el acceso público. Ese recorrido lo haremos desde la perspectiva de AUTE, el sindicato de trabajadoras y trabajadores del sector eléctrico estatal, y el equipo de economistas de la Cooperativa Comuna, quienes han elaborado una serie de diagnósticos y propuestas.

La energía pública como derecho

Existen una serie de características propias del sistema energético uruguayo que determinan la actual situación de acceso a la electricidad. **La primera es la ausencia de recursos fósiles en el país, por lo que su uso depende de la importación, principalmente de crudo, que es refinado por ANCAP, la petrolera estatal. La segunda –en par-**

te motivada por la anterior— es que a partir de 2008 hubo un acelerado proceso de transición en el sistema eléctrico: casi la totalidad de la producción termoeléctrica fue reemplazada por energía eólica, que hoy cubre el 45% del total. El resto de la energía eléctrica proviene de centrales hidroeléctricas. De modo que Uruguay es el país de nuestro continente que quema menos combustibles fósiles para producir electricidad. Una tercera característica destacada es la importancia del sector público que, a través de la **Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE)**, monopoliza el transporte y la distribución de electricidad, a lo que se suma el refinamiento y la distribución de petróleo por parte de ANCAP.

Estos elementos determinan, como un rasgo característico del sistema energético, un vínculo del pueblo con la energía, mediado por la estatalidad. En el momento de su creación, en 1912, se otorgó a la UTE el monopolio de la generación, el transporte y la distribución de electricidad. Sobre una base de generación térmica e hidroeléctrica, la UTE alcanzó cerca del 80% de la electrificación residencial del país y logró prácticamente una cobertura universal en Montevideo a principios de la década de 1960.

La dictadura cívico-militar que comenzó en 1973 impulsó la Ley Nacional de Electricidad, que eliminó la dimensión social de los cuadros tarifarios y anuló el monopolio de la generación y la distribución que tenía UTE. Sin embargo, los cambios más relevantes ocurrirían en la década de 1990, cuando el gobierno de Luis Alberto Lacalle procuró la privatización de las empresas públicas, medida que fue revocada a través de un plebiscito en 1992. A partir de 2005, la llegada al gobierno del Frente Amplio se tradujo, en materia energética, en la promulgación de un plan para 2030 que retoma la visión de la energía como recurso estratégico. Ese plan considera, además, que el acceso a la energía es un derecho y proclama la necesidad de que las políticas del sector tengan un eje social.

Debe señalarse, sin embargo, que con anterioridad a esas experiencias y en paralelo a ellas existieron (y existen) diversas expresiones de disputa popular por la energía. En 1935, por ejemplo, se establecieron Comisiones de Vecinos Pro Rebaja de Tarifas en la ciudad de Mercedes, experiencia que se repitió en 1963 en la misma ciudad de Mercedes y también en Paysandú. En 1946, la UTE creó comisiones de tarifas con el objetivo de reducirlas y unificarlas. En 1949, se creó la Agrupación de Funcionarios de la UTE (AUTE), cuya fundación fue consecuencia de un aumento tarifario. Desde entonces esta organización ha llevado ade-

lante movilizaciones históricas –como el paro con corte de servicio de 1959– en las que ha conjugado demandas salariales con una perspectiva política y social. **En la década de 2010, AUTE era uno de los sindicatos más activos y numerosos del PIT-CNT, la central única de trabajadores de Uruguay.**

Un elemento fundamental de la propuesta política de AUTE es la concepción de la energía como derecho humano. Desde su perspectiva, los servicios energéticos son cruciales para la alimentación, el acceso al agua, la salud y el acceso a la información, entre otros bienes fundamentales. Entienden que “la falta de acceso en forma segura y cantidades apropiadas está fuertemente correlacionada con problemas de pobreza estructurales [...] no existe un sustituto para la energía y por eso constituye un valor de uso tan básico como el aire, el agua y la tierra” (AUTE y Comuna, 2018). Esta concepción de la energía como derecho humano, estructura los debates sobre acceso a la energía que examinaremos a continuación.

Energía y pobreza en Uruguay

A contramano de la demanda pública de energía surgida de AUTE y de distintos movimientos populares, y pese a la propia visión del Frente Amplio sobre la energía como recurso estratégico, el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) llevó adelante una inédita política de privatización del sector generador de energía. Mediante licitación, se otorgaron diversos proyectos de energía eólica a empresas privadas, en particular extranjeras, con una intensidad que situó a Uruguay a la vanguardia de la generación renovable en la región. Si a los proyectos eólicos se suman la generación de biomasa y la producción fotovoltaica marginal, en 2020 81,1% de la capacidad eléctrica instalada en Uruguay era controlada por capitales privados. Hay una tensión intrínseca en estos proyectos de generación de electricidad con recursos renovables que se proponen en un contexto de urgencia por la crisis climática pero implican, sin embargo, la privatización del sector.

Ese es uno de los nudos centrales del debate actual en América Latina: pensar qué tipo de transición energética se está dando y hasta qué punto una visión pretendidamente “verde” del capitalismo ha logrado fagocitar los discursos ambientales.

Durante los gobiernos del Frente Amplio, la privatización de la generación de energía fue producto de un vuelco hacia recursos renovables que con-

cebía al sector privado como el mejor gestor de la electricidad y ponía en cuestión el rol de la UTE, así como la concepción del acceso a la energía como derecho. En última instancia, esas medidas terminaron en una mercantilización del sector por la vía de los hechos y en la extranjerización de su propiedad. Se completó así la lógica privatizadora de la década de los noventa, que había fomentado la concentración del mercado en el sector conocido como “grandes consumidores”. Ese sector, compuesto principalmente por industrias, recibió entonces un reconocimiento institucional y adquirió una capacidad de lobby e incidencia sobredimensionada en la política energética (AUTE y Comuna, 2018).

Sin embargo, esos giros de la política energética se realizaron en un panorama de acceso eléctrico prácticamente universalizado. En 2006, solo 2,3% de los hogares uruguayos no tenían acceso a la energía y otro 4% tenía una conexión irregular. Esta relativa universalidad en el acceso no logra ocultar las importantes desigualdades sociales que el sistema eléctrico reproduce. En el decil de menores ingresos, 25% de los hogares tienen una conexión irregular a la red.³ El economista **Pablo Messina**, miembro de la cooperativa Comuna, desglosa el consumo energético de los distintos tipos de hogares para ejemplificar esas desigualdades. Destaca que los hogares más pobres destinan 6,7% de sus ingresos al consumo de energía, mientras que los del decil más rico destinan a ese consumo solo 3,5% de los ingresos. También señala el uso de distintas fuentes energéticas según los el sector social o el territorio: en los hogares de mayores ingresos se utiliza más la electricidad; en Montevideo hay mayor conexión al gas de red y en el interior, la principal fuente de energía es la leña (Messina, 2015).

A partir de ese análisis, Messina discute la idea de pobreza energética en el contexto uruguayo. “Es cierto que en Uruguay es prácticamente universal el acceso a la electricidad. El grueso de la gente accede a la electricidad en forma segura, o sea que no serían un pobre energético. Pero cuando vos ves lo que pueden consumir y la erogación que les significa, es brutal. Entonces entender la pobreza energética por el acceso, como hacen algunas definiciones globales, es muy limitado, porque en realidad esos hogares no consumen cantidades suficientes ni por asomo”.

³ _ Según un [informe del BID](#), en Uruguay se perdió 19% de la producción eléctrica del período 2008-2012, mientras que en toda América Latina la pérdida fue de 17%. Esto se debió a problemas técnicos (eficiencia en el transporte) y no técnicos (robos y fraudes). El problema de las conexiones irregulares a la electricidad está ampliamente extendido en toda América Latina, e involucra a distintos sectores residenciales y de la industria. Sin embargo, persisten los enfoques criminalizadores que solo registran situaciones semejantes en los sectores de bajos ingresos.

En contraposición, Messina sugiere tomar en cuenta la posibilidad y, además, la regularidad de acceso, así como la proporción del gasto en energía en relación al ingreso en los hogares.

La disputa por las tarifas

Como en otros países del continente, las tarifas son un elemento fundamental del debate eléctrico en Uruguay. Un tema que lo asemeja a otros países, como Argentina, es la complejidad de la estructura tarifaria y las dificultades para ahondar en su comprensión por falta de datos o estudios. A grandes rasgos, se puede determinar que existen varias tarifas eléctricas, por ejemplo, un precio diferenciado para consumo residencial, medianos y grandes consumidores. Como antes señalábamos, esto redundaba en distintos costos relativos para los consumidores, por ejemplo los distintos hogares o tipos de industria.

Pablo Messina sostiene que “en general cuando alguien viene de afuera dice: ‘¡Uy!, las tarifas en Uruguay son caras, ¿no?’. Esto no es así. Hay que tener en cuenta que la tarifa no es un nivel, no se puede calcular, sino más bien tiene una estructura y que es por tipo de consumidor. Hacer esa comparación requiere tener mucho cuidado, cuando uno va desagregando un poco más, y mira esta tarifa residencial uruguaya y la compara con generadoras que tienen una densidad de cliente por kilómetro cuadrado parecida a la que tiene el Uruguay, tampoco es de las más caras. De hecho, cuando uno compara con empresas argentinas con una densidad de clientes parecida a la uruguaya, las privadas son más caras que las públicas”.

AUTE y la cooperativa Comuna realizaron un estudio de la estructura tarifaria en el que analizan la evolución de las tarifas en el periodo 1990-2017 resaltando que, mientras la tarifa residencial aumentó en términos reales 0,4%; la de los grandes consumidores descendió 21,5%. Esa diferencia no obedeció a una cuestión de costos sino a una política de ajuste, particularmente en la década de 1990. Además de esa disparidad, AUTE Y Comuna destacan que, en promedio, los hogares pagan el kWh al doble que el sector industrial (los “grandes consumidores”) y que el esfuerzo relativo que realizan los hogares es mayor que el del sector productivo (AUTE y Comuna, 2018).

Con estos elementos, en 2017, el sindicato de trabajadores eléctricos inició una campaña en la que no hace hincapié en

el costo de la tarifa sino en lo injusto de la estructura tarifaria. “No caben dudas de que ese insistente reclamo del pueblo uruguayo de ‘bajar la luz’ tiene razones absolutamente válidas y que deben de una vez por todas ser atendidas. Existe un problema real, pero más allá de discutir el precio concreto de lo que pagan los hogares, debemos de entender el ‘por qué’ se debe pagar tanto”, sostenía el sindicato en un comunicado a través del cual lanzó la campaña La tarifa es injusta, bajarla es posible (AUTE, 2017).

Para AUTE, las razones de esta injusticia tarifaria no solo se encuentran en el virtual subsidio a los grandes consumidores, sino también en la estructura de generación privada de electricidad, que implica altos costos para el Estado. “En definitiva, se paga mucho para garantizar que los Medianos y Grandes Consumidores de energía eléctrica paguen poco, y para que los Generadores Privados de Energía se sigan enriqueciendo con el abusivo negocio del cambio de la matriz energética”.

En términos de propuesta, desde AUTE consideran que es posible bajar la tarifa, sin que ese proceso debilite a la empresa pública. Para ello proponen que se incremente la tarifa del sector productivo (en particular el que se agrupa en la categoría de “grandes consumidores”) y se reduzca la de consumo residencial. La propuesta se sustenta en ciertos datos, como el mayor esfuerzo de los hogares para pagar la electricidad, la reducida cantidad de usuarios del sector de “grandes consumidores” (0,03% de los usuarios que consumen más de un cuarto del total vendido por UTE en el mercado interno), y la existencia de una serie de beneficios tributarios que reciben estas empresas.

Un segundo elemento está relacionado con la eliminación del IVA en el costo de la tarifa, que actualmente asciende a 22%. Esto implicaría que los primeros 200 kWh mensuales estuvieran exonerados del pago al IVA pues se los entendería como un consumo básico. Habría además otras exoneraciones, como el IVA por “cargo fijo” y el “cargo fijo por potencia”, que se sustentan en la necesidad de cubrir el acceso a la energía en cuanto derecho humano y en la necesidad de diferenciar los consumos necesarios para el desarrollo de la vida de los consumos suntuarios. El financiamiento de esta reducción del IVA se compensaría con el aumento a la tarifa de grandes y medianos consumidores más una modificación de la tarifa residencial, de manera de discriminar a los grandes consumidores residenciales, además de modificaciones tributarias (AUTE y Comuna, 2018).

Esta discusión cobró mayor importancia en el marco de la pandemia de COVID-19 y el auge de los debates sobre el salario universal. Por ejemplo, en abril de 2020, la Mesa Sindical Coordinadora de Entes Autónomos del Uruguay propuso una canasta básica de servicios públicos que incluía el acceso garantizado a garrafas de 13 kg de gas; 180 kWh de electricidad, 50 gigas de internet; y 10 m³ de agua potable para todos los hogares con trabajadores sin protección social o los beneficiados con el seguro de paro (cesantía), además de hogares donde viven mayores de 65 años de bajos ingresos.



El problema de fondo no está en que la tarifa sea cara”, sostiene Messina “sino que tiene que ver con problemas estructurales de empleo, de salario digno, un buen trabajo, una buena casa. Por supuesto nadie se tiene que quedar sin satisfacer sus necesidades energéticas, eso sin duda, pero el partido pesado está en resolver el tener trabajos que no sean precarios con ingresos más acordes”.

Un movimiento que democratice la energía

Comuna destaca la necesidad de abandonar la lógica del mercado y el precio en cuanto racionalizador del consumo. En ese proceso, subraya el rol de la empresa pública, así como el proceso histórico de electrificación llevado adelante por la UTE. Cita como ejemplo la electrificación rural, que se hizo a pérdida, con los excedentes del cobro de tarifas en Montevideo, que fueron necesarios para financiar un acceso territorial ampliado. En el mismo sentido, Comuna acompaña la propuesta de AUTE sobre la rebaja de la tarifa, porque “más allá de la discusión en torno a qué tipo de instrumento es mejor, entendemos que medidas como las ‘tarifas sociales’ o los descuentos comerciales, subsidios o subvenciones, son necesarias para garantizar la asequibilidad”. Además de estas medidas, sostiene que a partir de la experiencia internacional es necesario instrumentalizar evaluaciones oficiales sobre pobreza energética pues, si bien esas evaluaciones no “eliminan la pobreza”, la reconocen y, mediante medidas ad hoc, suelen regularizar o evitar situaciones límite como los cortes por falta de pago (Comuna y Taller Ecologista, 2020).



Creo yo que es el actor político que podría tomar esta bandera, porque la mejor política contra la pobreza energética que hay es una buena casa para todo el mundo”.

AUTE, en tanto, considera que “es fundamental la construcción de fuerzas sociales que sean capaces de pensar, proponer y llevar a cabo la transformación de las actuales relaciones sociales en torno a la electricidad”. Retomando las históricas luchas de los movimientos de usuarios, desde el sindicato sostienen que “es posible diseñar un nuevo esfuerzo, social y/o institucional, que adecue los viejos objetivos de la Comisión de Tarifas a la realidad actual de nuestro país y que para ello, es fundamental consolidar un Movimiento de Usuarios de la Electricidad” (AUTE y Comuna, 2018). Por su parte, Pablo Messina propone al histórico sector uruguayo de lucha por la vivienda como motor de la nueva lucha por el acceso a la energía: “la apuesta era impulsar un movimiento de usuarios en doble sentido: el tarifario y uno mucho más profundo, que tiene que ver con la democratización del mercado eléctrico, donde no participan ni los trabajadores de la UTE ni los usuarios residenciales. Esa es una idea que sigue estando en la vuelta, pero no se ha materializado. Si me preguntan a mí, yo **creo que hay un gran usuario que son las cooperativas de vivienda y pueden ser la punta de lanza de un movimiento, en alianza con AUTE.** Me parece que ese es el desafío, mucho más que generar un movimiento de usuarios por la electricidad.

CONCLUSIONES

Concepciones como la pobreza de combustibles y de energía ayudaron a cuantificar las dificultades de acceso que soportan las diversas poblaciones del mundo, en especial cuando esos estudios se centraron en la satisfacción de necesidades antes que en la cuestión de los ingresos familiares. Así fue posible, por ejemplo, establecer criterios de diferenciación entre la extensión relativa que tiene el tendido de electricidad a escala nacional en países como los del Cono Sur y México, y las dificultades para que el acceso a la electricidad sea seguro y asequible. Independientemente de las perspectivas metodológicas, que no son neutras e implican distintos enfoques del problema, el estudio de la pobreza energética contribuyó a visibilizar las fallas estructurales del sistema energético y permitió, por lo tanto, politizar la cuestión del acceso.

Esta teorización, elaborada principalmente en países centrales y en menor medida en América Latina, se entronca con una tradición latinoamericana de lucha por acceder a la energía. En varios de nuestros países esa trayectoria se enmarca en una memoria colectiva breve, en la cual la relación de las comunidades locales con la energía estaba asociada a un servicio prestado (y en algunos casos garantizado) por el Estado. De manera que la demanda de los usuarios en esos países deriva de la pérdida de un derecho, particularmente después de la privatización de los servicios energéticos. Semejante proceso no ocurrió en un único momento —por ejemplo, fue muy intenso en la década de 1990 en Argentina, mientras que en México se profundizó en la década siguiente— ni concluyó del todo: incluso sufrió retrocesos. Entre ellos, en 2003, la guerra del gas en Bolivia fue un hito en la defensa de los bienes energéticos.

La cuestión del acceso, entonces, implica un elemento primordial vinculado con la concepción de la energía en cuanto derecho humano y con la lucha por la gestión pública. De ahí se derivan otros conflictos comunes a distintos países de la región, como las demandas por una tarifa eléctrica social, por la condonación de deudas y por el cese de los cortes de suministro, entre otras. Es decir, al adentrarnos en la cuestión vertebral de este informe, nos encontramos con una lucha histórica que se basa en repertorios de acción de largo aliento, aunque siempre con configuraciones novedosas. Aunque la pérdida de derechos sociales suele funcionar como disparador, es necesario señalar que la lucha no está vinculada necesariamente con una demanda por el retorno del Estado preneoliberal.

Humberto Montes de Oca, del Sindicato Mexicano de Electricistas lo ilustra a partir de la experiencia de su país: “a medida que el Estado se replegó en lo económico, que se fue desmantelando lo que llaman estado de bienestar, la accesibilidad de tus derechos se fue haciendo cada vez más interrumpida y difícil de lograr. No creemos en la restauración de lo público desde esa visión, del Estado paternalista, corporativo, el Estado que todo hace y decide. Creemos que es importante abrir un espacio de participación, de gestión social de todo: los bienes, la política y la democracia”.

Otra cuestión de importancia para analizar el problema del acceso a la energía es la necesidad de pensar la energía en general y la electricidad en particular, no como meras mercancías compradas y vendidas dentro de un modelo de negocios determinado, sino como parte de un sistema en el que se conjugan múltiples elementos. Observar esa estructura nos permite comprender que cuestiones como la injusticia socioambiental –la contaminación generada por la explotación energética– se vincula de manera directa con la injusticia en el consumo. Los problemas de acceso a la energía no son una deuda ni un “problema” del sistema sino, más bien, la consecuencia lógica del mismo y de sus dinámicas internas que producen “ganadores” y “perdedores”. El dispendio energético de algunos sectores concentrados es la contracara de una misma moneda: el despojo territorial de las poblaciones impactadas por el extractivismo, la destrucción de actividades económicas tradicionales y la falta de acceso a la energía de los sectores de más bajos ingresos. Dinámicas de acumulación por desposesión, muestras del imperante desarrollo desigual y combinado.

Lejos de ser una particularidad sectorial, la dinámica del sistema energético es el reflejo de un sistema social y económico injusto y empobrecedor. En ese marco, a la hora de pensar y señalar las dificultades de acceso a recursos energéticos, es indispensable ejercitar una mirada que no contemple como objeto a las personas privadas de acceso a la energía sino

que las vea como sujetos históricos que demandan el derecho a la energía a través de la lucha y la organización. En resumen, plantear la disputa en clave política.

Los casos retomados en este informe así lo demuestran. Los tres comparten ciertos elementos, como una fuerte presencia de sectores de trabajadoras y trabajadores, agrupados con otros sectores de la población que se articulan para acceder a la electricidad. Dichas disputas no son un compartimiento estanco que empieza y termina en esas demandas. De hecho, las luchas por el acceso al agua potable están íntimamente emparentadas con la energética, al punto de confundirse en una sola en distintos procesos, tanto por las características de extracción como por el consumo. La disputa por una vivienda digna es también parte de esos mismos procesos. Son las continuadoras de una larga lucha latinoamericana que rechaza la mercantilización de la vida. En épocas en que se discuten transiciones —energéticas, ecosociales— de carácter global, estas luchas locales deben ocupar el centro de la disputa porque nos recuerdan que todos y todas necesitamos agua, energía, tierra para vivir.



REFERENCIAS



- AUTE (2017). *La tarifa eléctrica es absolutamente injusta*. Recuperado de <https://www.aute.org.uy/actividades/noticias/316-la-tarifa-electrica-es-absolutamente-injusta.html>
- AUTE y Comuna (2018). *La tarifa eléctrica es injusta. La electricidad es un derecho humano*. Recuperado de <https://cooperativacomuna.uy/la-tarifa-electrica-es-injusta-la-electricidad-es-un-derecho-humano/>
- Billi, Marco, Amigo, Catalina, Calvo, Rubén y Urquiza, Anahí (2018). “Economía de la Pobreza Energética”. ¿Por qué y cómo garantizar un acceso universal y equitativo a la energía? *Economía y política*, 5 (2), 35-65.
- Boardman, B. (1991). *Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth*. Londres: Pinter Pub Limited.
- Bouzarovski, Stefan, Petrova, Saska y Sarlamanov, Robert (2012). “Energy poverty policies in the EU: a critical perspective”. *Energy Policy*, (49), 76-82.
- Cammesa (2021). *Informe Mensual. Principales variables del mes. Agosto 2021*. Recuperado de https://microfe.cammesa.com/static-content/CammesaWeb/download-manager-files/Sintesis%20Mensual/Informe%20Mensual_2021-08.pdf
- Cardoso Sánchez, José Manuel (2018). *El surgimiento de la Asamblea Nacional de Usuarios de Energía Eléctrica (ANUEE): oportunidad política, estructuras de movilización y marcos de interpretación, 2009-2011. (Tesis de Maestría en Sociología Política)*. Instituto de Investigaciones Dr. José Luis Mora, Ciudad de México.
- Castelao Caruana, María Eugenia y Méndez, Florencia Magdalena (2019). “La pobreza energética desde una perspectiva de género en los hogares urbanos de Argentina”. *SaberEs*, 11 (2), 133-151.

- CEPAL (2018). *Rol y perspectivas del sector eléctrico en la transformación energética de América Latina: aportes a la implementación del Observatorio Regional sobre Energías Sostenibles*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44594-rol-perspectivas-sector-electrico-la-transformacion-energetica-america-latina>
- Comuna y Taller Ecologista (2020) *Democratización de la distribución eléctrica*. Recuperado de <https://cooperativacomuna.uy/democratizacion-de-la-distribucion-electrica-libro/>
- Durán, Rodrigo (2018). *Apuntes sobre pobreza energética. Estimaciones para Argentina, años 2003-2018*. Rosario: Taller Ecologista.
- EJES (2021). *Coyuntura hidrocarburífera. Datos de enero de 2021*. Recuperado de <https://ejes.org.ar/economistas/InfoEnero2021.pdf>
- EU Energy Poverty Observatory (s.f.). *Role and Mission*. Recuperado de <https://www.energypoverty.eu/about/role-and-mission>
- García Ochoa, Rigoberto (2014). *Pobreza energética en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Messina, Pablo (2015). “Aspectos distributivos del consumo de energéticos en los hogares uruguayos (2005-2013)”. 6tas. Jornadas Uruguayas de Historia Económica. Montevideo.
- OLADE (2019). *Pobreza energética en América Latina y el Caribe. Una propuesta de indicadores que midan el acceso a la energía con enfoque de desigualdad social y de género*. Recuperado de <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0430.pdf>
- ONU (2015). Objetivo 7: *Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Smith, Brandon (2017). *UK Fuel Poverty Strategy (2001)*. Recuperado de <https://www.storiesofchange.ac.uk/content/uk-fuel-poverty-strategy-2001>
- Pampa Energía (s.f.). *El sector eléctrico de Argentina*. Recuperado de <https://ri.pampaenergia.com/nuestros-activos/electricidad/el-sector-electrico-de-argentina/>

-ENRE (1998). *El nuevo rol del Estado y el Marco Regulatorio Eléctrico. Su acierto y Rango Institucional*. Recuperado de: [http://www.enre.gov.ar/web/web.nsf/Files/contenidoinforme.pdf/\\$FILE/contenidoinforme.pdf](http://www.enre.gov.ar/web/web.nsf/Files/contenidoinforme.pdf/$FILE/contenidoinforme.pdf)

-FeTERa (s.f.). *¿Qué es Fetera?* Recuperado de https://fetera.org.ar/?page_id=5281

-Gutiérrez Ríos, Felipe. (2017). “FeTERA: la energía un derecho que construye soberanía”. Buenos Aires: OPSur. Recuperado de <https://op-sur.org.ar/2017/10/10/fetera-la-energia-un-derecho-que-construye-soberania/>

-CTA (s.f.). *La historia de la tarifa social*. Recuperado de <http://archivo.cta.org.ar/LA-HISTORIA-DE-LA-TARIFA-SOCIAL.html>

Entrevistas/diálogos

Rodrigo Durán, Instituto de Investigaciones en Energía No Convencional (INENCO), Universidad Nacional de Salta/CONICET, Argentina.

Juan Carlos Escalante, Asamblea Nacional de Usuarios de Energía Eléctrica (ANUEE), México.

Mònica Guiteras, Ingeniería Sin Fronteras/Alianza contra la Pobreza Energética, Cataluña.

Gabriel Martínez, Luz y Fuerza Mar del Plata/FeTERA, Argentina.

Pablo Messina, cooperativa Comuna, Uruguay.

Humberto Montes de Oca, Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), México.

Créditos

Autores: **Jonatan Nuñez y Felipe Gutiérrez Ríos**

Edición: **Hernán Scandizzo**

Corrección: **Elena Marengo**

Diseño: **Leticia Camejo**

Esta publicación es financiada con recursos de la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva de OPSur y no refleja necesariamente una posición de la FRL.

