

Dalle Fiore, Mariano Gabriel

Desigualdad en el acceso al servicio electrónico formal en zonas urbanas de Córdoba

**Tesis para la obtención del título de posgrado de
Especialización en Dirección de Organizaciones Públicas**

Director: Rabbia, Hugo Hernán

Documento disponible para su consulta y descarga en Biblioteca Digital - Producción Académica, repositorio institucional de la Universidad Católica de Córdoba, gestionado por el Sistema de Bibliotecas de la UCC.



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CÓRDOBA

INSTITUTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

TRABAJO FINAL DE
ESPECIALIZACIÓN EN DIRECCIÓN DE
ORGANIZACIONES PÚBLICA

Título:

**DESIGUALDAD EN EL ACCESO AL SERVICIO
ELECTRICO FORMAL EN ZONAS URBANAS DE
CORDOBA**

Nombre del Alumno: Ing. Mariano G. Dalle Fiore

Director: Lic. Hugo Rabbia

Fecha de entrega: 01.12.2014

INDICE GENERAL

ABREVIATURAS	3
I. INTRODUCCIÓN	4
II. ANALISIS SITUACIONAL	7
2.1 Análisis Objetivo del Problema	7
2.2 Esfera del Estado	11
2.2.1 Subsidios	18
2.3 Esfera del Mercado	22
2.4 Esfera Social	28
III. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	30
IV. DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	34
4.1 Explicitación de la propuesta de la política pública	36
4.1.1 Enunciado de la política pública	36
4.2 Implementación y ejecución de la política pública	37
4.2.1 Identificación de las intervenciones existentes	37
4.2.2 Formulación de cartera de proyectos	42
4.2.3 Consideraciones generales de los programas	57
V. CONCLUSIONES	59
VI. BIBLIOGRAFÍA	62

INDICE DE TABLAS

Tabla N° 01 Asentamientos informales de la Provincia de Córdoba por departamento – 2013.....	10
Tabla N° 02 Transferencias a Gobiernos Provinciales a través de FEDEI y FSCT - Ejercicio 2011.....	21
Tabla N° 03 Cantidad de clientes y detalle de lo facturado - Ejercicio 2012.....	23
Tabla N° 04 Problemas vs. Programas,.....	41

ABREVIATURAS

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CAMMESA: Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.

CPEE: Consejo Federal de la Energía Eléctrica.

DGCyE: Dirección General de Censo y Estadística de Córdoba

EPEC: Empresa Provincial de Energía de Córdoba

FEDEI: Fondo Especial para el Desarrollo Eléctrico del Interior.

FONINVEMEM: Fondo para Inversiones Necesarias que permitan Incrementar la Oferta de Energía Eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista creado por Resolución.

FSCT: Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales

IDECOR: Infraestructura de Datos Especiales de la Provincia de Córdoba.

MEM: Mercado Eléctrico Mayorista

ODM: Objetivos del Milenio

ONG: Organización no gubernamental.

ProPEE: Programa Provincial de Energía Eficiente

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo no busca ser una investigación exhaustiva sobre una problemática o de intervenciones existentes, tampoco es la comparación de políticas y/o programas de gobiernos aplicados a un problema social y sus resultados. Este trabajo pretende mostrar que, a través de la acción conjunta de actores sociales, públicos y privados se pueden abordar situaciones problemáticas para satisfacer una demanda colectiva en beneficio de la sociedad en su conjunto. Motivo por el cual se ha privilegiado aquellos antecedentes y marcos teóricos que permiten construir una propuesta de política pública con estas características.

En la actualidad, existen innumerable cantidad de investigaciones académicas reconocidas por organismos competentes que verifican que, la desigualdad pronunciada dificulta sobre manera el desarrollo de las personas y esto es causa central de la pobreza.

También son conocidas las investigaciones sobre la pobreza estructural, sus orígenes, sus consecuencias y como esto repercute directamente en el desarrollo económico, social y cultural de las personas, y en el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Una persona va a tener más o menos oportunidades de desarrollarse dependiendo del lugar en donde viva. Esto significa que, según donde nazca esta persona, serán sus oportunidades, desde las más básicas como estar bien nutrido, hasta otras más exigentes como lograr estudios universitarios avanzados.

En este caso en particular se va a abordar el problema de la desigualdad que existe en el acceso al servicio eléctrico formal en las zonas urbanas de Córdoba, las consecuencias que manifiesta esta desigualdad y como dar solución a esta problemática utilizando recursos ya disponibles que se encuentran dispersos u orientados de manera errada.

Más allá de las definiciones de accesibilidad que brindan los diferentes documentos relacionados a los derechos de los consumidores y a los nuevos

derechos y garantías de la Constitución Nacional de 1994, en la práctica se observa que no toda persona que acredite identidad legal, puede ser beneficiaria en igualdad de condiciones de un servicio público de forma legal, en este caso el servicio eléctrico.

La situación dominial de las familias de los asentamientos informales así como la falta de urbanización mínima, hacen que estas personas no puedan acceder a los servicios básicos de manera legal, negándose así, la posibilidad de ser clientes de las distintas empresas de servicios y de tener derechos como tales. Esto a su vez desencadena otros problemas que se van a ir mencionando a lo largo del trabajo.

A través de un análisis situacional y objetivo de la problemática considerando distintos enfoques, se busca dar cuenta del problema y como se vincula el acceso a fuentes de energía de los sectores pobres de zonas urbanas y como esto se relaciona con el desarrollo integral de las personas.

Durante este análisis se puede observar cómo las iniciativas de los sectores públicos y privados no han sido suficientes o no se han articulado entre sí para garantizar el acceso a fuentes de energía a las familias de los asentamientos informales de la provincia de Córdoba.

Una vez presentado el problema y algunas de sus causas aparentes, el objetivo es demostrar por qué es necesaria una política pública que garantice el acceso a fuentes de energías sustentables y seguras a todos los habitantes de los asentamientos informales.

Expuestas las razones por las cuales existe la necesidad de abordar esta problemática desde una política pública, se procede a la confección de una propuesta y diseño de la misma y de los programas asociados.

Tanto el diseño de la política pública como la confección de los programas fueron ideados pensando en que la solución de los problemas colectivos de la sociedad deben ser resueltos por redes de actores y con recursos existentes que se encuentran dispersos por ser de distintas instituciones o del ámbito de la sociedad civil. La perspectiva de los beneficiarios potenciales y de los ciudadanos implicados en las políticas

públicas de acceso seguro y sustentable a la energía eléctrica constituye un horizonte de principios que, en la medida de lo posible, deberá orientar definiciones, diseño, implementación y evaluación de acciones públicas que puedan desarrollarse a partir de la presente propuesta.

Durante la lectura del presente trabajo, el lector se va a encontrar en el capítulo 2 con un análisis situacional desde diferentes perspectivas y con datos objetivos de la problemática. Esto constituye un pre-requisito fundamental para abordar el capítulo 3 que plantea la necesidad de una política pública para dar solución a la problemática antes planteada. El capítulo 4 es el diseño de la política pública en sí, ordenada y estructurada según la guía metodológica adoptada para este caso. Por último en el capítulo 5 se encuentran las conclusiones del trabajo. Aquí se expresan tanto las conclusiones del trabajo, como también pensamientos y experiencias que tuvo el autor durante la creación y ejecución del mismo.

II. ANALISIS SITUACIONAL

Para poder establecer una línea base que refleje el problema objeto de la política pública, se desarrolla a continuación un análisis cuantitativo de la situación inicial del problema sobre el cual se desea intervenir y la perspectiva desde esferas multidimensionales: Estado, Mercado y Sociedad.

2.1 Análisis objetivo del problema.

Tomando como referencia las principales ciudades, en la República Argentina, existen 1.834 asentamientos informales donde se estima que viven aproximadamente 532.800 familias. En numerosas ocasiones los asentamientos informales se ubican en tierras de bajo valor comercial, localizados en la periferia de las grandes ciudades con escasa dotación de servicios públicos e infraestructura (TECHOS, 2013). Los asentamientos comprendidos tienen como características en común, entre otros aspectos, la irregularidad dominial, el déficit en el acceso a los servicios básicos y la precariedad habitacional.

Si bien se reconoce la existencia de otras prácticas habitacionales, éstas no han sido contempladas en la presente investigación. Este trabajo no contempla: conventillos, edificios tomados, hoteles pensión, conjuntos habitacionales irregulares construidos por el Estado, entre otros.

La tipología y características de los asentamientos contemplados en esta investigación – villas, asentamientos y barrios populares -, se define según lo establecido por el Centro de Investigación Social CIS de la organización TECHO Argentina en su investigación “Relevamiento de asentamientos informales 2013”:

- VILLA: se caracterizan por ser barrios cuyos conjuntos de viviendas, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, confirman una trama urbana irregular, no son

barrios amanzanados. Estas fueron conformadas a través de diversas estrategias de ocupación del suelo y se caracterizan por presentar deficiencias en el acceso formal a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. No cuentan con suficiente infraestructura de ciudad como espacios verdes o de recreación, calles en donde puedan circular automóviles, equipamiento público, paradas de colectivo, entre otros. Son barrios a los cuales se accede por medio de pasillos estrechos y tienden a crecer en altura ya que la disponibilidad de suelo es escasa o nula. Presentan una alta densidad poblacional y generalmente se encuentran localizados cerca de centros de producción y de consumo y en terrenos cercanos a vías de ferrocarril y cursos de agua.

- **ASENTAMIENTOS:** se caracterizan por ser barrios cuyos conjuntos de viviendas, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, buscan mantener la trama urbana como continuidad del tejido de la ciudad normal. Estos fueron conformados a través de diversas estrategias de ocupación del suelo, presentan un déficit en el acceso a los servicios básicos y una situación dominial irregular en la tenencia del suelo. Los terrenos se encuentran, en su mayoría, subdivididos en parcelas que conforman manzanas, respetando el trazado de las calles. En muchos casos se reservaron lugares para equipamiento y espacios verdes. La densidad poblacional es menor que en las villas.
- **BARRIOS POPULARES INFORMALES:** se caracterizan por ser conjuntos de viviendas, que presentan diferentes grados de precariedad, que si bien tienen características muy similares a la de un asentamiento, tanto en la característica de servicios básicos, en la situación dominial irregular en la tenencia del suelo como en la búsqueda de mantener la trama urbana de la ciudad

formal, fueron barrios originados con intervención del Estado, generalmente a partir de loteos (TECHOS, 2013, p.27).

A lo largo del trabajo se utilizan los términos “barrio, barrio informal y asentamientos irregulares” como sinónimos de asentamientos informales.

El 60% de los asentamientos informales de la República Argentina cuentan con conexiones irregulares a la red pública de energía eléctrica. El 26% de los barrios cuenta con acceso formal a la red pública de energía eléctrica con medidores domiciliarios. Esta conexión formal implica poseer un medidor en cada casa hogar, recibir y pagar la factura al igual que en los barrios formales. En el 13% de los casos la principal fuente de energía eléctrica en el barrio es la red pública con un medidor comunitario o social, es decir un medidor compartido por varias familias. Finalmente, únicamente el 1% de los barrios no cuenta con energía eléctrica (TECHOS, 2013).

Con una población de 3.308.876 habitantes, la provincia de Córdoba tiene un total de 1.236.177 viviendas. Se entiende por vivienda al espacio donde viven personas, éstas se halla separado por paredes u otros elementos cubiertos por un techo, y sus ocupantes pueden entrar y salir sin pasar por el interior de otras viviendas. De este total de viviendas, 1.031.843 corresponden a hogares, que se define como persona o grupo de personas que viven bajo el mismo techo y comparten los gastos de alimentación (INDEC, 2010).

Según el CIS, en la provincia de Córdoba existen 210 asentamientos informales distribuidos en 19 departamentos, la gran mayoría se encuentran en Córdoba Capital (134) seguido por Río Cuarto (12). Se estima que viven en los asentamientos aproximadamente 28.600 familias, o sea un 3.9% de la población total de la provincia. En Córdoba Capital el 7,3% de sus habitantes, o sea 1.329.694 personas, viven en villas y asentamientos (TECHOS, 2013).

**Tabla N° 01 - Asentamientos informales de la Provincia de Córdoba
por departamento – 2013**

DEPARTAMENTO	CANTIDAD DE BARRIOS	CANTIDAD APROX. DE FAMILIAS
Capital	134	21.300
Río Cuarto	12	1.260
San Justo	9	250
Río Segundo	8	250
Punilla	7	760
Calamuchita	5	810
Unión	5	230
Colón	4	2400
Río Primero	4	460
Cruz del Eje	4	320
San Javier	4	210
Santa María	3	95
Sobremonte	2	130
Totoral	2	50
Juárez Celman	2	20
Tulumba	2	17
Río Seco	1	20
R.S. Peña	1	10
Marcos Juárez	1	8
Unión	0	0
San Alberto	0	0
Pocho	0	0
Minas	0	0
Tercero Arriba	0	0
San Martín	0	0
Ischilín	0	0
TOTAL PROVINCIA	210	28.600

Fuente: TECHO, 2013.

El 66% de los asentamientos informales corresponden a las características antes definidas como asentamientos, el 27% responden a las características de las villas y el 7% restante están clasificados como barrios populares.

En función de los datos arrojados por la investigación del CIS en 2011 sobre los asentamientos en Córdoba, el 59,2% de los asentamientos informales se encuentran emplazados en tierras fiscales, en su mayoría de jurisdicción municipal. El 17,6% de los asentamientos se ubican en tierras de propiedad privada y el resto se encuentran en una situación mixta (TECHOS, 2011).

En la provincia de Córdoba casi la mitad (48.8%) de los asentamientos informales cuentan con una conexión irregular a la red pública de energía eléctrica. Se entiende por conexión irregular a lo que comúnmente se denomina como hogares “enganchados” al servicio formal. El 56.4% corresponden a Capital. Como segunda mayoría, el 35.7% de los barrios informales de la provincia de Córdoba cuenta con conexión regular a la red pública de energía eléctrica con medidores domiciliarios. El 14.5% utiliza medidores comunitarios y solo el 1% de los barrios no cuenta con energía eléctrica en la mayoría de sus hogares, estos barrios son Barrio La Cañada de Río Seco y el Barrio Capullo de Córdoba Capital (TECHOS, 2013).

2.2 Esfera del Estado

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el servicio eléctrico es indispensable para la vida, reducir la pobreza y desigualdad social, mejorar la calidad de vida y apuntalar el desarrollo sustentable de una sociedad, sobre todo en ámbitos urbanos.

Los Estados miembros de la ONU incluyeron en su agenda esta problemática, y en diversos momentos se han sistematizado en torno a acuerdos y declaraciones. En particular destaco tres de estos consensos internacionales:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU),
- La Declaración de New York, conocida como los Objetivos del Milenio (ONU),

- La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Foro Social de las Américas, ONU Hábitat).

En este contexto Argentina se compromete ante la ONU y ante la sociedad a reorientar las políticas sociales ampliándolas y diseñándolas de tal forma que se vuelvan a mediano y largo plazo más eficaces en el combate de la pobreza y a poner el acento en los derechos y capacidades de las personas como el fin último del desarrollo.

El Estado debe ser quien garantice que todos los ciudadanos puedan acceder a los servicios públicos esenciales y permanecer recibidos, a un costo accesible, de modo que puedan cubrir sus necesidades básicas. En este plano, por lo tanto, interesa conocer cuáles han sido las acciones y ofertas de política pública del Estado nacional, provincial y/o municipal de Córdoba en relación al área problemática que nos interesa.

Intentando superar las consecuencias de la crisis política, institucional, social y económica que se desató a fines de diciembre del año 2001, el gobierno argentino sanciona la Ley de Emergencia Económica (Ley N° 23.697) que marcó nuevos roles para el Estado y reglas para el mercado. El Poder Ejecutivo Nacional ante estas circunstancias, para responder a las demandas de las empresas y frente a la necesidad de contención de los sectores más vulnerables, emprendió dos tipos de acciones: por un lado, decidió renegociar los contratos de los servicios privatizados, dentro del cual se lleva a cabo la puja por el efectivo aumento tarifario y, por otro lado, definir una tarifa social en los servicios públicos esenciales para que los sectores más vulnerables no sufran los incrementos en el costo de estos servicios, considerados esenciales.

En el ámbito de la Provincia de Córdoba, en el año 2001, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos a través de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba confeccionó el “Plan Subite al Sistema”, con el objetivo de lograr un cambio de actitudes y conductas generalizado y sostenido en el tiempo respecto al robo de energía.

Paralela a esta iniciativa, el Gobierno de la Provincia de Córdoba publica *La Carta del Ciudadano* – Ley N° 8.835, donde se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos de Córdoba – ERSeP – y establece en su artículo 4 que:

“TODAS las personas en la Provincia tienen derecho a:

- a) *Obtener prestaciones y servicios públicos de calidad, efectivos para satisfacer sus necesidades y en plazos adecuados....”*
(Ley N° 8.835, 2001).

El “Plan Subite al Sistema” incorpora instrumentos que facilitan el acceso al servicio eléctrico a los consumidores de menores recursos y qué hacer ante la incapacidad de estos, de hacer frente al costo del servicio.

Para solucionar esta problemática el plan se basó en cuatro estrategias multidisciplinarias:

- Señal educativa.
- Señal tecnológica.
- Señal económica.
- Señal comunicativa.

Para la **señal educativa** se crea la Unidad Educativa del Consumo de Energía que va por los barrios de bajos recursos y asentamientos irregulares o villas de emergencias armando talleres sobre el riesgo del uso clandestino de la energía, utilización eficiente de la misma e información sobre los beneficios de la tarifa social.

La **señal tecnológica** incorpora materiales antivandálicos en los puntos de medición y nuevos procedimientos en la detección de fraudes e ilícitos.

La **señal económica**; dentro del marco de la Ley N° 8.835 y en acuerdo con el ERSeP nace la **TARIFA SOCIAL** que pretende hacer accesible el servicio a los sectores de menores ingresos e intenta combatir el fraude. Se implementa en toda la provincia y busca flexibilizar las tarifas de manera

diferenciada a carenciados e indigentes. El Programa Tarifa Social implica un descuento en la tarifa final a usuarios de menores ingresos. Además, tiene como objetivo proveer de energía eléctrica a los usuarios de la provincia que no puedan acceder al servicio por razones económicas.

La Tarifa Social tiene como características:

- a) Tarifa diferenciada.
- b) Sin cargos fijos.
- c) Sin tasa de conexión.
- d) Planes de financiación especiales para los que tengan deuda con EPEC.
- e) Es otorgada luego de un estudio socioeconómico realizado por miembros del Colegio de Trabajadores Sociales.

Los beneficiarios se seleccionan teniendo en cuenta el nivel de consumo y de ingresos del hogar. Para ello se han definido dos categorías de beneficiarios:

- **Usuarios carenciados:** son aquellas familias que, por razones de desempleo y deterioro de sus condiciones socioeconómicas, no pueden seguir pagando el servicio. A su vez, dentro de ésta categoría existen dos subcategorías:
 - *A) Carenciados con medición:* se incluyen a aquellas familias cuyos hogares tienen medidores y están exentos de cargos fijos, abonan \$ 0.0538 por kWh si consumen hasta 300 kWh bimestral.
 - *B) Carenciados sin medición:* solo se cobra un cargo fijo de \$ 10.32 más impuestos.
- **Usuarios indigentes:** son aquellos de menores recursos y en situación de empobrecimiento extremo. El beneficio es de 200

kWh bimestrales sin cargo. Si consumen más de 200 kWh los mismos deberán abonar \$ 0.0538 por kWh por los primeros 100 kWh y \$ 0.0645 por kWh que exceda los 300 kWh bimestrales.

La gestión de la tarifa social con cada cliente, su implementación y el control del cobro en las facturas de EPEC están desarrollados y reglamentados por el ente regulador ERSeP.

La **señal comunicativa** tenía como estrategias sensibilizarse frente al costado social del mercado, crear productos sociales, asociar a la empresa y a la comunidad en relación con los beneficios producidos por el consumo controlado y legal de la energía y elaborar mensajes comprensibles y coherentes con el sistema perceptivo del público.

Los resultados del “Plan Subite al Sistema” no fueron los esperados ya que hubo un gran índice de reincidencia en las conexiones clandestinas por no poder abonar la energía consumida. Esto se debió a que los clientes con tarifa social que consumían más de 200 kW en el bimestre, sufrían de un salto tarifario que elevaba considerablemente los costos de las facturas de luz.¹

Bajo el contexto socioeconómico de ese momento, EPEC no pudo acompañar el desarrollo del plan con inversiones de infraestructura que desalentaran las conexiones clandestinas y no se había encontrado una solución a los asentamientos irregulares para brindar un servicio seguro y sumar nuevos clientes.

El porcentaje de conexiones irregulares en la provincia de Córdoba disminuyó considerablemente luego de la paradigmática política pública orientada a la relocalización de los residentes de los asentamientos hacia barrios de viviendas sociales construidas por el sector público en la periferia de la ciudad. La política pública fue conocida como “Programa Nuevos Barrios: Mi Casa, Mi Vida”, y fue implementada a partir del año 2003. Esta política consistió en la construcción de 12.000 viviendas, agrupadas en 14 “barrios – ciudades” con infraestructura (agua potable, electricidad, alumbrado público,

¹ Datos suministrados por el Ing. Gustavo Gattoni - Secretaría de Desarrollo Energético – Ministerio de Agua, Ambiente y Energía del Gobierno de la Provincia de Córdoba - entrevista de septiembre de 2013.

cloacas, etc.) y equipamiento comunitario. El resultado de este proceso de relocalización es una ciudad partida, dualizada, con la pobreza concentrada en los márgenes. Este modelo de ciudad reproduce y potencia las desigualdades sociales existentes (TECHO, 2011).

En octubre de 2004, producto de un informe elaborado por la EPEC detallando la problemática de electrificar asentamientos informales, el Poder Ejecutivo Provincial aprueba el Decreto Provincial N° 1561/04 donde se faculta a la EPEC “a efectuar todas las tramitaciones necesarias que le permitan ingresar con sus instalaciones de redes eléctricas de distribución dentro de predios de propiedad del Estado Nacional, Provincial o Municipal donde se localicen asentamientos precarios, habitados por familias de escasos recursos, previo convenio con los organismos titulares de los terrenos”. Este decreto fue firmado por el Gobernador, el Fiscal de Estado y el Ministro de Obras y Servicios Públicos.

A partir de este decreto se pone en funcionamiento el “Plan Nuevas Redes” incorporando experiencias del plan antecesor pero mejorando dos aspectos fundamentales para la sustentabilidad del plan:

- Incorporar nuevas tecnologías en el campo de robo de energía con una solución viable a los asentamientos irregulares.
- Sumar aspectos sociales que ayuden a incorporar nuevos clientes que antes robaban el servicio y flexibilizar la tarifa para un segmento que aún estaba excluido.

En el año 2006 nace el “Programa de Reconstrucción Social”. Este programa se enfoca en:

- Tarifa solidaria.
- Mujer equidad previsional.
- Familia joven.

Dentro de este programa bajo el Decreto N° 1357/06 se crea la “Tarifa Solidaria”. El objetivo del Programa “Tarifa Solidaria” es reducir los gastos de

tarifas e impuestos de la vivienda de las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza de la Provincia de Córdoba a través de un régimen de tarifa social para servicios públicos y la disminución o exención del impuesto inmobiliario para la vivienda que habite el beneficiario y de la que sea propietario o poseedor a título de tal, del referido inmueble.

Los hogares beneficiarios son categorizados en dos tipologías:

- A. HOGARES POBRES:** se entenderá por tales a aquellos hogares cuyos ingresos sean iguales o superiores a la línea de indigencia pero inferiores a la línea de pobreza de acuerdo a la metodología que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
- B. HOGARES INDIGENTES:** incluye a hogares cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza.

El alcance de la Tarifa Solidaria es para las Tarifas Sociales de energía eléctrica, agua y la reducción de los impuestos inmobiliarios. Su implementación está dividida en cuatro etapas:

- **1ra. Etapa:** Destinado a reducir los gastos de funcionamiento de las viviendas de aquellas familias por debajo de la línea de pobreza. Clasificación: Indigentes o Carenciados.
- **2da. Etapa:** Incorporar al programa Centros de Jubilados y Vecinales.
- **3ra. Etapa:** Incorporar al programa Entidades sin fines de lucro, con personería jurídica y cuyo único fin es atender a la comunidad en situación de vulnerabilidad social. (ej. Comedores, guarderías en zonas periféricas). Se otorga Tarifa Social Hogares Indigentes.
- **4ta. Etapa:** Incorporar al programa: Jubilados y Pensionados, cuyos haberes sean la única fuente de ingreso del hogar – Discapacitados, en aquellos hogares que cuenten entre sus integrantes a una persona discapacitada.

En cuanto al servicio eléctrico se aplica la Tarifa Social establecida y acordada con el ERSeP, sumando una mayor flexibilidad en caso de consumos mayores a los previamente establecidos.

Para HOGARES POBRES si el consumo bimestral excede los 400 kWh se aplica la tarifa normal y quedan exentos del impuesto al fuego. Para HOGARES INDIGENTES que excedan los 200 kWh bimestrales, se les da el mismo tratamiento que para los hogares pobres.

La incorporación de la Tarifa Social al programa Tarifa Solidaria generó un subsidio genuino por parte del Gobierno Provincial a través del Ministerio de Desarrollo Social. A continuación se amplían estos antecedentes.

2.2.1 Subsidios

Los Subsidios sobre las tarifas del servicio eléctrico son otorgados por el Gobierno Provincial o por las distintas empresas distribuidoras del servicio eléctrico. Estos consisten en descuentos sobre el cargo fijo o cargo variable de la tarifa y en otros casos existe una quita de una determinada cantidad de dinero. Los beneficiados deben cumplir con ciertas condiciones personales y económicas a saber: ser jubilado y tener un haber mínimo determinado, estar desocupado, ser indigente, vivir en una zona marginal, ejercer una actividad económica del tipo estacional, es decir que en algunos meses del año el consumo de energía eléctrica se ve reducida (baja estacionalidad), por lo tanto se tendrá en cuenta el consumo mínimo del usuario y se analizará si corresponde o no tener un subsidio sobre la tarifa eléctrica.

Como señala Díaz Domingo (2013) en su análisis de las políticas de subsidios energéticos en República Dominicana, el caso de los subsidios en las tarifas del servicio eléctrico en Argentina se trataría de un subsidio de características directas o generalizadas, es decir que debido a las tarifas no ajustadas y a las altas pérdidas del sector energético, el gobierno nacional se ve en la necesidad de cubrir ese déficit a través de un subsidio directo que se ven reflejados en una disminución del valor de la factura en los usuarios finales. También existen los subsidios cruzados que son un tipo de subsidio donde

algunos segmentos de la sociedad pagan una tarifa por encima de la real permitiendo así subsidiar a otros consumidores que pagan una tarifa inferior a la real. Este último está expresamente prohibido por la Ley Nacional 24.065 vigente en materia de tarifas del Mercado Eléctrico Argentino.

La tarifa social para el servicio eléctrico se subsidia a través del Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuario Final.

La Secretaría de Energía, que depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, debe controlar que la asignación del Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales, creada por el Artículo 70 Inciso b) de la Ley N° 24.065, se distribuya entre las Provincias que se hayan adherido a los principios tarifarios contenidos en la citada norma. La Secretaría de Energía deberá verificar también que las Provincias que hayan adherido a tales principios tarifarios, los apliquen efectivamente al determinar las tarifas a usuarios finales dentro de su jurisdicción.

El impuesto creado por el Art. 70 de la Ley N° 24.065, con destino a la constitución del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (FNEE) se deriva hacia subcuentas con destino específico:

- a) El Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior (FDEI),
- b) El Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas (FCT),
- c) El Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFT), y
- d) La remuneración asignada a la energía efectivamente generada por sistemas eólicos.

Este gravamen es pagado por los compradores del Mercado Eléctrico Mayorista (distribuidores y grandes usuarios). Los comercializadores actúan por cuenta y orden del agente con quien han celebrado el acuerdo de comercialización.

El tributo destinado a la constitución del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (FNEE) sustituyó otros impuestos con destino a obras eléctricas que se cobraban antes de la concreción del proceso de privatización.

El Fondo Subsidiario para Compensaciones Regionales de Tarifas a Usuarios Finales (FSCT) desde el 2008 al 2009 se encuentra dentro de las cuentas de inversión del Programa Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica, mientras que desde el 2010 al 2011 corresponde al Programa Desarrollo Energético Provincial

El programa de Formulación y Ejecución de la Política de Energía Eléctrica realizaba las acciones destinadas a: transformar los sectores eléctricos provinciales, fomentar la integración energética con países limítrofes, promover la implementación de conductas de eficiencia energética y garantizar el uso responsable de recursos renovables. Además, se administraban los fondos sectoriales y los recursos específicos destinados a fomentar el desarrollo de la infraestructura energética y las simetrías en la generación de energía a nivel provincial.

El programa Desarrollo Energético Provincial está destinado a la distribución de los recursos específicos que recauda la Secretaría de Energía por aplicación de las Leyes 15.336, 23.966, 24.065, 25.019 y 26.190, correspondientes al Fondo Nacional de la Energía Eléctrica, el Impuesto a los Combustibles Líquidos y el Régimen Nacional de Energía Eólica y Solar, todos ellos administrados por el Consejo Federal de la Energía Eléctrica (CFEE), más la recaudación específica de la Ley 23.681, destinada a la provincia de Santa Cruz.

Durante el ejercicio 2011 se transfirieron a las provincias \$297,9 millones en el marco de este Fondo.

**Tabla Nº 02 - Transferencias a Gobiernos Provinciales a través de
FEDEI y FSCT - Ejercicio 2011**

Jurisdicciones	FEDEI	% de Distr.	FSCT	% de Distr.
Buenos Aires	13.938.016,8	3,6	10.786.566,2	3,6
Catamarca	20.233.640,3	5,2	14.089.974,0	4,7
Chaco	18.049.852,1	4,6	13.065.255,9	4,4
Chubut	18.925.032,9	4,8	19.610.193,8	6,6
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	521.087,8	0,1	-	-
Córdoba	13.423.811,6	3,4	9.202.593,1	3,1
Corrientes	16.994.683,8	4,3	12.239.805,0	4,1
Entre Ríos	15.533.657,5	4,0	12.438.518,8	4,2
Formosa	20.857.542,8	5,3	13.296.981,8	4,5
Jujuy	16.831.260,6	4,3	19.217.398,4	6,5
La Pampa	14.941.286,4	3,8	17.393.389,1	5,8
La Rioja	19.685.691,7	5,0	11.975.940,5	4,0
Mendoza	15.279.925,6	3,9	9.813.164,5	3,3
Misiones	24.095.048,5	6,2	15.902.703,5	5,3
Neuquén	17.539.263,8	4,5	13.178.278,3	4,4
Río Negro	16.308.176,5	4,2	10.155.865,3	3,4
Salta	16.684.021,1	4,3	14.201.821,2	4,8
San Juan	15.456.449,8	4,0	17.266.619,9	5,8
San Luis	15.141.293,1	3,9	12.003.980,3	4,0
Santa Cruz	21.304.990,7	5,4	10.911.874,8	3,7
Santa Fe	12.902.723,8	3,3	8.182.969,4	2,7
Santiago del Estero	17.168.252,1	4,4	13.663.224,1	4,6
Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sur	15.667.482,8	4,0	7.997.287,4	2,7
Tucumán	13.785.503,8	3,5	11.268.716,4	3,8
Totales	391.268.695,5	100,0	297.863.121,8	100,0

Fuente: SIDIF, 2011.

Los programas de subsidios al servicio eléctrico en Argentina tienen distintos esquemas y sistemas de implementación según las provincias o región urbana considerada.

Como explica Jalil Comomé, Yuguel y Altamirano (2012) en su documento “Subsidio eléctrico en Catamarca. Análisis y propuesta metodológica”, una de las posibilidades de subsidios se basa en determinar las características de los usuarios beneficiados en donde se utilizan criterios de selectividad para definir a los beneficiarios y otros se determinan en función del umbral de consumo. Los subsidios selectivos buscan determinar una serie de consideraciones de los hogares, una situación de vulnerabilidad social que dificulte y/o impida el pago del servicio eléctrico. Las características que se contemplan más utilizadas se basan en el ingreso por debajo de la línea de pobreza, en que el jefe de hogar sea desocupado o beneficiario de un plan social. La implementación de subsidios basados en umbral de consumo tiene como objetivo permitir cubrir las necesidades eléctricas básicas.

En el caso de la Provincia de Córdoba, el Programa Tarifa Solidaria es un tipo de subsidio selectivo que analiza la situación socioeconómica de las familias que la solicitan. Este programa es financiado a través del Tesoro Provincial.

Las compensaciones por la aplicación de la Tarifa Solidaria en el servicio de energía eléctrica con la empresa prestadora del servicio, se realizan una vez al año teniendo presente lo facturado en concepto de consumo de energía de las reparticiones públicas provinciales e impuestos que debe abonar la empresa a la provincia. Esta información no aparece en ningún apartado a nivel oficial. Según estimaciones propias, el monto que debería entregar la provincia solo a la EPEC en concepto de compensación por la aplicación de la tarifa social es de aproximadamente \$ 9.000.000 al año. Cabe aclarar que este monto solo cubriría el 60% de la diferencia entre una tarifa residencial y una tarifa social el resto debe absorberlo la empresa prestadora del servicio.

2.3 Esfera del mercado

En la provincia de Córdoba la principal empresa prestadora del servicio eléctrico es la Empresa Provincial de Energía de Córdoba.

EPEC surgió mediante la Ley 4358 del 31 de diciembre de 1952 y comenzó sus funciones a partir del 1 de abril de 1953 luego de la fusión de los dos organismos públicos que, hasta ese momento, prestaban y administraban el servicio: la Dirección General de Energía Eléctrica y el Servicio Público de Electricidad de Córdoba. Es una empresa de carácter autárquico, que desarrolla su actividad en la órbita del Ministerio de Agua, Energía y Ambiente de la Provincia de Córdoba.

EPEC es una empresa integral ya que participa en la generación, transporte, distribución y comercialización del servicio eléctrico en Córdoba. De esta forma EPEC brinda el servicio en forma directa al 70% de los clientes mientras que el 30% restante lo hacen de forma indirecta a través de Cooperativas Eléctricas.

En la Tabla Nº 03 se detalla la cantidad de clientes según el cuadro tarifario y lo facturado durante el ejercicio del año 2012 por la EPEC.

Tabla Nº 03 - Cantidad de clientes y detalle de lo facturado - Ejercicio 2012

Tipos De Cliente	Cantidad	Facturación
Residencial	858612	\$ 1.915.283.736
General y de Servicio	92105	\$ 633.946.100
Grandes Consumos	3471	\$ 1.697.298.586
Cooperativas de Electricidad	244	\$ 2.333.090.328
Gobierno y Usuarios Especiales	8822	\$ 137.961.684
Alumbrado Público	5703	\$ 1.106.023
Servicios de Agua	55	\$ 199.911.161
Rural	736	\$ 3.908.913
GUMAS	91	
Uso Propio	391	
TOTAL	970230	\$ 6.922.506.531

GUMAS: Grandes Usuarios Mayores.

Fuente: EPEC, 2012.

Durante el año 1999, la Empresa Provincial de Energía de Córdoba realizó un análisis de las pérdidas de energía detectando que eran del 24%, o sea de toda la energía que ingresa a las redes eléctricas de EPEC, solo se facturaba el 76%, el resto eran pérdidas técnicas y no técnicas (estimación interna)². Las pérdidas de energía eléctrica de las empresas distribuidoras del servicio eléctrico se pueden clasificar en dos grandes grupos según su origen:

- **Pérdidas Técnicas:** Las pérdidas se deben en general a las condiciones propias de las instalaciones. Están provocadas por la circulación de corriente eléctrica a través de la red de distribución. Su magnitud depende entonces de las características de las redes y de la carga a que éstas se ven exigidas.
- **Pérdidas No Técnicas:** Se consideran pérdidas no técnicas a la diferencia entre las pérdidas totales de un sistema eléctrico de distribución y las pérdidas técnicas medidas. Ello representa para la empresa prestadora del servicio público una pérdida económica. Según el origen puede clasificarse en:
 - Por robo o hurto: comprende a la energía que es apropiada ilegalmente de las redes por usuarios que no tienen sistemas de medición (conexiones clandestinas o “colgados”).
 - Por fraude: corresponde a aquellos usuarios que manipulan los equipos de medición para que registren consumos inferiores a los reales.
 - Por administración: corresponde a energía no registrada por la gestión administrativa de la empresa (errores de medición, errores en los procesos administrativos, falta de registro adecuada, obsolescencia de medidores, errores en

² Datos suministrados por el Ing. Gustavo Gattoni - Secretaría de Desarrollo Energético – Ministerio de Agua, Ambiente y Energía del Gobierno de la Provincia de Córdoba - entrevista de septiembre de 2013.

los registros de censos de instalaciones de alumbrado público).

Las pérdidas de energía eléctrica en la etapa de distribución, han sido y son un tema importante en la gestión empresarial. En la década del 80 las pérdidas alcanzaron su máximo nivel en el país en su conjunto. Con la reorganización comercial del sector eléctrico argentino, producido en 1991 y respaldado posteriormente por la Ley N°24.065, el abordaje al tema pérdidas ha sido intenso, principalmente por el retiro del Estado de muchas de las empresas distribuidoras y por los nuevos sistemas de gestión aportados por el sector privado. Como resultado se ha registrado un menor nivel de pérdidas.

A partir del 2002 se produce una interrupción del trabajo en conjunto de las empresas, entre otras causas, por la situación general del país, la sanción de la Ley de Emergencia Económica y de leyes provinciales que impiden el corte frente al no pago de las facturas. En algunos casos las pérdidas no son tales, sino que se debe a una importante morosidad de pago y a la decisión de las empresas de asumir la energía no cobrada como pérdidas, sobre todo por una cuestión impositiva.

No hay registros sistemáticos de pérdidas propiamente dichas, ya sean técnicas o no técnicas y su impacto económico. Las pérdidas se obtienen por diferencia entre la energía entregada y la energía vendida. Existen iniciativas para confeccionar los balances de energía por niveles de tensión.

Toda acción contra el hurto o fraude es realizada específicamente por personal de las empresas, asistido por la policía o la gendarmería, de acuerdo al caso, y ante escribano público cuando se culmina con el corte o interrupción del servicio. En el caso de las acciones educativas, como concientización y/o instalación de medidores prepagos o habilitación de tarjetas magnéticas con un consumo tipo, solamente son realizadas por la empresa.

A continuación se resumen algunas de las acciones realizadas por las empresas para reducir las pérdidas.

- Modernos Sistemas de Gestión Comercial.

- Actualización de la base de datos de facturación.
- Incorporación paulatina de usuarios a la transacción comercial.
- Procedimiento de hurto y fraude.
- Construcción de redes de distribución menos vulnerables a la intervención no autorizada.
- Cambio de medidores obsoletos.
- Cambios de medidor con funcionamiento deficiente, estimación de consumos.
- Control, reparación y contraste de medidores retirados de servicio.
- Normalización de pilares.
- Normalización de situaciones comprobadas de hurtos.
- Inspecciones a usuarios con antecedentes de fraude.
- Revisión de consumos no estándar o inconsistentes – consumos de cero kws.
- Revisión de consumos (seguimiento de la evolución histórica).
- Revisión de servicios suspendidos.
- Normalización de barrios carenciados.
- Retiro de acometidas al momento de la suspensión del servicio, es decir retira el cable que une el circuito eléctrico de distribución con el inmueble.
- Inspecciones por rubros.
- Inspecciones por zonas.
- Determinación de pérdidas por área.
- Inspecciones periódica en puestos de medición en grandes usuarios.

La problemática de las conexiones clandestinas en Córdoba está tomando mayor envergadura para las empresas distribuidoras del servicio eléctrico, dada la incidencia de situaciones problemáticas, que acarrearán daños para las personas. Durante el 2014 se han dado a conocer dos fallos judiciales en este sentido:

- Debido a la muerte de un niño en 2007, el Juzgado Civil y Comercial de Cuarta Nominación de la ciudad de Córdoba,

entendió que *"aunque exista la conexión ilegal, que es un hecho de un tercero, que contribuyó a ocasionar el daño, la EPEC debía efectuar el control del tendido eléctrico, además de responder por el riesgo que implica la distribución de energía"*.

- La Cámara 1º de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la ciudad de Córdoba confirmó que EPEC era responsable por su carácter de distribuidora de la energía a los usuarios. *"La empresa no demostró ser lo suficientemente diligente, y no ha acreditado haberlo sido, en su obligación de contralor de la red de distribución del fluido eléctrico"*, según el principio de responsabilidad objetiva, EPEC no acreditó que *"de su parte no hubo culpa o que medió culpa exclusiva o concurrente de la víctima o de un tercero por quien no debe responder"*.

En este sentido y considerando; que la energía no facturada en concepto de pérdidas no técnicas da una cifra millonaria, que el costo de la energía eléctrica está en ascenso ya que proviene en un 70% de fuentes no renovables, que el Estado Nacional mantiene restricciones a la actualización de tarifas para los servicios públicos desde la aparición de la Ley de Emergencia Económica y que los resarcimientos por muerte o daños a terceros por conexiones clandestinas también son atribuidas a las empresas prestadoras del servicio; deja a las claras que la infraestructura necesaria para garantizar el acceso, permanencia y brindar un servicio seguro y de calidad en los asentamientos informales se podría financiar por sí solo. Una iniciativa de este tipo, además podría no solo mejorar la calidad de las conexiones y evitar nuevas muertes, sino también avanzar en la inclusión energética y la efectivizarían de los derechos de los ciudadanos.

2.4 Esfera Social

La falta de servicios básicos en los sectores vulnerables de la sociedad genera **electro dependencia**, por lo que en promedio el consumo de energía de una vivienda situada en un asentamiento informal es el doble que el consumo de energía de una vivienda en un barrio normal. Por este motivo la energía eléctrica no solo resulta un servicio fundamental por los beneficios que trae aparejados; sino que, por la falta de otros servicios básicos, es determinante para acceder al agua, a la calefacción, al teléfono e incluso a la salud. Como se señala en un informe de la CEPAL del 2009:

“en áreas urbanas, la falta de una adecuada cobertura de las necesidades energéticas de los sectores en situación de pobreza también ofrece incidencia sobre la igualdad de género, el trabajo infantil y las posibilidades de acceder a la educación. Pero a ello se le suma la precariedad jurídica que es consecuencia muchas veces de la ocupación ilegal de tierras, de las conexiones clandestinas a los servicios eléctricos y de la falta de un adecuado acceso a combustibles para usos de cocción y calentamiento de agua” (CEPAL, 2009, p.39).

Más allá de los programas y planes generados por el Estado Nacional y Provincial para dar solución a la problemática de los asentamientos, la realidad nos muestra que la intervención del Estado en todos sus niveles es casi nula. “Consecuentemente, la deficiente actuación e intervención estatal para asegurar la debida provisión del servicio les provoca a los habitantes de los asentamientos los siguientes perjuicios” (ACIJ, 2010, p19):

- *No tienen modo de calefaccionar sus hogares. La energía eléctrica constituye el único modo de calefacción, porque no cuentan con gas natural, dado que las garrafas son económicamente inaccesibles.*
- *Muchas veces los centros de salud ubicados en los asentamientos se ven obligados a cerrar como consecuencia de la falta de suministro eléctrico y, además, pierden medicamentos y vacunas.*

- *No cuentan con agua caliente para bañarse o lavar, puesto que los termotanques son eléctricos.*
- *Sufren pérdidas materiales de electrodomésticos como consecuencia de los cortes continuos y de las subidas repentinas de tensión que se producen con el retorno del servicio.*
- *Muchos comedores comunitarios se ven obligados a cerrar por la falta de energía eléctrica.*
- *Comerciantes y comedores comunitarios pierden los alimentos puesto que se corta la cadena de frío (ACIJ, 2010, p19).*

A estos reclamos de los habitantes de los asentamientos se le suma el **riesgo eléctrico** debido a las conexiones clandestinas, precariedad de las instalaciones eléctricas, postes quebrados, cables mal aislados y apoyados sobre los techos de las viviendas, etc.

Por otro lado, el 48.8% de los habitantes de los asentamientos informales con conexión clandestina y el 14.5% que tienen servicio eléctrico a través de medidores comunitarios (TECHO, 2013), no se ha logrado que sean **clientes** de las empresas de servicios y como consecuencia, ser beneficiarios de subsidios, tarifas diferenciadas según su nivel socioeconómico y tener un marco regulatorio que los proteja como consumidores (sujeto de derecho).

III. NECESIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

Teniendo presente lo expuesto desde las diferentes ópticas que tienen el Estado, el Mercado y la Sociedad es necesario hacernos este interrogante:

¿Cómo eliminar la desigualdad en el acceso al servicio eléctrico formal en zonas urbanas de Córdoba?

Mas allá del compromiso asumido por Estado Nacional ante la ONU y de los artículos y apartados que devienen de los derechos y garantías para los consumidores y usuarios, ya sean de la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Córdoba, La Carta de Ciudadano, la Ley Nacional de Defensa del Consumidor y el Manual del Usuario del ERSeP, es necesario remarcar la discrecionalidad existente en los acuerdos y contratos de prestación del servicio eléctrico en relación al acceso al servicio. Mientras que para algunas empresas es obligación brindar un servicio en condiciones de calidad, igualdad, accesibilidad, universalidad, regularidad, continuidad y no discriminación; para otras empresas su responsabilidad y obligación para la provisión del servicio eléctrico en asentamientos informales es hasta el punto de medición colectivo o centro de transformación ubicado en la periferia de los mismos.

El consumo de energía de los hogares enganchados al servicio formal denominado pérdida no técnica, queda a cargo y cuenta de las empresas prestadoras del servicio o, en algunos casos, de los gobiernos municipales. La no existencia de indicadores oficiales de pérdidas no técnicas de las empresas prestadoras del servicio eléctrico, hace prácticamente imposible conocer la verdadera magnitud del problema y el impacto económico que esto representa para toda la sociedad.

Existe una necesidad evidente de compensar las diferencias, entre aplicar una tarifa diferencial, y la que surge de la aplicación del modelo de los marcos regulatorios vigentes. Las diferencias mencionadas pueden subsanarse a través de un subsidio implícito – subsidio cruzado – o mediante un subsidio

explícito, donde el gobierno, en sus distintos niveles jurisdiccionales, las absorbe a estas diferencias.

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano y de los Derechos, y en relación a lo expuesto por Martínez (2008) en su presentación “El problema de la pobreza desde la perspectiva de derechos”, las personas dejan de ser sujetos de necesidad (individualismo) para ser vistas como sujetos de derecho (ciudadanía). El cambio de sujetos de necesidad a sujetos de derecho trae aparejado una implicancia fundamental y es que una necesidad, cuando es satisfecha deja de serlo y un derecho es permanente. Los derechos comprometen la “obligatoriedad de prestación”, la cual no siempre es inmediata y por ello la necesidad de contar con políticas progresivas.

Debido a este cambio de paradigma, que busca reducir la pobreza extrema, y ante la necesidad de hacer más eficientes los escasos recursos energéticos con costos cada día más elevados, es indispensable el diseño de una política pública. Esta debe incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad, orientada al **acceso** a fuentes de energía, conforme a las disposiciones que establecen su disponibilidad y regulación, su funcionamiento en condiciones de igualdad, sin discriminación de ninguna clase; con niveles de seguridad, calidad, eficiencia y continuidad y con tarifas razonables justas y autorizadas por la autoridad competente, de carácter permanentes y obligatorias; y no la prevalencia de programas de asistencia social transitorios y discrecionales.

Para ello es necesario que el Estado Nacional, Provincial y/o Municipal intervenga activamente sobre la situación problemática de la demanda de fuentes de energía insatisfechas en zonas urbanas, brinde un marco normativo y legal general que garantice el acceso a fuentes de energías sustentables en asentamientos como un derecho, poniendo énfasis en grupos poblacionales que, por su condición, ven vulnerado este derecho, y en aquellos que por su situación de pobreza o desplazamiento no pueden ejercerlo de forma efectiva.

Se entenderá para la presente investigación que:

“las políticas públicas constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscriptos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno las políticas públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes” (Fierro, 2008, p 11).

Incorporar la perspectiva del desarrollo a través de políticas públicas supone hacer visible, contable y evaluable un conjunto de variables sociales y económicas referentes a la situación de sectores vulnerables excluidos actualmente del funcionamiento de las instituciones públicas y de los modelos de política.

Para poder diseñar una política pública donde los principales actores tengan opinión y participación, se decidió trabajar bajo la conceptualización del *policy network*. Como afirma Thaker en su explicación del *policy network*, “las decisiones políticas surgen en “redes de actores”, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles regionales, nacionales e internacionales”. (Thaker, 1997, citado por Zeller, 2007, p. 21).

Desde una visión específica de gobernación, Kenis y Schneider detallan que los *policy networks* se entienden mejor como “redes de relaciones relativamente estables y continuadas que movilizan y agrupan los recursos dispersos, de forma que la acción colectiva (o paralela) puede orquestarse hacia la solución de una política común” (Kenis y Schneider 1991, citado por Börzel, 1997, p.13).

Un *policy network* incluye a todos los actores involucrados en la formulación e implementación de una política. Estos actores públicos y privados interactúan, casi siempre de manera informal, buscando resolver problemas colectivos pero con intereses distintos.

En resumen, este análisis situacional desde las diferentes esferas nos hace dar cuenta que hay intervenciones para lograr una permanencia como clientes de las empresas de servicios a través de las tarifas diferenciadas, pero no existen intervenciones por parte del estado nacional, provincial y/o municipal que garanticen al acceso a fuentes de energía en condiciones seguras para las personas como un derecho, sobretodo en áreas urbanas, para fomentar el desarrollo y disminuir la pobreza estructural.

IV. DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para llevar adelante el diseño de la política pública se utilizó la *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales* del Gobierno de Chile (Fierro, 2008). Dicha herramienta de participación ciudadana, tiene por objetivo brindar los pasos metodológicos necesarios para que cualquier ciudadano pueda hacer una propuesta de política pública. Se recupera la propuesta del Gobierno de Chile por su sistematización y claridad conceptual, es decir, se toma como un antecedente teórico válido para pensar procesual y conceptualmente una política pública, aunque constituya una guía pensada para ciudadanos trasandinos. Esta guía plantea un conjunto de etapas o secuencias lógicas en el proceso de formulación de una política pública. Cada una de las fases retroalimenta a las otras. Estas son:

1. **Incorporación de problemáticas en la agenda pública:** Es el proceso por el cual distintas problemáticas se visualizan en el espacio público llamando la atención y preocupación de las autoridades de gobierno como de la ciudadanía. (Birkland, 2007, citado por Fierro, 2008, p.25).
2. **Formulación de un problema objeto de política pública:** es una construcción social que depende de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores tanto privados como públicos. (Knoepfel, 2007, citado por Fierro, 2008, p.34). La construcción social de una problemática está vinculada a estructuras sociales, políticas, económicas y culturales existentes en un momento dado (Birkland, 2007, citado por Fierro, 2008, p.34).
3. **Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas:** consiste en la determinación de la solución al problema considerada como la más apropiada entre las distintas alternativas. Esto requiere resolver tres cuestiones básicas: la formulación de las alternativas de solución, la evaluación y

jerarquización de las alternativas, y; la selección de la alternativa a implementar (Fierro, 2008, p.53).

4. **Explicitación de la política pública:** una vez determinada la alternativa de solución frente al problema, es necesario explicitar la decisión adoptada mediante: un enunciado formal, objetivos, metas e indicadores a utilizar. La nueva política pública definirá las pautas específicas que habrán de guiar al accionar público y orientarán las decisiones privadas (Soms, 2007, citado por Fierro, 2008, p.64).
5. **Implementación y ejecución de la política pública:** consiste en el diseño del conjunto de programas, a partir de los cuales se llevará a cabo la política pública. Para ello es necesario identificar las intervenciones existentes, la formulación de la cartera de programas, el resguardo de la coherencia de la política pública, la evaluación ex – antes de su impacto y la construcción legal de instrumentos (Fierro, 2008, p.77).
6. **Seguimiento y evaluación de la política pública:** consiste en instalar un procedimiento de seguimiento y supervisión que permita ir evaluando el grado de éxito en la ejecución de la política pública a partir de actividades programadas y de gestión en relación al logro de los objetivos (Fierro, 2008, p.91).

Esto es definido en su conjunto como *ciclo de las políticas públicas*.

El ciclo de las políticas públicas es un modelo a seguir, ya que en la realidad las políticas públicas pueden iniciarse sin seguir esta secuencia o haber completado todas las etapas. Aguilar (1996) se refiere al respecto en los siguientes términos:

“La noción de *policy process* o *policy cycle* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicitación y prescripción de una política [...] Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera

de procesos, y de ninguna manera de eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica as “etapas” pueden sobreponerse y superponerse unas a las otras, condenarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse” (Aguilar, 1996, citado por Fierro, 2008, p.24).

En el caso particular de este trabajo, para la propuesta y diseño de la política pública se va hacer hincapié en las fases 4 y 5 del ciclo de las políticas públicas antes mencionado. Las fases antecesoras fueron abordadas durante el análisis de la situación problemática y sus manifestaciones vistas desde las esferas del estado, mercado y sociedad.

4.1. Explicitación de la propuesta de política pública

4.1.1 Enunciado de la política pública

ENERGÍA PARA EL DESARROLLO

*Garantizar a los habitantes de los asentamientos informales de la Provincia de Córdoba el **acceso** a fuentes de energía sustentables y **seguras** para las personas, fomentando su **permanencia** a través de medidas de ahorro energético, uso racional de la energía y tarifas diferenciadas a fin de lograr una **inclusión social sostenible** con la **participación de la comunidad** en beneficio del **desarrollo urbanístico de los asentamientos informales**.*

Objetivos

- Garantizar el acceso a fuentes de energía sustentables impulsando el uso de nuevas tecnologías.

- Favorecer la igualdad de oportunidades y facilitar el desarrollo económico, social y cultural de los habitantes de los asentamientos informales de la provincia de Córdoba.
- Promover y gestionar la integración de las instituciones del estado con las de la sociedad civil.
- Optimizar las relaciones institucionales a nivel nacional, provincial, local así como internacionales en busca de resolver problemas colectivos.
- Fomentar y fortalecer los canales de participación para el análisis, diagnóstico y propuestas de mejoras de situaciones problemáticas.

Indicadores

- Porcentaje de avance y finalización de las obras de infraestructura necesarias.
- Cantidad de nuevos clientes de las empresas de servicios que habitan en asentamientos informales.
- Nivel de articulación de políticas y programas con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil.
- Porcentaje de mejoras en los canales de participación ciudadana.

4.2. Implementación y ejecución de la política pública

4.2.1. Identificación de las intervenciones existentes

Para poder visualizar los programas o proyectos que intervienen sobre la situación problemática, es necesario recordar cual es el problema, en esta oportunidad, desde la perspectiva social:

“Desigualdad en el acceso al servicio eléctrico formal en los asentamientos informales de la Provincia de Córdoba”.

Consecuencia de la irregularidad dominial y su grado de urbanización precaria y/o nula, las villas, asentamientos y barrios populares sufren de problemas estructurales que van desencadenando en otros problemas más domésticos, como ser:

- **Infraestructura:** la ausencia de calles y/o cordón cuneta o siquiera un demarcado de las calles, impide a las empresas de servicios eléctricos realizar las obras que correspondan.
- **Usuario con derechos:** debido a la no existencia de infraestructura, las familias de los asentamientos informales no pueden solicitar el servicio eléctrico formal para tener derechos y garantías como usuarios, así como instituciones que los protejan como tales, según el marco normativo y legal vigente.
- **Conexiones clandestinas:** en la mayoría de los casos (60%), las familias de los asentamientos toman la energía eléctrica de manera ilegal. Esto genera un elevado riesgo eléctrico debido a lo precario de las instalaciones utilizadas para distribuir la energía robada.
- **Calidad del servicio:** la ausencia de las empresas de servicios, más lo precario de las conexiones clandestinas, hacen que en los asentamientos informales se produzcan numerosos cortes del servicio eléctrico por tiempos prolongados.
- **Pérdidas materiales:** la baja calidad en el servicio provoca daño a innumerable componentes electrónicos que están incorporados en TV, lavarropas, microondas, celulares, etc.
- **Electro dependencia:** la ausencia de infraestructura para agua corriente y gas natural, sumado al costo de otros elementos para cocinar, calefacción y agua caliente, hacen que las familias de los asentamientos consuman un promedio de 50 a 60 % más que una familia de un barrio normal.

- Uso irracional y deficiente de la energía: el 60% de las familias que habitan en asentamientos roban la energía eléctrica, por lo que es utilizada de forma desmedida ya que desconocen su costo.
- Sostenibilidad en el tiempo: debido a su situación socioeconómica, muchas de las familias que viven en los asentamientos y tienen el servicio eléctrico formal, no pueden afrontar los costos del servicio bajo las tarifas residenciales.

Habiendo delimitado la investigación al territorio de la Provincia de Córdoba, se hace una breve reseña de los programas de gobierno extraídos del presupuesto 2013, que están orientados a dar solución a la problemática planteada pero que, por diferentes motivos, no lo han logrado. Algunos de estos programas y planes de acción ejecutados por las empresas prestadoras del servicio, ya han sido explicados en detalle en apartados anteriores³. Cabe considerar ahora las características principales de diseño e instrumentalización de los mismos:

- Programa VIDA DIGNA "Plan provincial de infraestructura vial básica": Plan orientado a realizar obras viales básicas como cordón cuneta o pavimentación. Los posibles barrios beneficiados por este programa son barrios ya consolidados con un mínimo de urbanización y tramado de las calles.
- Programa VIDA DIGNA "Mejoramiento de viviendas": Programa que brinda asistencia económica para mejorar las condiciones edilicias de hogares que carecen de baño y/o habitaciones que se encuentran en condición de hacinamiento. Para poder acceder a este programa, los posibles beneficiarios deben acreditar el carácter de propietarios o poseedor a título de dueño.
- Programa "Planeamiento y desarrollo energético": Programa amplio que busca intervenir en la totalidad de las actividades técnicas, de desarrollo, explotación, fomento y control

³ Ver apartado 2.2 Esfera del Estado.

relacionadas con la matriz energética en la provincia de Córdoba, articulando sus actividades con el Plan Energético Nacional. En ninguno de sus objetivos o apartados está plasmado garantizar el acceso al servicio eléctrico. No se visualiza ninguna partida especial para ejecutar obras de infraestructura en asentamientos informales. No se menciona el riesgo eléctrico bajo ningún concepto.

- Programa “Asistencia a la familia”: Dentro de varios de sus objetivos se destacan; asegurar y promover el derecho a la ciudadanía y la asistencia integral a grupos en situación de vulnerabilidad. Este programa solo asiste a individuos, en particular a niños y adolescentes.
- Programa “Tarifa solidaria”: Posibilitar y promover la accesibilidad a los servicios públicos regulares y promover el pago de impuestos provinciales. Este programa beneficia a los usuarios que ya son clientes de las empresas de servicios.
- Programa “Hábitat”: Busca dar solución a las carencias en infraestructura y vivienda a sectores vulnerables de la sociedad. Este programa se lo puede encuadrar en lo que hoy se denomina “urbanización social”, que es una forma de intervención desarrollado en diversas ciudades y asentamientos informales de Colombia, Brasil y Argentina, y que es considerada internacionalmente como una buena práctica por la ONU Hábitat. A la fecha desconocen intervenciones y/o documentación que acrediten su aplicación o trabajo.
- Programa provincial de Energía Eficiente “ProPEE”: Impulsar en el ámbito de la provincia de Córdoba, la utilización responsable y eficiente de la energía a partir de la toma de conciencia respecto a la importancia y necesidad del aprovechamiento sustentable de los recursos, generándolos y administrándolos previendo su

resguardo futuro. Este programa no cuenta con partida presupuestaria 2013.

Considerando la problemática de las familias de los asentamientos informales desarrollado en los apartados anteriores y los programas provinciales disponibles para dar solución al problema de **acceso y permanencia a** fuentes de energía **seguras para las personas**, se elaboró la Tabla N° 04 – Problemas vs. Programas - para hacer visible y dar cuenta de qué programas se aplican o no sobre los problemas en función del tipo de asentamiento informal – villa, asentamientos o barrio popular -.

Tabla N° 04 – Problemas vs. Programas

PROBLEMAS		PROGRAMAS SEGÚN PRESUPUESTO 2013 - GOBIERNO DE CORDOBA						
		VIDA DIGNA " Plan provincial de infraestructura vial básica"	VIDA DIGNA "Mejoramiento de viviendas"	Planeamiento y desarrollo energético	Asistencia a la familia	Tarifa Solidaria	Habitat	Programa provincial de eficiencia energética "ProPEE".
VILLAS	Infraestructura	APLICA PARCIAL	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA *	NO APLICA
	Usuarios con derechos	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
	Conexiones clandestinas	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA *	APLICA
	Calidad del servicio	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA *	NO APLICA
	Pérdidas materiales	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
	Electro dependencia	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA
	Uso irracional y deficiente de la energía	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA
	Sostenibilidad en el tiempo	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA	NO APLICA	APLICA
ASENTAMIENTOS	Infraestructura	APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA *	NO APLICA
	Usuarios con derechos	APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA	APLICA *	NO APLICA
	Conexiones clandestinas	APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA	APLICA *	APLICA
	Calidad del servicio	APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA *	NO APLICA
	Pérdidas materiales	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
	Electro dependencia	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA
	Uso irracional y deficiente de la energía	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA
	Sostenibilidad en el tiempo	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA	NO APLICA	APLICA
BARRIOS POPULARES	Infraestructura	APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA *	NO APLICA
	Usuarios con derechos	APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA	APLICA *	NO APLICA
	Conexiones clandestinas	APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA	APLICA *	APLICA
	Calidad del servicio	APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA *	NO APLICA
	Pérdidas materiales	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA
	Electro dependencia	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA
	Uso irracional y deficiente de la energía	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA
	Sostenibilidad en el tiempo	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	APLICA	NO APLICA	APLICA

APLICA PARCIAL: solo se puede brindar servicios sobre la periferia de la villa.

APLICA*: si el programa se ejecuta.

Fuente: elaboración propia a partir de documentación específica de cada programa y del presupuesto provincial 2013.

Como se observa en la Tabla N° 04 los programas Vida Digna “Mejoramiento de viviendas”, “Planeamiento y desarrollo energético” y “Asistencia a la familia” fueron incorporados como programas antecedentes pero en ninguno de los casos aplican para dar solución a los problemas planteados. Esto se debe a que cada uno de estos programas, en sus objetivos generales plantean soluciones que podrían aplicarse para dar solución a alguno de los problemas de las familias de los asentamientos informales, pero cuando se ven los objetivos particulares o los requisitos para acceder a estos programas, los habitantes de los asentamientos automáticamente quedan excluidos.

El programa “Hábitat” plantea objetivos generales que darían solución a gran parte de los problemas manifestados, pero este programa aún no se encuentra reglamentado y por lo tanto no está en ejecución, más allá de aparecer en el presupuesto 2013.

El caso del programa ProPEE se encuentra muy bien explicitado y publicado pero no cuenta con partida presupuestaria en el año 2013 por lo que se interpreta que no se está ejecutando.

Cabe aclarar que, tanto en los asentamientos como en los barrios populares, si se establecen los permisos y/o autorizaciones necesarias, las empresas de servicios pueden realizar infraestructura básica de forma condicionada según lo dispuesto en el Decreto 1561/04 de la provincia de Córdoba.

4.2.2. Formulación de la cartera de programas

En el presente apartado se detallan los programas que, con su ejecución, buscan alcanzar los objetivos de la política pública.

Los programas a), b) y c) fueron diseñados para esta política pública en particular, mientras que los dos programas restantes ya se encuentran vigentes dentro de los programas de gobierno de la Provincia de Córdoba en el presupuesto 2013.

Cabe aclarar que el diseño de los programas tiene como premisa fundamental la de utilizar los recursos ya existentes del gobierno provincial reorientándolos hacia los objetivos buscados. Es decir que bajo ningún punto de vista, estos programas buscan la creación o incorporación de nuevas estructuras orgánicas a los planteles básicos de la repartición pública. Como ya se explicitó antes lo que se busca es agrupar los recursos dispersos, de forma que la acción colectiva (o paralela) puede orquestarse hacia la solución (Kenis y Schneider 1991, citado por Börzel, 1997, p.13).

A continuación se explican los programas diseñados y elaborados específicamente para este trabajo, como parte de la política pública propuesta:

a) PROGRAMA “*RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA ADECUADA*”.

Introducción

Debido al desconocimiento, por parte de los organismos oficiales, respecto a las necesidades energéticas insatisfechas de las distintas áreas geográficas de la provincia de Córdoba, urbanas y rurales, y a la no existencia de indicadores que den cuenta de las pérdidas – humanas, materiales y económicas - que ocasionan las conexiones clandestinas en el servicio formal de energía, con este programa se busca adecuar encuestas y/o estadísticas existentes ejecutadas por la Dirección General de Censo y Estadística de Córdoba (DGCyE) y articular con diferentes actores sociales e instituciones con el objeto de conocer la magnitud del problema y poder abordarlo como política pública.

Objetivos

- Adecuar sistemas de recopilación de estadística existentes orientados al relevamiento de las necesidades energéticas básicas insatisfechas.
- Articular con instituciones a nivel nacional, provincial y municipal, así como ONG's y Universidades que ya realicen investigaciones de campo sobre la problemática en el territorio de la provincia de Córdoba.
- Incorporar técnicos y especialistas en el área temática para generar informes adecuados y confiables.
- Elaborar y difundir información estadística de calidad relacionada a la problemática planteada para la toma de decisiones tanto pública como privada.
- Definir indicadores de cuantificación y seguimiento sobre las pérdidas no técnicas de energía eléctrica en la provincia de Córdoba.

Acciones

- Realizar un mapeo de actores que llevan adelante investigaciones de campo y generan información relevante sobre las necesidades energéticas insatisfechas.
- Incorporar las adecuaciones necesarias en las encuestas e investigaciones realizadas por la DGCyE y así disponer de información que dé cuenta de la problemática.
- Crear un grupo de trabajo multidisciplinario con profesionales de las instituciones oficiales involucradas como de la sociedad civil.
- Revisar periódicamente las variables de cálculo de los indicadores generados para controlar la veracidad de los resultados.

Indicadores

- Cantidad de convenios celebrados con otras instituciones. Fórmula: Actas de los convenios firmados y ratificados / tiempo estimado. Verificación: anual. Fuente de verificación: documentos entregados por las diferentes instituciones.
- Indicadores elaborados a incorporar a la estadística del Registro Único de Operaciones Estadísticas que den cuenta de las necesidades energéticas insatisfechas. Fórmula: cantidad de indicadores elaborados. Verificación: semestral. Fuente de verificación: Reportes de producción.
- Avances sobre la georeferenciación para visualizar las necesidades energéticas insatisfechas he incorporarlo a la Infraestructura de Datos Especiales de la Provincia de Córdoba – IDECOR. Fórmula: Grado de avance / tiempo estimado. Verificación: Semestral. Fuente de verificación: Informes de avances de la Subdirección de Cartografía.

Presupuesto estimado a la fecha (noviembre 2014)

Partida Principal	Monto
Bienes de consumo	\$ 50.000
Alimentos para personas	\$ 20.000
Productos impresos	\$ 20.000
Otros bienes de consumo N.C.	\$ 10.000
Servicios no personales	\$ 150.000
Servicios Técnicos de profesionales y de terceros	\$150.000
Bienes de capital	\$ 50.000

Máquina, equipos, herramientas e
instrumentos \$ 50.000

TOTAL GENERAL \$ 250.000

b) PROGRAMA “ESTRATEGIAS ASOCIATIVAS Y DE COOPERACIÓN”.

Introducción

Este programa pretende promover y sistematizar la participación horizontal y vertical de actores públicos y privados que interactúan entre sí, formando redes de cooperación en el ámbito provincial, nacional e internacional con el objeto de establecer un grado de participación y control en pos de unificar esfuerzos. Además, busca el ahorro de recursos para atender iguales demandas y los posibles medios de financiamiento a través de la cooperación internacional para el desarrollo.

El programa “Estrategias asociativas y de cooperación” se suma a lo propuesto por el programa “Cooperación y relaciones internacionales” pero focalizado a satisfacer las necesidades energéticas insatisfechas problematizadas anteriormente.

Objetivos

- Establecer modelos de relaciones entre el Estado Nacional, Provincial, los gobiernos locales y la sociedad civil.
- Identificar planes, programas, investigaciones y todo tipo de intervención relacionado a las necesidades energéticas insatisfechas.
- Promover la participación de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad en espacios de gestión asociada

(Estado – Comunidad – ONG,s – organismos de cooperación) para la generación y aplicación de proyectos relacionados a las necesidades energéticas insatisfechas.

- Generar convenios macro que posibiliten el intercambio de conocimientos y recursos con las organizaciones e instituciones abocadas a la problemática.
- Diseñar canales de comunicación y participación efectivos.
- Posibilitar la integración de acciones entre el estado en todos sus niveles, las instituciones intermedias y los organismos internacionales de cooperación.
- Generar documentos con los abales necesarios en busca de financiamiento externo a través de la cooperación internacional en pos del desarrollo social y cultural de las personas.

Acciones

- Realizar un mapeo de actores que buscan atender las necesidades energéticas insatisfechas en el ámbito local, nacional e internacional.
- Crear grupo de trabajo multidisciplinario con representatividad de todos los actores intervinientes.
- Sintetizar diagnósticos y evaluaciones periódicas de la situación problemática en cada asentamiento informal al cual se va a intervenir.
- Resguardar la coherencia entre los objetivos generales de la política y las distintas intervenciones existentes.
- Elaborar informes y proyectos para ser presentados en organismos de cooperación internacional que trabajen en nuestro país, vinculados al desarrollo cultural y social de las personas.

Indicadores

- Cantidad de convenios celebrados con otras instituciones.
Fórmula: Actas de los convenios / tiempo estimado. Verificación: anual. Fuente de verificación: documentos entregados por las diferentes instituciones.
- Cantidad de informes presentados a organismos de cooperación internacional. Fórmula: informes / tiempo estimado. Verificación: semestral. Fuente de verificación: reportes de producción.
- Informes de diagnóstico por asentamiento informal en desarrollo.
Fórmula: cantidad de informes de diagnóstico / cantidad de asentamientos informales a intervenir. Verificación: trimestral. Fuente de verificación: actas de reunión de los comités de diagnóstico.

Presupuesto estimado a la fecha (noviembre 2014)

Partida principal	Monto
Bienes de consumo	\$ 56.000
Alimentos para personas	\$ 5.000
Combustibles y lubricantes	\$ 5.000
Textiles y vestuario	\$ 5.000
Productos impresos	\$ 20.000
Útiles e insumos de escritorio, enseñanza e informática	\$ 10.000
Repuestos, accesorios y herramientas menores	\$ 1.000
Otros bienes de consumo N.C.	\$ 10.000
Servicios no personales	\$ 273.000
Servicios básicos	\$ 5.000
Alquileres y derechos	\$ 50.000

Servicios comerciales de seguros y bancarios	\$ 20.000
Servicios Técnicos de profesionales y de terceros	\$ 150.000
Pasajes, viáticos, movilidad y compensaciones	\$ 10.000
Publicidad y propaganda	\$ 8.000
Cortesía y homenaje	\$ 20.000
Otros servicio no personales N.C.	\$ 10.000
Bienes de capital	\$ 50.000
Máquina, equipos, herramientas e instrumentos	\$ 50.000
TOTAL GENERAL	\$ 379.000

c) PROGRAMA “PLANIFICACIÓN INTEGRAL ENERGÉTICA”.

Introducción

Los servicios públicos básicos necesarios para el desarrollo de las personas están relacionadas entre sí, en ocasiones, su disponibilidad depende de otros servicios o simplemente deben ser reemplazados debido a su inviabilidad técnico – económicas. El presente programa busca realizar diagnósticos y elaborar el plan de acción necesario destinado a asegurar el abastecimiento energético de manera sustentable y seguro para las personas en cada asentamiento informal, considerando su vinculación con otros servicios indispensables, las obras de infraestructura básica necesarias y las nuevas tecnologías, en pos de lograr la urbanización social del asentamiento.

Una de las premisas fundamentales a la hora de diseñar los planes de acción y planes estratégicos para las obras, es que no se emite el certificado de finalización de obra hasta tanto el 100% de los hogares del asentamiento a intervenir esta como cliente de la empresa de servicios.

Objetivos

- Realizar estudios de factibilidad técnico – económicos en pos de abastecer la demanda insatisfecha de los recursos energéticos en los asentamientos informales.
- Promover la utilización de recursos energéticos sustentables y seguros para su abastecimiento.
- Verificar la necesidad de infraestructura básica mínima e indispensable para el abastecimiento de la demanda energética insatisfecha.
- Contemplar el uso de nuevas tecnologías relacionadas al área energética.
- Elaborar escenarios de evaluación contemplando la disponibilidad de fuentes energéticas compatibles con los requerimientos de la demanda y el tipo de asentamiento.
- Diseñar, proyectar y supervisar toda obra de infraestructura orientada a satisfacer la demanda energética en asentamientos informales de la provincia de Córdoba.
- Efectuar la planificación estratégica de cada proyecto.
- Asegurar la inclusión de la totalidad de las familias de los asentamientos al régimen formal de servicios públicos.

Acciones

- Desarrollar diagnósticos de cada asentamiento informal al cual se desea intervenir.
- Seleccionar y priorizar los asentamientos informales en los cuales se va a intervenir teniendo presente la seguridad, viabilidad

técnica, medio ambiente, infraestructura básica existente, planes de urbanización social futuros, etc.

- Determinar las diferentes alternativas de solución, planteando escenarios probables.
- Explicitación de la propuesta para su discusión y aprobación por parte de los actores intervinientes – empresas de servicios, instituciones intermedias, sociedad civil, representantes de los asentamientos -.
- Elaboración de la propuesta e informe técnico económico para su ejecución por parte de la empresa de servicios que corresponda o, de ser necesario una ejecución mixta.
- Diseño del plan de monitoreo para la supervisión de las obras ejecutadas.
- Convocar a las instituciones intermedias necesarias con presencia en cada asentamiento a normalizar, para que cada hogar pueda solicitar el servicio según la documentación que exige la normativa vigente. Lo que se busca con esto es facilitar a las personas de los asentamientos disponer de su DNI para acreditar identidad, certificados de domicilio para acreditar una dirección catastral y contar con una oficina móvil de las empresas de servicios para que en el mismo asentamiento puedan hacer la solicitud del suministro.

Indicadores

- Proyectos para el abastecimiento de energía en asentamientos informales. Fórmula: cantidad de proyectos de abastecimiento de energía / cantidad de asentamientos informales a intervenir. Verificación: trimestral. Fuente de verificación: informes de avance a solicitud del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos.

- Supervisión de proyectos de abastecimiento de energía en ejecución. Fórmula: cantidad de proyectos en ejecución / cantidad de asentamientos informales a intervenir. Verificación: semestral. Fuente de verificación: certificados de avances suscritos por los responsables técnicos de los obras.
- Proyectos de abastecimiento a través de energías no convencionales. Fórmula: proyectos de energía no convencional / totalidad de los proyectos generados. Verificación anual. Fuente de verificación: reportes de producción dirigidos a la Secretaría de Desarrollo Energético.
- Evolución de nuevos clientes por asentamiento. Fórmula: solicitudes de suministros / cantidad de hogares por asentamiento informal. Verificación: entrega de los certificados de finalización de la obra. Fuente de verificación: certificado de finalización de obra.

Presupuesto estimado a la fecha (noviembre 2014)

Partida principal	Monto
Bienes de consumo	\$ 50.000
Alimentos para personas	\$ 5.000
Combustibles y lubricantes	\$ 5.000
Textiles y vestuario	\$ 5.000
Productos impresos	\$ 5.000
Productos de limpieza e higiene	\$ 5.000
Útiles e insumos de escritorio, enseñanza e informática	\$ 10.000
Repuestos, accesorios y herramientas menores	\$ 5.000
Otros bienes de consumo NC	\$ 10.000
Servicios no personales	\$ 250.000
Servicios básicos	\$ 5.000

Alquileres y derechos	\$ 20.000
Servicios Técnicos de profesionales y de terceros	\$ 150.000
Pasajes, viáticos, movilidad y compensaciones	\$ 10.000
Publicidad y propaganda	\$ 5.000
Perfeccionamiento y capacitación	\$ 50.000
Otros servicio no personales N.C.	\$ 10.000
Bienes de capital	\$ 50.000
Máquina, equipos, herramientitas e instrumentos	\$ 50.000
TOTAL GENERAL	\$ 350.000

Estos programas deberían acoplarse a programas ya existentes orientados a facilitar la permanencia como clientes de las empresas de servicios a través de distintos mecanismos, estos programas son:

⊕ PROGRAMA “TARIFA SOLIDARIA”.

Introducción

La creación del programa obedece a la necesidad de posibilitar y promover la accesibilidad a los servicios públicos regulares y el cumplimiento del pago impuesto inmobiliario provincial, mejorando la calidad de vida y el crecimiento económico de aquellos hogares que se ubican por debajo de la línea de pobreza.

Objetivos

- Reducir las tarifas y los impuestos de las viviendas a través de un régimen de tarifa social para servicios públicos y la disminución o exención del impuesto inmobiliario de la vivienda que habite el hogar beneficiario.

Acciones

- Lograr la cobertura de los servicios públicos de manera accesible para hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza.

Indicador

- Cantidad de informes resueltos por mes – descripción: mide el desempeño mensual del programa en la incorporación de nuevos beneficiarios, es un indicador de producto, se calcula de acuerdo a los informes evaluados mensualmente y la fuente de verificación es el Sistema Informático del Programa Tarifa Solidaria.

⊕ PROGRAMA PROVINCIAL DE ENERGÍA EFICIENTE "ProPEE".

Introducción

Se denomina Programa Provincial de Energía Eficiente (ProPEE), al conjunto de disposiciones orientadas a la implementación de acciones concretas, tendientes a lograr el uso responsable y eficiente de la energía en todo el territorio de la Provincia de Córdoba. El Programa busca instalar en la sociedad la importancia de cuidar los recursos energéticos, con la finalidad de evitar o minimizar todo consumo energético improductivo, previendo acciones para la concientización y educación, orientadas a la ciudadanía en su conjunto y a los jóvenes en particular, de modo que el cuidado de los recursos energéticos pase a formar parte de la conciencia ciudadana, lo que garantizará mejorar progresivamente nuestra calidad de vida.

Objetivos

- Fomentar de manera permanente el uso responsable y eficiente de la energía.

- Incrementar la disponibilidad de energía en la Provincia.
- Disminuir el costo final de la energía consumida, mediante la mejora de los equipos y de su utilización.
- Aportar a la sustentabilidad en el largo plazo del sector energético.
- Reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, por economía de consumo y sustitución de combustibles fósiles.

Se busca lograr en forma sostenida la racionalización del uso de energía en general, incentivando su ahorro de modo de generar excedentes disponibles para su utilización en los sectores productivos. Profundizar la concientización de reducir los consumos y trasladar los mismos entre las distintas bandas horarias, promoviendo la conveniente actualización de equipos que requieren de energía, difundiendo y promoviendo la sustitución de tecnologías, la adecuación de inmuebles, edificios y plantas industriales. Desarrollar conciencia de la importancia de una utilización responsable y sustentable de los recursos de la naturaleza hoy, en resguardo de nuestro futuro.

Objetivos particulares

- Impulsar y planificar procedimientos de control y publicación de indicadores de avance por sector, para asegurar el cumplimiento de las medidas adoptadas, en pos de lograr el objetivo general.
- Implementar políticas educativas, de difusión y promoción, acerca del uso responsable y eficiente de la energía.
- Desarrollar una fuerte conciencia social sobre el adecuado aprovechamiento de los recursos energéticos: eléctricos, gas y combustibles fósiles.

- Realizar investigaciones y estudios que permitan evaluar la eficacia, progreso, suficiencia y resultados del Programa, publicando resultados y estadísticas mediante un Informe Digital ProPEE, para potenciar sus alcances desde la socialización de sus logros, divulgando los resultados positivos de su aplicación.
- Lograr la eficiencia en los sistemas de alumbrado público, la iluminación en general, los edificios públicos, el uso de ascensores, la climatización y de todo otro consumo de energía respetando la seguridad y normal prestación de los distintos servicios.

Indicadores

Ponderación de los objetivos: Mediante la aplicación del Programa, se busca dentro de los próximos 4 años, una disminución del consumo de energía eléctrica del 8 % sobre la energía anual requerida en toda en la Provincia, diferenciando dos etapas:

- Años 1 y 2 del 5% por acciones directas, en base a pautas y mediciones.
- Años 3 y 4 del 3% por el cambio y sostenimiento de hábitos de uso y difusión de resultados e indicadores exitosos.

Para lograr la máxima conciencia social dentro de los asentamientos y en correlación con lo planteado en los otros programas, el ProPEE debe ampliarse en sus objetivos y crear **unidades educativas móviles** que se desplacen por los asentamientos a intervenir para fomentar el uso responsable, eficiente y seguro de la energía. De esta forma lograr la permanencia en el sistema formal como usuarios de energía.

4.2.3. Consideraciones generales de los programas

Como se explicó oportunamente, los programas diseñados para esta política pública buscan reorientar esfuerzos y agrupar recursos dispersos para que la acción colectiva logre los resultados esperados. La lógica de los programas es lograr una activación transversal a la vez que satisfacer de forma completa el ciclo y los escenarios problemáticos en el acceso a fuentes de energía seguras y sustentables desde una perspectiva de derechos, pero también desde un uso eficiente, racional y rentable de las prestaciones de las empresas de servicio eléctrico.

Los programas planteados buscan formar equipos de trabajo multidisciplinarios para ser una guía y brindar asesoramiento a las empresas de servicios. Las empresas serán las encargadas de ejecutar las obras necesarias bajo la planificación, recomendación y supervisión de estos equipos de trabajo con una óptica integradora hacia el desarrollo.

Dentro de los programas diseñados para esta política pública se creó el programa “ENERGÍA SEGURA”, donde plantea que la llegada de obras de infraestructura que posibilitan la disponibilidad del servicio energético en los asentamientos, debe ser acompañada de la normalización de las instalaciones domiciliarias existentes o nulas y de la creación de los puntos de medición y conexión. Para ello es necesario que articule los medios por los cuales cada hogar de los asentamientos que solicita ser cliente de la empresa de servicios, disponga de instalaciones seguras y confiables dentro del inmueble en función de la normativa vigente. Este programa tiene como objetivo principal la de promover la ejecución de instalaciones domiciliarias seguras bajo norma establecidas por la ley de higiene y seguridad Ley N°19.587.

Si bien la aplicación del programa, tal cual está planteado, puede ser viable para asentamientos informales, ya que se comienza prácticamente desde instalaciones domiciliarias inexistentes, considero desacertado exigir y obligar a familias de recursos escasos instalaciones bajo norma cuando no es una práctica habitual exigir y obligar a la totalidad de los lugares público la adecuación de sus instalaciones, salvo eventos desafortunados que lo

incorporan en la agenda pública como los muertos de Cromañón. Esto también se aplica para inmuebles particulares.

Cabe aclarar que, en caso de siniestro, los peritos especializados van a evaluar las características de las instalaciones en función de que exigen las normas de instalación mencionadas en la Ley N° 19587.

V. CONCLUSIONES

Durante la elaboración del presente trabajo se destacaron dos aspectos que son muy llamativos. Lo primero tiene que ver con la escasa o nula información de investigaciones oficiales acerca de la realidad de los asentamientos informales y la pobreza estructural en zonas urbanas. Evidentemente, los acuerdos y tratados internacionales a los cuales la República Argentina está subscripta para erradicar la pobreza extrema, solo sirven de cartel fronteras afuera. Lo segundo está asociado a lo difícil que resulta definir y explicitar los subsidios al servicio eléctrico y de cómo y cuánto llega al usuario final.

Habiendo aclarado esto y haciendo un análisis de lo realizado, se puede observar que en el diseño de la política pública y en la elaboración de los programas, se destacan tres aspectos importantes que son la esencia de este trabajo. Estos aspectos son el ACCESO, la PERMANENCIA y la SEGURIDAD.

Tengo la convicción de que reorientando recursos, unificando criterios y esfuerzos (públicos y privados) se pueden generar las herramientas necesarias para que todo habitante de un asentamiento informal pueda **acceder** a un servicio público básico y de necesidad.

La **permanencia** es uno de los aspectos más trabajados por los gobiernos a través de planes sociales, subsidios y tarifas diferenciadas, pero esto no es suficiente. Todos los recursos son escasos por lo que es indispensable reorientar las políticas hacia un uso responsable y eficiente de los recursos, sobre todo de los energéticos.

En cuanto a la **seguridad** es importante evitar conexiones clandestinas y/o instalaciones extremadamente precarias para redistribuir el servicio eléctrico dentro de los asentamientos informales (que el mismo estado fomenta a través de acuerdos de explotación de servicio discrecionales) y eliminar el riesgo de muerte por electrocución. Esto también generaría recursos genuinos para reinvertir en la infraestructura necesaria.

Trabajando y mejorando estos tres aspectos, se generarían aportes importantes que hacen al derecho económico, social y cultural de los habitantes de los asentamientos informales, que son ni más ni menos que **ciudadanos**.

Este cambio de paradigma de sujetos de necesidad (individualismo) a sujetos de derecho (ciudadanía), ya es una realidad, así como la existencia de estos asentamientos y las necesarias intervenciones del estado para urbanizarlas.

Es por ello que la política pública propuesta, se sustentó a partir de este nuevo paradigma con la creencia de que el trabajo mancomunado entre actores públicos y privados es la solución.

Los programas elaborados y la secuencia de ejecución de los mismos se orientan a trabajos en equipo multidisciplinarios conformados por recursos ya existentes y sumando la participación de actores sociales y del mercado pero desde la perspectiva fundamental del desarrollo de las personas.

Garantizar el acceso a los servicios básicos no puede quedar a consideración de las empresas prestadoras de servicios, por lo que debe ser una política de estado.

Es por este motivo que se ideó esta propuesta, para garantizar el acceso fuentes de energía, mejorar los canales de participación de los actores involucrados y fortalecer los mecanismos para la permanencia bajo condiciones seguras para las personas.

La existencia de desigualdad a la hora de solicitar y acceder al servicio eléctrico en el ámbito de la provincia de Córdoba es preocupante ya que el servicio depende en un 90% de la empresa provincial de energía. Como dice George Parcker “La desigualdad separa a cada uno de los otros en las escuelas, los vecindarios, en el trabajo, en los aviones, en los hospitales, en lo que comemos, en la condición de nuestros cuerpos, en lo que pensamos, en el futuro de nuestros hijos, en como fallecemos. La desigualdad aniquila la voluntad de concebir soluciones ambiciosas para problemas colectivos, porque

esos problemas no son más vistos como colectivos. La desigualdad mina la democracias” (Parcker 2011, citado por Kliksberg, 2013, p.61).

VI. BIBLIOGRAFIA

- ACIJ. (2010). *A la luz de las desigualdades: Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas*. Recuperado el 12 de marzo de 2014, del sitio Web de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia: http://acij.org.ar/wp-content/uploads/informe_de_electricidad.pdf.
- CEPAL. (2009). *Contribución de los servicios energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la mitigación de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Recuperado el 16 de marzo de 2014, del sitio Web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe: <http://www.cepal.cl/publicaciones/xml/2/37492/lcw278e.pdf>.
- Bözel, Tanja. (1997) “*Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea*”. Recuperado el 25 de septiembre de 2014, del sitio Web Revista hispana para el análisis de redes sociales: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>
- Díaz Domingo, Magín Javier. (2013) “Análisis de Políticas Públicas en República Dominicana: Los Casos del Subsidio Generalizado al Gas Licuado de Petróleo y del Subsidio Geográfico a la Electricidad”. Santo Domingo, República Dominicana; Instituto global de altos estudios en ciencias sociales (IGLOBAL) Universidad de Salamanca (USAL)
- Fierro, Jaime. (2008). “*Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales*”. Santiago, Chile; GTZ.
- Jalil Comomé, M. Yuguel, S. y Altamirano, M. (2012) “*Subsidio eléctrico en Catamarca. Análisis y propuesta metodológica*”. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA) – Universidad Nacional de Catamarca (UNCa).

- Kliksberg, Bernardo (2013) *“¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?”* Buenos Aires, Argentina; Ministerio de Educación de la Nación.
- Martínez, Consuelo. (2008). *"El problema de la pobreza desde la perspectiva de derechos – implicaciones de políticas - Hacia la consolidación de un sistema de promoción social"*. Bogotá, Colombia; CEPAL.
- Martínez Nogueira, Roberto. (1997). *Análisis de Políticas Públicas*. Buenos Aires, Argentina: INAP.
- ONU HABITAT. (2004). *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Quito, Perú: ONU.
- TECHO. (2011). *Relevamiento de asentamientos informales de la Provincia de Córdoba*. Recuperado el 28 de mayo de 2014, del sitio Web de la Organización TECHO: <http://www.techo.org/paises/argentina/wp-content/uploads/2012/06/Catastrocordobafinal.pdf>
- TECHO. (2013). *Relevamiento de asentamientos 2013*. Recuperado el 28 de mayo de 2014, del sitio Web de la Organización TECHO: http://www.mapaasentamientos.com.ar/Relevamientos_de_asentamientos_2013.pdf.
- Zeller, Norberto. (2007): “Políticas Públicas – marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas”. Buenos Aires, Argentina: SGP INAP.