



UNIVERSIDAD DE
BUENOS AIRES



El derecho a la energía asequible y sustentable.
Análisis del servicio eléctrico en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con particular referencia al proceso de urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica

Tesis de la Maestría Interdisciplinaria en Energía
Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética - Universidad de Buenos Aires

Alumna: Florencia Natalia Skiarski

Directora: Dra. Nidia Karina Cicero

RESUMEN

En el presente trabajo me propongo demostrar que existe un derecho a la energía en términos asequibles y sustentables que deriva de diversos derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos y que debe ser asegurado a todos los habitantes en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado.

Al analizar el servicio eléctrico en algunas de las villas y núcleos habitacionales transitorios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se verifica que, durante muchos años, los vecinos se vieron privados del goce de ese derecho ya que no se brindó un servicio de energía eléctrica que cumpla con los parámetros mencionados.

Uno de los objetivos de los procesos de urbanización que se llevan a cabo simultáneamente en distintos barrios vulnerables es que los vecinos tengan un acceso seguro y de calidad a la red de servicios públicos en las mismas condiciones que en el resto de la Ciudad. En este contexto, centrándome en el proceso de urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, mi objetivo es efectuar propuestas de eficiencia energética que permitirán que los nuevos clientes que se conecten a la red tengan acceso a una energía eléctrica asequible y sustentable.

Palabras Clave: energía - asequible - sustentable

ABREVIATURAS

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CATyRC: Fuero en lo Contencioso Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CAMMESA: Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CESCR: *Committee on Economic, Social and Cultural Rights*

CGP: Consejo de Gestión Participativa

CPP: Comisión Coordinadora Participativa

CSJN: Corte Suprema de Justicia de la Nación

EDENOR SA: Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte Sociedad Anónima

EDESUR SA: Empresa Distribuidora y Comercializadora Sur Sociedad Anónima

ENRE: Ente Nacional Regulador de la Electricidad

IEA: *International Energy Agency*

GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

IVC: Instituto de la Vivienda de la Ciudad

MEM: Mercado Eléctrico Mayorista

NAU: Nuevo Asentamiento Urbano

NHT: Núcleo Habitacional Transitorio

ODS: Objetivo de Desarrollo Sostenible

OLADE: Organización Latinoamericana de Energía

ONU: Organización de Naciones Unidas

PBI: Producto Bruto Interno

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

PRONUREE: Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía

UGIS: Unidades de Gestión de Intervención Social

ÍNDICE

RESUMEN	2
ABREVIATURAS.....	3
ÍNDICE.....	5
INTRODUCCIÓN	7
I. Metodología de trabajo.....	9
II. Aportes de la investigación.....	10
CAPÍTULO I: El derecho humano a la energía	11
II. El derecho a la vivienda adecuada	12
II. a. El derecho a la energía en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada	15
II. b. Energía en relación con otros derechos humanos	16
III. Posiciones en contra de la configuración de un derecho a la energía.....	17
IV. Caracteres del derecho a la energía: asequibilidad y protección del medioambiente	18
V. Derecho al medio ambiente sano.....	20
V. a. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).....	22
VI. Relación entre derecho a la energía y la protección del medio ambiente	24
VII. Naturaleza jurídica de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”	25
VIII. Obligaciones del Estado.....	27
IX. Conclusión	27
CAPÍTULO II: El derecho a la energía en Argentina.....	29
I. La distribución de energía eléctrica como servicio público.....	29
I.a. Los servicios públicos en la Constitución Nacional	30
I.b. El servicio público de distribución de energía eléctrica.....	31
I.c. Competencias y jurisdicciones	32
II. La tarifa de energía eléctrica.	34
II.a. La tarifa social.....	35
II.b. Tarifa asequible	36
III. Matriz energética argentina.	38
III.a. Diferencias entre el régimen de generación y de distribución.....	38
III.b. Generación de electricidad en Argentina.....	39

IV. Conclusión	41
CAPÍTULO III: Eficiencia energética, medio ambiente y pobreza	43
I. Eficiencia energética	43
II. Eficiencia y desarrollo sostenible	45
II. a. Resultados	46
III. Eficiencia y pobreza	48
III.a. Pobreza energética	49
IV. Políticas públicas de eficiencia en Argentina	50
V. Conclusiones	51
CAPÍTULO IV: Suministro de energía en las villas de la CABA	52
I. Marco normativo	52
I.a. Villas y Núcleos Habitacionales	52
I.b. Provisión de energía eléctrica: situación previa a la concreción de los procesos de urbanización	53
I.c. Consumo de energía dentro del Programa aportes con fines sociales	56
II. Procesos de urbanización	56
II.a. Intervención de la justicia en causas relacionadas con la urbanización y el servicio de energía eléctrica en las villas.	58
III. El caso de la villa 31/31 <i>bis</i>	61
III. a. Ley N°6129	62
III.b. Programa de Formalización de Servicios Públicos del Barrio Padre Carlos Mugica.	62
IV. Conclusión	63
CAPÍTULO V: Propuestas de eficiencia	65
I. Iluminación	65
I.a. Aplicación en el Barrio Padre Carlos Mugica.	67
II. Información sobre eficiencia y educación en el consumo	67
II.a. Etiquetado eficiente	67
II.b. Educación en el consumo	69
II.c. Puesta en práctica en el Barrio Carlos Padre Mugica	71
III. Conclusión	72
CONCLUSIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	76
JURISPRUDENCIA	80

INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. Por su parte, el derecho internacional de los derechos humanos es el marco en el que se establecen las obligaciones de los Estados con el fin promover el respeto y el pleno goce estos derechos dentro de su territorio.

Su desarrollo comenzó luego de la Segunda Guerra Mundial, y tiene como hito la Declaración Universal de Derechos Humanos suscripto en el año 1948. Uno de los derechos consagrados en ese instrumento es el derecho a un nivel de vida adecuado, que comprende la salud, bienestar, alimentación, vestimenta, vivienda, asistencia médica y servicios sociales.

Desde ese momento, los tratados internacionales fueron adaptándose progresivamente a las crecientes necesidades humanas y cristalizando más derechos con esta protección especial. En particular, el derecho a la vivienda adecuada en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -adoptado en el año 1966- contempla para el goce de ese derecho la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y, en lo que aquí interesa, el acceso a la energía para la cocina, calefacción y alumbrado.

En este orden, es posible afirmar que la energía es un medio para el cumplimiento de las garantías enumeradas, pues resulta necesaria para hacer funcionar un hospital o centro de salud, para la producción de alimentos y vestimenta y, específicamente, para usos residenciales. Esas necesidades básicas son esenciales para el desarrollo humano. A ello vale agregar que, actualmente, no puede pasar inadvertida la importancia que tienen los usos energéticos en la dinámica de un hogar, no sólo para cocinar, refrigerar o calefaccionar e iluminar, sino también para entretenimiento, educación, comunicación o trabajo.

En consecuencia, aun cuando no está expresamente consagrado en los tratados internacionales, dada la relación primordial que existe entre las necesidades básicas residenciales y la energía como medio para poder garantizarlas, la presente investigación plantea que existe un derecho a la energía y que, por lo tanto, resulta imperioso que los Estados tomen medidas para que se asegure su goce asequible a todos los habitantes, particularmente en los sectores más vulnerables de la sociedad.

Luego de afirmar que existe un derecho a la energía, en este estudio se planteará que, este derecho, como cualquier otro, no es absoluto y, ante la indeterminación de su alcance, puede entrar en conflicto con otros derechos humanos relacionados con el desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente.

En efecto, el consumo excesivo de energía y, en particular, aquella proveniente de fuentes fósiles, es una de las causas de emisión de gases de efecto invernadero que contribuyen al calentamiento global. Por lo tanto, la forma en que se garantice el derecho a la energía debe necesariamente tener límites que respeten las exigencias medioambientales correspondientes; ello es así ya que un medio ambiente sano es igualmente imprescindible para el disfrute de los derechos humanos reconocidos en los pactos internacionales.

En este contexto, dentro del sistema internacional se establecieron ciertos compromisos - vinculados con la preservación del entorno natural- con el fin de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. Entre esos compromisos, me detengo en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ese instrumento internacional celebrado en el marco de la ONU, los Estados se propusieron diversos objetivos vinculados con el desarrollo, entre ellos, la necesidad de usar la energía de un modo sustentable.

Adelanto que existen posturas que critican el reconocimiento universal del acceso a la energía porque plantean que ello necesariamente tiene que estar relacionado con una energía gratuita que, a largo plazo, afecta la calidad del servicio. Frente a ello, en la investigación se sostendrá que la energía no debe ser gratuita, más bien, debe ser asequible, justamente para respetar esos límites medioambientales.

En definitiva, considerando las cuestiones mencionadas, afirmo que el derecho a la energía debe ser garantizado en términos asequibles y sustentables. La asequibilidad responde a la capacidad de pago del hogar, la sostenibilidad, al impacto medioambiental del consumo.

La relevancia que adquiere esta cuestión se evidencia en hogares con bajos recursos. Es que es esencial que frente a situaciones de vulnerabilidad los esfuerzos para garantizar el derecho a la energía se redoblen. En particular, esta investigación se centrará en el estudio del acceso y asequibilidad del servicio en los barrios populares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con especial énfasis en el proceso de urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica (ex villa 31/31 bis).

La razón por la que se pone el foco en este sector es por la especial relación que existe en estos barrios con el servicio de electricidad. Allí, la provisión de energía eléctrica se encuentra reglada por contratos celebrados entre el Gobierno de la Ciudad y las empresas prestatarias del servicio de distribución. De conformidad con los términos de dichos acuerdos, las compañías deben limitarse a colocar medidores en la periferia de los barrios, mientras que las conexiones domiciliarias puertas adentro quedan a cargo de los vecinos. Por su parte, el Gobierno se hace cargo de los pagos según el consumo verificado en esos medidores.

Ahora bien, lo cierto es que la situación descrita se empezó a revertir con los procesos de urbanización que se llevan a cabo en distintos barrios. Uno de los objetivos es, justamente, la regularización de los servicios públicos (entre ellos, la electricidad). De este modo, se busca que los hogares estén conectados a la red como en el resto de la Ciudad. Esta situación implica que los vecinos abonen los consumos realizados en su propio hogar, reciban facturas y tengan derechos frente a las distribuidoras. Por ello, debe prestarse especial atención a la forma en la que se garantiza el derecho a la energía.

Por otro lado, existen numerosas políticas que se pueden llevar a cabo para que todos los habitantes tengan acceso a la energía en sus hogares; Sin embargo, como se explicó, este derecho no es absoluto y deben respetarse ciertos límites internacionalmente acordados en materia ambiental.

De este modo, me propongo analizar las ventajas ambientales y económicas que presentan los usos eficientes de la energía para así demostrar que es una herramienta útil para garantizar el derecho en los términos aquí referidos.

Como resultado de lo expuesto hasta aquí, considero que el problema central que aborda este trabajo está vinculado con que, en la actualidad, el derecho a la energía no está garantizado en

términos asequibles y sustentables en los núcleos urbanos vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires. Ello obliga a pensar el tema en términos de usos eficientes de la energía y de propuestas concretas con el fin de lograrlo.

I. Metodología de trabajo

Siguiendo esta línea, formulé las siguientes preguntas a fin de guiar el recorrido que propone esta investigación:

¿Existe un derecho humano a la energía? ¿Con qué alcances debe ser garantizado? ¿Existen condicionantes ambientales al goce del derecho a la energía? ¿Cómo se satisface el derecho a la energía en los barrios vulnerables? ¿Qué características debe tener el servicio en términos de accesibilidad? ¿La gratuidad del servicio es compatible con un uso eficiente en términos medio ambientales o a tales fines son preferibles esquemas de asequibilidad tarifaria? ¿Qué debe tenerse en cuenta al momento de realizar las conexiones formales a la red eléctrica? ¿Qué herramientas deben brindarse a los vecinos para que usen la energía de manera asequible y sustentable? ¿Cómo pueden implementarse estas propuestas?

De este modo, planteo como hipótesis de esta investigación la siguiente:

Existe un derecho humano a la energía y el Estado debe garantizarlo en términos asequibles y sustentables. Sin embargo, en las villas y barrios vulnerables de la CABA, por la forma en la que estaba estructurado el servicio eléctrico, esos parámetros de asequibilidad y sustentabilidad no eran respetados. Por su parte, existen procesos de urbanización que tienen como objetivo conectar estos hogares a la red eléctrica en igualdad de condiciones que en el resto de la Ciudad. Propongo que aquellos deben estar acompañados por propuestas y planes de eficiencia energética para instruir a los vecinos sobre los usos de la energía en términos asequibles y sustentables.

A fines de ir respondiendo a las preguntas planteadas anteriormente y de corroborar la hipótesis elaborada, analizaré normativa internacional referida a los derechos humanos y los compromisos ambientales asumidos por el Estado, así como también la legislación nacional vinculada con el servicio eléctrico y su implicancia en el ámbito de la Ciudad. Además, a partir del relevamiento de dicha normativa y constancias documentales, explicaré cuál es la situación de las villas y los barrios populares en relación con el acceso a la electricidad. Por otro lado, investigaré la importancia de los usos energéticos y sus beneficios en términos ambientales y económicos.

Particularmente, analizaré el caso del Barrio Padre Carlos Mugica. Para afrontar los consumos que generen las nuevas conexiones de los hogares a la red, en el presente trabajo realizaré propuestas relacionadas con el uso de técnicas de eficiencia energética para que el consumo sea acorde a las necesidades del hogar y no se produzcan excedentes que, a la vez, puedan derivar en un aumento del gasto de energía y de la tarifa final.

En esta dirección, analizaré la eficiencia energética desde dos pilares: por un lado, el uso de tecnologías eficientes y, por el otro, el consumo. En relación con el primer punto, cabe tener presente que los electrodomésticos de uso diario más eficientes suelen ser más caros y, por lo tanto, de difícil acceso para las familias que cuentan con menos recursos. Ello no obsta a que deba brindarse información adecuada y precisa acerca de las capacidades de ahorro que pueden tener determinados productos que brindan servicios energéticos. Con respecto al segundo pilar, un consumo eficiente

implica también educación para comprender cuál es el mejor uso que se le puede dar a un aparato y que, a la vez, requiera menos electricidad.

En lo que respecta a la tecnología, me enfocaré en las luminarias de uso residencial; en educación, abordaré la importancia de brindar información sobre el etiquetado eficiente, el buen uso de los aparatos y la información relevante para entender los consumos.

II. Aportes de la investigación

Entiendo que los aportes que esta investigación realizará al conocimiento existente sobre este tema se dará en diversos planos. Así, contribuirá a:

i) Instalar la idea de la existencia de un derecho humano a la energía en el ámbito residencial que se deriva del derecho humano a la vivienda adecuada;

ii) Precisar que existen compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino que indican que debe fomentarse el consumo de energía en términos asequibles y sostenibles;

iii) Destacar a los usos eficientes de la energía eléctrica como una herramienta que en el ámbito residencial sirve para lograr un consumo en esos términos;

iv) Reconocer que estas características son especialmente atendibles con relación a los usuarios de las villas y barrios vulnerables, a los que se los vio privados de un servicio eléctrico formal, y que deben ser ponderados durante los procesos de urbanización;

v) Delinear propuestas de eficiencia energética que pueden llevarse a cabo en los barrios que se integran a la nueva red eléctrica, tomando como base el proceso que se está llevando a cabo en el Barrio Padre Carlos Mugica.

CAPÍTULO I: El derecho humano a la energía

El propósito de este capítulo es analizar el rol que juega el acceso a la energía en el ámbito residencial como medio para garantizar el pleno goce de derechos humanos consagrados en tratados internacionales. Para ello, llamaré derecho a la energía a aquel por el cual se garantiza el acceso a la red eléctrica en determinadas condiciones de asequibilidad y sustentabilidad.

En primer lugar, realizaré una breve reseña del derecho a la vivienda adecuada y explicaré cómo se interpreta desde el ámbito internacional y cuál es la relación con el derecho a la energía. Luego, se analizarán los límites medioambientales que se presentan frente al goce del derecho a la energía y, a partir de una interpretación armónica de todos los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino en la materia, se podrá determinar cuáles son las obligaciones del estatales en relación con el derecho a la energía.

I. Caracteres de los Derechos Humanos

Para comenzar, corresponde señalar algunos de los principios que caracterizan a los derechos humanos; en concreto, los principios de progresividad, indivisibilidad e interdependencia.

Conforme surge de la Resolución 32/130 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1977, todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes¹. En igual sentido, en la Declaración adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, llevada a cabo en Viena en el año 1993, se asentó que los derechos humanos son universales, individuales, interdependientes y están relacionados entre sí. Además, se estipuló que “los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”².

En particular, los derechos humanos son indivisibles “porque no tienen jerarquía entre sí, es decir, no se permite poner unos por encima de otros, ni menos aún sacrificar un tipo de derecho en menoscabo de otro” (González Napolitano y Pulvirenti, 2011)³.

En función de ello, se ha dicho que “todos los derechos humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, están estrechamente ligados los unos a los otros de tal manera que no es posible sacrificar algunos derechos para el beneficio de otros, sin dañar al ser humano titular de todos los derechos”(Ventura Robles, 2006)⁴.

A su vez, en cuanto a la progresividad, “dado el carácter evolutivo de los derechos humanos, se han ido incorporando a esta categoría potestades que antes carecían de tal reconocimiento y protección internacionales. Este mismo carácter progresivo es el que determina que sea posible avizorar que se continúe ampliando hacia el futuro la tutela de situaciones hoy no consideradas”

¹ Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1977, A/RES/32/130 “Distintos Criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

² Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, Art. 5°.

³ González Napolitano, Silvina S y Pulvirenti Orlando “*Introducción al estudio de los Derechos Humanos*” Ed. Errepar, Buenos Aires, 1° ed., 2011, p. 10.

⁴ Ventura Robles, Manuel E. “La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Civiles y Políticos” *Agenda Internacional*, Año 12, N°23, 2006, p. 99.

(González Napolitano y Pulvereti, 2011)⁵. Además, “la progresividad elimina la regresividad, no se puede ir para atrás en materia de derechos humanos” (Travieso, 2009)⁶.

Lo expuesto permite afirmar que los derechos humanos no poseen jerarquía entre sí y que están ligados los unos a los otros de tal manera que se genera una interdependencia. Además, se reconoce que la sociedad, -y, por tanto, sus necesidades- evolucionan, lo que hace necesario el reconocimiento de nuevos derechos humanos.

Teniendo en cuenta los caracteres descriptos, a continuación, se analizará el derecho a la vivienda adecuada y, en particular, el rol que cumple la energía como medio para garantizar ese derecho. De este modo, se verá cómo interactúan los principios característicos de los derechos humanos a los que hice referencia.

II. El derecho a la vivienda adecuada

En el año 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos “como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos”⁷.

En particular, en el artículo 25 se consagró el derecho a un nivel de vida adecuado, el que comprende, entre otras cosas, la alimentación y la vivienda⁸.

Por su parte, en el artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁹ celebrado en el año 1976 se hizo referencia a la vivienda con una hermenéutica similar. De este modo, en la Observación General N° 4¹⁰, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) -intérprete autorizado del PIDESC en el plano universal, conforme lo estableció nuestro Máximo Tribunal¹¹- dispuso que el término “vivienda” debe interpretarse en un sentido amplio¹². En este contexto, según ese instrumento interpretativo, es pertinente tener en

⁵ González Napolitano y Pulverenti, “Introducción al estudio...” op. cit., p. 11

⁶ Travieso, Juan Antonio “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Un primer enfoque”, publicado en Travieso, Juan Antonio (director) *“Derechos Humanos y Garantías. Bases para su estudio y análisis”*, elDial.com, Ed. Albrematica, CABA, 2019, p. 37.

⁷ Preámbulo de la Declaración de Derechos Humanos y Garantías.

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, Art. 25 “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

⁹ PIDESC, 1976, Art. 11 “11.1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

¹⁰ CESCR Observación General N° 4, Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr..1): 13/12/91.

¹¹ CSJN Fallos 333:2306, 332:709.

¹² CESCR, Observación General N°4, punto 7: “Así pues, ‘la dignidad inherente a la persona humana’, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a

cuenta, entre otras cosas, la disponibilidad de servicios y el acceso a la energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado para garantizarlo¹³. A su vez, se destacó que los gastos propios del hogar deben tener cierta adecuación con los niveles de ingreso¹⁴.

La vivienda adecuada se define como aquella que cuenta con espacio adecuado, privacidad, seguridad, iluminación y ventilación, infraestructura básica, servicios e instalaciones, y acceso al empleo y al transporte, todo ello, a un costo razonable¹⁵.

En efecto, el derecho a una vivienda adecuada no refiere únicamente a la estructura del hogar¹⁶, sino que además debe contar con servicios esenciales en materia de salud, seguridad, comodidad y nutrición. Por lo tanto, los recursos eléctricos son un medio necesario para poder gozar debidamente del derecho humano a la vivienda adecuada: es en este aspecto en el que cobra vigencia la idea del derecho a la energía.

A propósito del derecho a la vivienda en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos, se destaca que en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se menciona el derecho a la salud y al bienestar que contempla la preservación de la salud a partir de medidas sanitarias y sociales que consideren, entre otras cuestiones, la vivienda¹⁷.

En el Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –conocido como Protocolo De San Salvador– se

la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso recursos económicos.”

¹³ CDESCR, Observación General N°4, punto 8: “ aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado (...) b. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

¹⁴ CDESCR, Observación General N°4, punto 8.c. Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso.

¹⁵ “*Adequate shelter: Housing for all with adequate space, privacy, security, lighting and ventilation, basic infrastructure, services and facilities, and access to employment and transport, at reasonable cost*” *Multilingual Glossary of Human Settlements Terms* (en español: Glosario Multilingüe de términos sobre asentamientos humanos) *United Nations Centre for Human Settlements* (Habitat), Nairobi, 1992.

¹⁶ “Toda comunidad humana está constituida por viviendas y sus peculiares agrupaciones en los asentamientos humanos. Estos últimos tienden a facilitar el acceso a redes técnicas que proveen energía, comunicación, movilidad, suministro de agua de consumo, evacuación de aguas residuales y desechos, proximidad de mercados, centros laborales, existencia de servicios comunes, educativos, médicos y religiosos. De manera que el área de interés no es sólo la casa o elemento físico básico, sino también su entorno facilitador o peridomiciliario”, Calegari de Grossi, Lydia E., “La vivienda es inseparable del medio ambiente” publicado en *Jurisprudencia Argentina* N°1918-2016, 2001, p. 1092.

¹⁷ Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 1948, Art XI. “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.

reconoció el derecho de toda persona a vivir en un medioambiente sano y a contar con servicios públicos básicos¹⁸.

Paralelamente, en la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos del año 1996, también se hizo énfasis en que una vivienda adecuada debe contar con infraestructura y servicios básicos, como energía¹⁹.

Existen otros tratados internacionales de derechos humanos destinados a la protección de grupos específicos de personas que también reconocen estos aspectos. En la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se dispuso que los Estados parte deben garantizar a las mujeres en zonas rurales “condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones”²⁰.

Del mismo modo, la Convención sobre Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, hacen referencia al derecho a la vivienda adecuada²¹.

Además, a nivel interno, debe agregarse que la vivienda digna está reconocida tanto en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional como en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²². Es preciso hacer notar que, en este último instrumento, se hace especial referencia a la infraestructura y los servicios.

¹⁸ Protocolo de San Salvador, 1988, Art. 11: “Derecho a un Medio Ambiente Sano. 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

¹⁹ Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, 1996, “84. La infraestructura y los servicios básicos a nivel comunitario comprenden, entre otros, abastecimiento de agua potable, saneamiento, eliminación de desechos, asistencia social, servicios de transporte y comunicaciones, energía, servicios de salud y de emergencia, escuelas, seguridad ciudadana y la ordenación de los espacios abiertos”.

²⁰ Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1979, Art. 14, punto 2, inc. H).

²¹ Convención sobre Derechos del Niño, 1989, Art. 27.3: “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, Art. 28: “Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad”.

Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015, Art. 24 “La persona mayor tiene derecho a una vivienda digna y adecuada, y a vivir en entornos seguros, saludables, accesibles y adaptables a sus preferencias y necesidades”.

²² Constitución de la Nación Argentina, Art 14 *bis*: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

II. a. El derecho a la energía en el ámbito del derecho a la vivienda adecuada

Teniendo en cuenta el marco normativo reseñado, deviene pertinente destacar la relación existente entre el derecho a la energía y el derecho a la vivienda adecuada.

Hoy en día, es posible afirmar que los derechos fundamentales de las personas son importantes para la teoría del desarrollo humano²³. En particular, se ha dicho que muchos de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son actualmente fines y condiciones para el progreso y su exigibilidad debe ser vista por los gobiernos como la posibilidad de mejorar los niveles de desarrollo de las naciones²⁴.

Así pues, del consagrado derecho a la vivienda digna, “se desprende la presencia de elementos vitales para el desarrollo humano, tales como agua y energía” (Durán y Condori, 2015)²⁵. El acceso a la energía dentro del ámbito de los derechos humanos también debe entenderse desde esta perspectiva.

Teniendo ello en cuenta, considero que el derecho a la energía que, se reitera, refiere al acceso a la energía en determinadas condiciones, es un derecho que necesariamente debe ser considerado al momento de evaluar la forma en la que se garantiza el derecho humano a la vivienda adecuada.

De este modo, se vislumbran los caracteres mencionados en el punto anterior: aparecen en el foco de atención una serie de derechos que se encuentran relacionados entre sí y son, por lo tanto, interdependientes. Es necesario que se consideren todos estos aspectos para que el derecho esté garantizado conforme a las normas internacionales.

Por consiguiente, la estructura residencial debe contar con una apropiada conexión a fuentes energéticas ya que, de lo contrario, el derecho no estaría adecuadamente asegurado. En efecto, esto cobra aún más trascendencia cuando se trata de hogares que se encuentran al margen de la estructura de servicios públicos, como sucede en algunos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) que constituyen el objeto de estudio de la presente investigación.

Por lo tanto, el Estado debe dar debido cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos y “adoptar las medidas legislativas, ejecutivas y judiciales tendientes a respetar, proteger y

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Art. 31: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”.

²³“(…) de la mano del desarrollo los DESC han ido adquiriendo una importancia hasta hace poco impensable. El progreso en el cumplimiento de muchos y muy trascendentes DESC se encuentra ahora asociado a logros de desarrollo y ello hace que su realización pueda ser promovida más allá de cualquier posición teórica sobre estos derechos o cualquier decisión gubernamental sobre su aceptación jurídica” Fernández Blanco, Carolina, *“Derecho y Desarrollo. Una visión desde América Latina y el Caribe”*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1° ed. 2013, p. 99.

²⁴ Fernández Blanco, “Derechos y Desarrollo…” op. cit, p. 99.

²⁵ Durán, Rodrigo y Condorí, Miguel Ángel “El acceso a la energía desde la óptica de los derechos humanos. Su medición y relación con el acceso a otros derechos elementales en Salta, Argentina”. Instituto de Investigaciones en Energía no Convencional (INECO, UNSa. CONICET), publicado en *“Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente”*, Vol. 10, pp 12.57-12.67, 2015.

realizar el derecho a la vivienda” (Gialdino, 2012)²⁶. Por ello, puede entenderse que aquel asume el compromiso de desarrollar políticas públicas tendientes a garantizar el derecho a la vivienda adecuada dentro de su territorio²⁷, teniendo en especial consideración las situaciones particulares de cada uno de los emplazamientos de los hogares y procurando el acceso al servicio eléctrico.

Además, otro aspecto central -que será desarrollado en los apartados próximos-, es que el acceso a la energía no se limita a la conexión a la red, sino que debe ser asequible dentro de la estructura económica del grupo familiar.

A partir de la reseña efectuada, se desprende que es necesario contar con energía para cubrir las necesidades básicas del hogar, lo que permite también favorecer el desarrollo humano. En otras palabras, su acceso se presenta como una de las condiciones imprescindibles para lograr el efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada. De ahí que, “disponer de energía no representa un fin en sí mismo, sino un medio para satisfacer las necesidades vitales y de confort humano”.²⁸

II. b. Energía en relación con otros derechos humanos

Asimismo, la energía en el hogar es necesaria también para el desarrollo de otros derechos humanos consagrados en los tratados internacionales: entre ellos, se puede mencionar el derecho a la salud²⁹ y el papel que cumple la energía en la cocción y refrigeración de alimentos -cuya importancia desde el punto de vista de la salud resulta evidente-³⁰. Por otra parte, es fundamental para las personas electrodependientes cuyas afecciones de salud requieren de la disposición de elementos eléctricos para tener una buena calidad de vida.

²⁶ Gialdino, Rolando E. “El carácter adecuado de la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos”, publicado en La Ley, 2012, Cita Online: AR/DOC/9618/2012

²⁷ PIDESC, Art. 11, 2do párrafo. “Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

²⁸ Carrizo, Silvina; Jacinto, Guillermina; Lorenzo, Paola y Gil, Salvador “*Sostenibilidad y eficiencia en el suministro de servicios energéticos a poblaciones dispersas y de bajos recursos*”, Publicado por la Cámara Argentina de la Construcción, 2017, p.2. Los autores también sostienen que “[e]xiste la expectativa generalizada de que es necesario tener acceso a redes de electricidad y de gas natural simultáneamente para tener un abastecimiento satisfactorio de energía. No obstante, la viabilidad y sostenibilidad de estos servicios depende de factores sociales, culturales, técnicos y económicos que hacen a cada comunidad. Por distintos motivos, las dificultades para prestar estos servicios de forma satisfactoria se agravan en contextos de pobreza extrema, tales como: asentamientos informales de la periferia urbana, por un lado, y poblaciones rurales dispersas, de baja densidad y poco consumo, por el otro”.

²⁹ Protocolo de San Salvador, Art. 10 “Derecho a la Salud 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.

³⁰ “La energía tiene un rol fundamental en el uso de bienes de primera necesidad como los alimentos, los cuales requieren preparación, refrigeración y cocción adecuada para prevenir la mayoría de las Enfermedades de Transmisión Alimentaria (ETA). En 2001, la OMS publicó las cinco claves para la inocuidad de los alimentos, documento cuya referencia a sistemas energéticos se hace evidente en la recomendación de usar sistemas caloríficos limpios que permitan llevar los alimentos a plena cocción y en el uso de sistemas refrigerantes para ralentizar el crecimiento bacteriano”.

Messina, Diego y Contreras Lisperguer, Rubén, *Sostenibilidad energética en América Latina y el Caribe – Reporte de los indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 7*, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, Santiago, 2019, p. 17.

A ello se puede agregar que hoy en día la energía eléctrica es esencial para lograr la adecuada iluminación de la vivienda y para la utilización de internet y aparatos electrónicos con fines de esparcimiento, educación e, incluso, para actividades laborales, cuestiones que también están protegidas en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos³¹³². Todos estos usos requieren acceso a una energía que sea asequible y segura para los integrantes del hogar.

En estos términos, puede afirmarse no sólo que el derecho al acceso a la energía se deriva del consagrado derecho a la vivienda, sino también que es necesario para el adecuado desarrollo de otros derechos de igual jerarquía³³. En suma, se evidencia que la energía es necesaria para asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos reconocidos a partir de los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

III. Posiciones en contra de la configuración de un derecho a la energía

Considerar a la energía como un derecho ha generado algunas críticas. En este punto, cabe destacar que, conforme surge del relato precedente, no hay ninguna norma en el derecho internacional que expresamente declare un derecho a la energía. Por lo tanto, existen diversas interpretaciones en relación a su existencia³⁴.

En particular, me interesa mencionar un estudio en el que se analizó el servicio de distribución de energía eléctrica en el estado de Bihar, India³⁵. En ese trabajo se explicaron las consecuencias para los países en desarrollo, como India, de tratar a la energía como un derecho. Para ello, se propuso demostrar empíricamente que aquello produce pérdidas y falta de suministro.

El estudio parte del presupuesto de que existe una norma social que impone que todas las personas deben recibir energía eléctrica sin importar si pagan o no por ella. En otras palabras, la energía no funciona como un bien privado que sigue las reglas del mercado. Las consecuencias a las que allí se hace referencia se explican en cuatro etapas: como la energía es un derecho, se toleran robos de energía y conexiones ilegales, faltas de pago, altos subsidios y facturas que no cubren los costos (primera etapa); luego, las compañías distribuidoras tienen pérdidas (segunda etapa) y, en consecuencia, empiezan a racionar el suministro, restringiendo las horas de provisión de electricidad

³¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, Art. 23: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”; Art. 26. “1. Toda persona tiene derecho a la educación”.

³² En particular, destaco lo ocurrido durante la pandemia del virus SARS-COVID-19 y la declaración de aislamiento preventivo y obligatorio en todo el país, por cuanto se hizo evidente la necesidad de los hogares de contar con un adecuado acceso a los recursos eléctricos para continuar con el desarrollo de actividades educativas y laborales.

³³ Debe precisarse que los instrumentos de derecho internacional referidos tienen jerarquía constitucional en el régimen argentino de conformidad con el artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

³⁴ Se pueden mencionar al menos tres posiciones distintas acerca de si la energía debe ser considerada como un derecho: que sea un derecho contractual, que sea un derecho que se deriva de otros derechos humanos o que sea efectivamente un derecho humano. (Löfquist, Lars “*Is there a universal right of electricity?*”, *The international Journal of Human Rights*, 2019). La segunda posición se acerca a lo que se plantea en el presente trabajo.

³⁵ Burgess, Robin; Greenstone, Michael; Ryan, Nicholas; y Sudarshan, Anant “*The consequences of Treating Electricity as a Right*”, *Journal of Economic Perspectives*, Volumen 34, Número 1°, 2020, pp. 145–169.

(tercera etapa); finalmente, se rompe el equilibrio entre el pago y el suministro y los usuarios que pagan pasan a tener la misma calidad de servicio que los que no, eliminando incentivos de pago (cuarta etapa).

De esta manera, en líneas generales, se postula que la falta de pago no deriva de una incapacidad, sino de la creencia de que la energía debe ser gratuita³⁶ y eso perjudica a las empresas que ven disminuidos sus ingresos, aun cuando los gobiernos abonen subsidios. Así, dada la importancia del servicio público que prestan, las compañías no pueden cerrar y optan por restringir el suministro.

En este contexto, se ha esgrimido que esa situación -es decir, que el suministro sea ilimitado e irrestricto-, conduce a que existan altos subsidios, precios por debajo de los costos e, incluso, que se toleren deudas, la falta de pago y las conexiones ilegales. Desde el punto de vista económico, esto afecta la calidad y la disponibilidad del servicio y trae consecuencias comerciales para las empresas distribuidoras.

Es importante destacar que lo planteado en el informe mencionado no niega la importancia que tiene el uso de la energía eléctrica en un hogar o para fines productivos. Simplemente se interroga qué costo debe garantizarse un acceso universal a la energía. Para determinar la forma en la que la sociedad adquiere energía para su consumo -particularmente en países en desarrollo- hay que tener en cuenta el rédito de las empresas prestadores, las pérdidas de suministro y la calidad del servicio.

A continuación, intentaré desvirtuar la hipótesis de partida del mentado informe consiste en que si el acceso a la energía es un derecho, no es importante lo que se paga por ella.

IV. Caracteres del derecho a la energía: asequibilidad y protección del medioambiente

Las críticas reseñadas parten de la base de que el reconocimiento de un derecho a la energía implica que el servicio sea otorgado de forma gratuita y se centran en las consecuencias económicas que ello genera en los distintos niveles (empresas distribuidoras y Estados que deben abonar altos subsidios).

Como explicaré a continuación, si bien el derecho a la energía existe y debe ser garantizado, ello no necesariamente tiene como correlato la gratuidad que se asume en el trabajo mencionado. Las razones de ello no son de estricta índole económica, sino, más bien, ambientales.

En primer lugar, es preciso reiterar que, conforme se desprende de los instrumentos internacionales referidos al derecho a la vivienda adecuada y, en particular, de la Observación General N°4 ya citada -de los que, según se postula, deriva principalmente el derecho a la energía-, “[l]os gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni

³⁶ “[t]he right that citizens feel to electricity is a social and political concept, not a technical one” (en español: el derecho a la electricidad que perciben los ciudadanos es un concepto social y política, no técnico) Burgess, Greenstone, Ryan y Sudarshan “The consequences of...” op. Cit., p. 165. Como se dijo, el análisis toma como punto de partida la existencia de que hay un derecho que impone que todos los habitantes deben tener acceso a la energía sin importar si ésta se paga o no. Ese derecho no está plasmado en una norma jurídica, sino en una creencia social y excede a las reglas que rigen el mercado y a la transacción de bienes privados. De ello, se derivan todas las consecuencias económicas que se mencionan en el informe.

comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas” y que, en consecuencia “[l]os Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso”. Por tanto, no surge de dicho documento interpretativo que los gastos que implican tener una vivienda en las condiciones mencionadas para el cumplimiento del derecho deban ser afrontados por el Estado o a costa de las distribuidoras u otros usuarios. Iguales consideraciones pueden aplicarse para el servicio de electricidad.

Lo esencial es que los hogares puedan soportar los gastos y de esa forma evitar que representen un porcentaje tan elevado de los ingresos que impida el disfrute de otros derechos. Para ello, se deben adoptar una serie de políticas que promuevan que tanto el acceso a la vivienda como a los servicios básicos con los que debe contar sean asequibles para todos los miembros de la sociedad, teniendo especial consideración en los hogares vulnerables. Todo esto, no necesariamente deriva en que la única alternativa sea que los usuarios dejen de abonar los gastos energéticos en los que incurrir.

En definitiva, la energía debe ser asequible. Este adjetivo refiere a algo que puede conseguirse o alcanzarse³⁷. Por su parte, accesible se aplica a la persona o cosa a la que se puede acceder o llegar sin dificultad³⁸. Aunque ambas palabras puedan confundirse en su uso, no son sinónimos. Asequible deriva del verbo latino *assequi* que significa “conseguir, adquirir” y, por tanto, se refiere a objetos que, por su precio moderado, pueden ser adquiridos sin dificultad³⁹. En consecuencia, no basta con que se tenga acceso a la energía en todos los hogares, es preciso que las personas puedan pagarla sin que represente una merma muy grande en sus ingresos.

Además, existe otro motivo por el cual se postula que la energía no debería ser gratuita. En esas premisas en contra del derecho, se soslaya la existencia de límites en su goce: el derecho a la energía no puede garantizarse de forma ilimitada e irrestricta porque, en el estado actual, un consumo desmedido de electricidad trae consecuencias que afectan otros derechos. En definitiva, ciertas prácticas relacionadas con usos energéticos pueden tener implicancias en el medio ambiente.

Así pues, la problemática del consumo energético aparece cuando se evalúa el impacto ambiental que ocasiona la generación de energía eléctrica. No debe perderse de vista que “[l]a energía es un factor esencial para el desarrollo de todos los sectores económicos y asentamientos humanos, sin embargo existe evidencia de que el uso de fuentes energéticas contaminantes es insostenible” (Messina y Contreras, 2019)⁴⁰.

Como se dijo previamente, los derechos humanos tienen el carácter de indivisibles, por tanto, en caso de que el goce de un derecho afecte a otro de igual jerarquía, deberán establecerse límites.

³⁷ Real Academia Española, “Diccionario de la Lengua Española”, actualización 2021.

³⁸ Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, publicado en 2005.

³⁹ Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española, publicado en 2005.

⁴⁰ Messina y Contreras, “Sostenibilidad energética...” Op. Cit., p. 17.

V. Derecho al medio ambiente sano

A continuación, cabe destacar que existe una gran preocupación por la cuestión ambiental pues, al igual que sucede con el derecho a la energía, las condiciones medioambientales deben ser adecuadas para el disfrute de los derechos humanos.

En este punto entra en juego el derecho a un medioambiente sano, reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos⁴¹ así como también en la Constitución Nacional y, en particular, en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires⁴².

Conjuntamente, en la Ley General del Ambiente, que rige en todo el territorio de la Nación, se establece “los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”⁴³.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se expidió con respecto a la relación entre medio ambiente y derechos humanos. En este contexto, sostuvo que:

“existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos. Las formas en que la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático han afectado al goce efectivo de los derechos humanos en el continente ha sido objeto de discusión por parte de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos y las Naciones Unidas. También se advierte que un número considerable de Estados partes de la Convención Americana ha adoptado disposiciones constitucionales reconociendo expresamente el derecho a un medio ambiente sano. Estos avances en el desarrollo de los derechos humanos en el continente han sido recogidos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador”⁴⁴.

⁴¹ Protocolo Adicional San Salvador, Art 11 (v. cita 9).

⁴² Constitución de la Nación Argentina, Art. 41: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, Art. 26: “El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras”.

⁴³ Ley 25675, Art. 1°.

⁴⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196. párr. 148. En igual sentido se ha expedido la Corte en la Opinión Consultiva OC-23/17 Medio Ambiente y Derechos Humanos, 15/11/17: “[e]l derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Ahora bien, el derecho al medio ambiente sano también tiene una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar

Además de su reconocimiento como derecho, los Estados han asumido compromisos internacionales para llevar a cabo políticas que mitiguen el avance del calentamiento global.

En lo que aquí respecta, la producción de energía a partir de fuentes de origen fósil tiene un impacto negativo en el medio ambiente, contribuyendo a la emisión de gases de efecto invernadero. La energía es uno de los factores que más influyen al cambio climático, representando alrededor del sesenta por ciento (60%) de las emisiones mundiales de ese tipo de gases⁴⁵.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático del año 1994 - aprobada por Argentina a través de la Ley N°24.295- es un instrumento jurídico de derecho internacional que tiene como objetivo definir pautas para lograr “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”⁴⁶.

Seguidamente, los países adheridos al Convenio suscribieron el Protocolo de Kioto con el fin de establecer metas de reducción de emisiones con compromisos en dos períodos, 2008-2012 y 2013-2020.

En esta línea, en el año 2016, entró en vigencia el Acuerdo de París cuyo objeto es “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático”⁴⁷.

En lo que respecta a la vivienda, cabe mencionar también que en la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos se destacó la importancia de “garantizar una vivienda adecuada para todos y de lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos”⁴⁸. De este modo, en pos de conservar el medio ambiente mundial y mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, los Estados se comprometieron a “adoptar modalidades sostenibles de producción, consumo, transporte y desarrollo de los asentamientos; a prevenir la contaminación; a respetar la capacidad de carga de los ecosistemas y a velar por que se preserven las oportunidades de las generaciones futuras”⁴⁹.

Además, como quedó expuesto en apartados previos, la vivienda adecuada y, en particular, el acceso a la energía, resultan de extrema importancia para el desarrollo humano. Así pues, en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo se ha especificado que “[e]l derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”⁵⁰.

daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”.

⁴⁵ Lo expuesto surge de los datos que obran en la página web oficial del Objetivo de Desarrollo Sostenible N°7 que se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/energy/>

Además, está expresado en el Anexo A del Protocolo de Kioto.

⁴⁶ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1994, Art. 2°.

⁴⁷ Acuerdo de París, 2016, Art. 2°

⁴⁸ Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, Art. 1°.

⁴⁹ Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, Art. 8°.

⁵⁰ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, principio 3°. Dichos principios fueron recogidos en el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (2001), aprobado en Argentina por Ley 25841.

Paralelamente, en el año 2015, la Asamblea General de la ONU aprobó la “Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible” que cuenta con 17 objetivos. En lo que aquí interesa, el Objetivo N°7 consiste en “garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna”. Además, en una de las metas dispuestas se pretende la de lograr para el año 2030 el acceso universal a la energía, la implementación de tecnologías renovables y aumentar la tasa de eficiencia en el consumo.

V. a. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La noción de desarrollo sostenible fue plasmado el “Informe Brundtland”, que fue elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo y presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1987. Lo novedoso de este instrumento radica en que incorpora el aspecto ambiental a las nociones de desarrollo económico y social. En efecto, se

“analizó la relación entre el desarrollo económico en un mundo globalizado, el medio ambiente y las consecuencias de estos fenómenos a nivel social, concluyendo básicamente que la forma de producción imperante hasta el momento presente no sólo estaba hipotecando recursos naturales futuros lo que tendría perjuicios inconmensurables sobre las generaciones venideras, sino que además estaba ocasionando la destrucción del medio ambiente” (Larrañaga, 2018)⁵¹.

En dicho informe, se define como sostenible aquel “desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”.

En suma, se advierte la necesidad de implementar políticas de todo tipo que sean abarcadoras y que se enfoquen en prevenir los daños al medio ambiente⁵². Paralelamente, también se estudia la relación entre energía, medio ambiente y desarrollo, concluyendo que la industrialización requiere un aumento del consumo de energía, el cual, basado en combustibles fósiles no renovables, produciría una grave afectación al ecosistema del planeta⁵³.

⁵¹ Larrañaga, Karina María “Los objetivos de desarrollo sostenible y su vinculación con el sistema de derechos humanos”, publicado en La Ley, Cita Online: AR/DOC/2712/2018.

⁵² En particular, se ha hecho énfasis en que “[l]a capacidad de anticipar y prevenir los daños al medio ambiente exige que las dimensiones ecológicas de la política se examinen al mismo tiempo que las dimensiones de la economía, del comercio, de la energía, de la agricultura y otras. Deberían examinarse en los mismos órdenes del día y en las mismas instituciones nacionales e internacionales”. Asamblea General de Naciones Unidas, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland), Informe A/42/427, 1984, Nota del Secretario. Párrafo 38.

⁵³ “Si se quisiera conseguir que el nivel del uso de la energía de los países en desarrollo llegase a la altura del de los países industrializados hacia el año 2025, habría que multiplicar por cinco el uso mundial actual de la energía. El ecosistema de nuestro planeta no podría soportar este aumento, sobre todo si se basara en combustibles fósiles no renovables. Los riesgos de recalentamiento y una acidificación del medio ambiente a nivel mundial excluyen muy probablemente ya la duplicación del uso de la energía basada en la actual utilización mixta de fuentes primarias” Informe A/42/427, párrafo 59.

De igual modo, se ha dicho que “[l]a aplicación de la variable ambiental a la toma de decisiones favorece la construcción de una sociedad ambientalmente sustentable y evitaría muchos de los daños ambientales que se generan en la actualidad” (Alicardi, 2013)⁵⁴.

Por otra parte, en el marco regional, en el año 2001 se celebró el Acuerdo Marco sobre Ambiente del MERCOSUR cuyo objeto versó sobre “el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población”⁵⁵.

Lo expuesto ilustra de manera acabada la inquietud existente en la comunidad internacional referida a la problemática ambiental que llevó a reconsiderar las cuestiones ambientales como complemento necesario en los asuntos económicos y sociales.

Así pues, la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” acoge estas cuestiones y se propone “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad”⁵⁶.

Los 17 objetivos versan sobre diversas problemáticas mundiales (entre ellas, la pobreza, el hambre, la salud, la educación, la igualdad, acceso al agua y a la energía, crecimiento económico, infraestructura). En esta línea, “[a]demás de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia”⁵⁷.

El Secretario General de la ONU expresó que se trata de “una agenda destinada a mejorar la vida de las personas y asegurar el ejercicio de sus derechos humanos, en plena armonía con la naturaleza”⁵⁸.

Con respecto al objetivo N° 7, referido a la energía, se estipulan metas referidas a garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética.

De esta forma, la inquietud por la contaminación producida por las fuentes energéticas generó “un gran impulso ambiental mediante la descarbonización de la matriz energética, con el objetivo de disminuir la dependencia de combustibles fósiles y transitar hacia un nuevo horizonte de sostenibilidad socioambiental”⁵⁹(Contreras y Messina, 2019).

⁵⁴ Alicardi, María Belén “Gobernanza ambiental internacional: incorporación de la variable ambiental a la toma de decisiones”, Revista de Derecho Ambiental, Ed. Abeledo Perrot, N°37, enero-marzo 2014.

⁵⁵ Acuerdo Marco sobre Ambiente, MERCOSUR, 2001, Art 4°.

⁵⁶ Ver página oficial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

⁵⁷ Idem anterior.

⁵⁸ Secretario General ONU, “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización”, informe A/70/1.

⁵⁹ Messina y Contreras “Sostenibilidad energética...”, op. Cit., p.17.

VI. Relación entre derecho a la energía y la protección del medio ambiente

Primeramente, resulta pertinente reafirmar que los derechos humanos son indivisibles y, por lo tanto, “no tienen jerarquía entre sí, es decir, no se permite poner unos por encima de otros, ni menos aún sacrificar un tipo de derecho en menoscabo de otro” (González Napolitano y Pulvirenti, 2011)⁶⁰. Pues bien, establecido que existen normas -tanto internacionales como nacionales- que protegen ambos derechos de manera directa o indirecta, corresponde evaluar de qué manera se conjugan armónicamente.

De este modo, en su nota al Informe Brundtland, el Secretario General de las Naciones Unidas se manifestó que debe buscarse la forma de que el desarrollo esté acompañado con un consumo menor de energía y que una de las herramientas para lograrlo es a través de la eficiencia energética⁶¹.

Por lo tanto, el concepto de desarrollo sostenible importa que, cuando se evalúan cuestiones relacionadas a la generación y consumo de energía eléctrica, resulte necesario tener presente la cuestión ambiental.

Como se dijo, las consecuencias del cambio climático influyen en el disfrute de los derechos humanos; ello se evidencia en los efectos que las catástrofes naturales, que son consecuencia del calentamiento global, provocan en la salud, vivienda, educación y trabajo de las poblaciones afectadas.

De esta manera ha sido posible afirmar que “[l]os modelos no sostenibles de producción y consumo de energía amenazan la salud y la calidad de vida, al tiempo que afectan los ecosistemas y contribuyen al cambio climático”⁶².

En este contexto, existe una tensión entre el derecho a la energía (que, como se dijo, está estrechamente relacionado con el desarrollo humano) y el derecho a un medio ambiente sano en tanto la prevalencia de uno sobre otro puede resultar en desmedro del goce de ciertos derechos. La problemática es cíclica pues un consumo desmedido de energía de fuentes fósiles (como consecuencia de un servicio irrestricto y gratuito de electricidad) acrecienta la demanda y, consiguientemente, la generación.

Es por ello que es necesario buscar un punto de equilibrio entre ambos, teniendo en cuenta los compromisos internacionales que el Estado argentino ha asumido con respecto al cambio climático, a la preservación del medio ambiente y al desarrollo sustentable. De esta forma, como se postuló previamente, se descarta -en principio- que la electricidad deba proveerse de manera gratuita, aunque no por razones de índole estrictamente económicas.

⁶⁰ González Napolitano y Pulvirenti, “Introducción al estudio...” op. cit., p.10.

⁶¹ “[t]oda nueva era de crecimiento económico debe, por tanto, utilizar menos energía que en el pasado. Las políticas de eficiencia energética deben ser la punta de lanza de las estrategias energéticas nacionales de desarrollo duradero, y es amplio el margen de mejoramiento en este sentido. Se pueden rediseñar los aparatos modernos de manera que presten el mismo volumen de servicios con el consumo de sólo dos tercios o aun la mitad de la energía que se necesita para hacer funcionar los equipos tradicionales. Las soluciones que conducen a la eficiencia en el uso de la energía influyen a menudo favorablemente sobre los costos” Informe A/42/427, párrafo 60.

⁶² Lo expuesto se encuentra publicado en la página oficial Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que se puede consultar en el siguiente enlace <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/climate-and-disaster-resilience/sustainable-energy/>

Determinada la existencia de un derecho a la energía necesario para el disfrute de otros derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, el Estado debe buscar alternativas para que su goce sea acorde con la protección al medio ambiente. En efecto, es posible hoy en día, atento al estado de la ciencia y la tecnología, proveer energía de manera sustentable aplicando, desde el lado de la oferta, fuentes renovables y, desde el punto de vista de la demanda, técnicas de eficiencia y uso racional.

De esta manera se vislumbra que la energía, indispensable para el desarrollo de actividades diarias y para el pleno ejercicio de los derechos humanos, debe constar con ciertos caracteres enunciados en el Objetivo N°7 de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” para que su uso sea amigable con el medio ambiente. En pocas palabras, la energía que se garantice debe ser asequible, segura, sostenible y moderna.

VII. Naturaleza jurídica de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”

Como se expuso previamente, el derecho al medio ambiente sano está contemplado en la Constitución Nacional. Paralelamente, el Estado argentino asumió diversos compromisos internacionales relacionados con la disminución de emisión de gases de efecto invernadero para controlar el cambio climático.

En particular, en este apartado, se analizará la naturaleza jurídica de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y las obligaciones que surgen para el Estado relativas a su cumplimiento dentro del ámbito interno, con el fin de explicar por qué existe una obligación a nivel nacional de garantizar una energía en los términos allí establecidos.

En el orden jurídico, dicho instrumento conforma lo que en derecho internacional se denomina *soft law*; ello significa que, *a priori*, su observancia no sería exigible dentro del marco del derecho internacional y que un Estado no sería responsable por su inobservancia.

Sin perjuicio de ello, dicho acuerdo se sustenta en el contenido de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, en la resolución de la Asamblea General mediante la cual se aprobó el compromiso en cuestión se expuso lo siguiente:

“[r]eafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Ponemos de relieve que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”⁶³.

En el objetivo N°7 se hace referencia al acceso a la energía, requisito para garantizar de forma plena el derecho a la vivienda adecuada, entre otros. Además, se establecen pautas de sustentabilidad basadas en la protección del medio ambiente, también reconocido en los pactos

⁶³ Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1

mencionados. Por tanto, del cotejo de los objetivos y las metas acordadas, se advierte que remiten al cumplimiento de diversos derechos ya reconocidos en tratados internacionales lo que le otorga una legitimidad basada en el respeto por los derechos humanos⁶⁴.

Desde este punto de vista, conforme surge de la reseña efectuada al principio del capítulo, los Estados tienen el deber de promover y proteger los derechos humanos.

En este orden de ideas, los derechos mencionados tienen rango constitucional, lo que hace exigible su cumplimiento en el ámbito interno. De esta forma, esos derechos “toman fuerza renovada y se sirven de la Agenda 2030 como norma *soft law* para reafirmar su exigibilidad y sobre todo su puesta en práctica a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sus metas e indicadores, resultando imperativos y exigibles ante todos los poderes del Estado (legislativo, judicial y Ejecutivo) y por todas las divisiones políticas del territorio (nacional, provincial y municipal)”⁶⁵.

Finalmente, puede concluirse que “[l]as recomendaciones contenidas en la Agenda 2030, sin duda exigen no solo llegar a puntos de encuentro, sino hacerlo sin demora, porque no olvidemos que los objetivos y las metas que se contienen, se refieren a las personas, el planeta, la prosperidad y la paz y tratan de hacerlo casi a contrareloj, porque es urgente actuar en esos ámbitos y hacerlo ya” (García Matíes, 2016)⁶⁶.

También se destaca que el Secretario General de la ONU sostuvo que “la agenda será universal y entrañará obligaciones nacionales y mundiales para todos los países” y que “[t]odos y cada uno de los países serán responsables ante sus propios ciudadanos y ante la comunidad internacional de implementar la agenda”⁶⁷.

En Argentina, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación es el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁶⁸.

⁶⁴ “Los 17 ODS y sus metas se identifican directamente, como anticipamos, con el contenido de diferentes instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos cuestión que no es menor al momento de analizar su legitimidad porque independientemente de adolecer de carácter imperativo per se, se fundan en el consenso internacional que dimana de dichos acuerdos, y que les otorga legitimidad e imperatividad moral ante la comunidad internacional de la que forma parte”. (Larrañaga, “Los objetivos de desarrollo sostenible...”, op. cit.).

⁶⁵ Además “[e]n el marco del derecho local, y en un sistema federal como el nuestro, el texto Constitucional, representa un piso mínimo de garantía que deben respetar las divisiones políticas nacionales, además resultar un hilo conductor para la operatividad de la Agenda a nivel país con independencia de las diferencias geográficas, políticas y territoriales” (Larrañaga, “Los objetivos de desarrollo sostenible...” op. cit.).

⁶⁶ García Matíes, Rafael “Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030”, publicado en “*Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*”, Ed. Nueva Época, Madrid, N°5 enero - junio 2016p. 102.

⁶⁷ Secretario General ONU, “Memoria del Secretario General...” op. cit.

⁶⁸ Decreto N°499/2017, Art. 1°: “Establécese que el CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN será el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” aprobada por la Resolución N° 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 25 de septiembre de 2015, con intervención de las áreas competentes de la Administración Pública Nacional”.

En síntesis, el Estado debe cumplir con el objetivo asumido internacionalmente y, por lo tanto, debe garantizar el derecho a la energía de conformidad con los términos establecidos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°7.

VIII. Obligaciones del Estado

En este marco, como se dijo, para que un Estado cumpla con las obligaciones asumidas en los tratados internacionales de derechos humanos mencionados en el punto II -vivienda adecuada, educación, salud, trabajo, entre otras-, es necesario que se asegure el acceso a la energía dentro del ámbito del hogar. Asimismo, debe cumplir con el requisito de asequibilidad, principalmente en los sectores más vulnerables de la sociedad.

Sin embargo, las políticas públicas que se implementen para tales fines deben estar alineadas con otras obligaciones asumidas vinculadas con la preservación del medio ambiente. Por lo tanto, la forma en la que la sociedad accede a ese derecho debe respetar los parámetros sustentables internacionalmente acordados, en particular, la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” que estableció como uno de los objetivos el acceso a la energía en forma asequible, segura, sostenible y moderna.

Además, el Estado debe tener particular consideración por las poblaciones que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad, dado que es allí donde la afectación de un derecho repercute con mayor profundidad en el nivel de vida. En consecuencia, se advierte que el acceso a la energía debe ser asequible en términos económicos, en el sentido de que el abono por el consumo de energía no represente una alta proporción de los gastos del hogar. Todo ello no implica -como se dijo- que el servicio deba ser gratuito.

La propuesta del presente trabajo es evaluar cómo se garantiza el derecho a la energía en los hogares más vulnerables de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires teniendo en cuenta los compromisos mencionados.

IX. Conclusión

Hasta aquí quedó acreditado que el derecho a la energía se desprende de otros derechos reconocidos dentro del ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, en particular, del derecho a la vivienda adecuada; ello se debe a que es indispensable contar con recursos energéticos para el pleno goce de esos derechos. En esta inteligencia, se reconoce la importancia de contar con energía eléctrica para las actividades cotidianas ya sea cocción, calefacción, refrigeración, trabajo, estudio o actividades de esparcimientos y, por tanto, se debe garantizar su acceso en todos los hogares.

Sin embargo, dicho acceso tiene que ser en términos asequibles y sustentables. El primero de los requisitos refiere a que el consumo de energía en un hogar no debe representar un costo muy alto. Esto resulta fundamental cuando se trata de los sectores más vulnerables de la sociedad y de menores ingresos. Del mismo modo, el derecho a la energía tiene que ser sustentable puesto que la generación de energía a partir de fuentes fósiles -que domina la matriz energética actual de la Argentina- produce daños en el medio ambiente.

En este contexto, considero que una posible solución para armonizar los dos requisitos es hacer foco en el uso eficiente y racional de energía eléctrica: de esta forma, se logra un consumo sustentable que a la vez permite disminuir los costos.

CAPÍTULO II: El derecho a la energía en Argentina

En el capítulo anterior, se desarrolló el derecho a la energía en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. A continuación, en el presente segmento se estudiará el lugar que ocupa en el derecho interno.

En este orden de ideas, toda vez que el objeto de estudio es el derecho a la energía reconocido a todos los habitantes del territorio, es esencial evaluar cómo se garantiza ese derecho a partir de que la energía llega a los hogares. Consecuentemente, me centraré en el segmento de distribución -que es aquel en donde aparecen las relaciones con los usuarios residenciales-.

Asimismo, me propongo analizar ciertas cuestiones relacionadas con la tarifa y la generación de electricidad. Esto es así, dado que, por un lado, considero que la regulación tarifaria es un aspecto importante para evaluar la asequibilidad del derecho; por otro lado, la generación de electricidad es un dirimente para determinar el carácter sustentable de la energía que llega a los hogares. El estudio de estos extremos me servirá para intentar demostrar, como postulo en el presente trabajo, que la eficiencia energética es importante para cumplir con los compromisos internacionalmente asumidos por el país en torno al derecho a la energía.

I. La distribución de energía eléctrica como servicio público

En el año 1960, se sancionó en Argentina la Ley N°15336 de Energía Eléctrica y se estableció que la actividad de distribución de electricidad sería considerada servicio público⁶⁹. Posteriormente, durante el año 1992, en el proceso de privatización, se sancionó la Ley N°24065 de Régimen de Energía Eléctrica, en cuyo artículo primero también se consignó la caracterización como servicio público de la distribución de electricidad.

De este modo, puede entenderse que, para el Estado argentino, el segmento de distribución de energía eléctrica -definido como la transmisión dentro de determinados rasgos de voltaje, es decir, “la conducción del fluido, a tensión reducida, desde las subestaciones transformadoras hasta los lugares de consumo” (Bianchi y Bianchi, 2017)⁷⁰- es un servicio público.

Evitando entrar en el debate sobre la definición de servicio público, a los efectos de esta tesis, se puede entender al servicio público como aquellas actividades “que satisfacen necesidades básicas de la sociedad, entendidas como aquellas cuyo costo de exclusión de los que no tienen acceso al servicio es muy alto, en término de las desventajas sociales que conlleva”⁷¹(Cicero, 2013). Pues bien, la energía eléctrica satisface necesidades básicas del hogar -como expliqué previamente- y no proveerla o no hacerlo de un modo adecuado y seguro, importa un perjuicio grave para la calidad de vida de las personas.

⁶⁹ Ley N° 15336, Art. 3°: “A los efectos de la presente ley, denominase servicio público de electricidad la distribución regular y continua de energía eléctrica para atender las necesidades indispensables y generales de electricidad de los usuarios de una colectividad o grupo social determinado de acuerdo con las regulaciones pertinentes”.

⁷⁰ Bianchi, Alberto B. y Sacristán de Bianchi, Estela, “La distribución de la Electricidad en la Argentina”, publicado en Ferrara, Pablo (coordinador) “*Tratado de la Regulación de la Energía*”, Ed. Instituto de la Energía “General Mosconi” IAE, 2017, t. 2, p. 469.

⁷¹ Cicero, Nidia Karina “*Servicios Públicos y Federalismo. Análisis de una historia de conflictos y una propuesta de superación*”, Ed. Eudeba, CABA, 2013, p. 73.

Para determinar las características de este servicio público, voy a desarrollar, a continuación, la normativa involucrada: el reconocimiento constitucional de los servicios públicos y la regulación de la distribución en particular.

1.a. Los servicios públicos en la Constitución Nacional

Para comenzar, corresponde destacar que, con la reforma constitucional del año 1994, se le otorgó rango constitucional a la protección de los derechos de usuarios y consumidores. En efecto, en el artículo 42 se prescribió lo siguiente:

“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.

De lo expuesto surge una obligación clara en cabeza del Estado con respecto a los servicios públicos en general: velar por su calidad y eficiencia. Esta mención “implica necesariamente una toma de posición de nuestra Carta magna en el sentido de asumir un deber cuya omisión puede acarrearle responsabilidad por ‘omisión inconstitucional’” (Pérez Hualde, 2007)⁷².

El control de calidad y eficiencia importa “la comprobación permanente de que el servicio se presta en cumplimiento estricto de sus caracteres de generalidad, igualdad, continuidad, regularidad y obligatoriedad”(Pérez Hualde, 2006)⁷³.

En el régimen del servicio público se pone el foco en el usuario por la importancia que dicha actividad tiene para la satisfacción de necesidades básicas. Por ello, su protección, de rango constitucional, es indispensable en este marco: implica que el Estado no sólo debe garantizar la calidad y eficiencia del servicio, sino también asegurar los intereses de los usuarios frente a las empresas.

Lo plasmado en el texto de la Carta Magna se traduce en una garantía para los administrados, quienes tienen la posibilidad de reclamar ante a los organismos estatales de control

⁷² Pérez Hualde, Alejandro, “El usuario y el servicio público en Argentina”, publicado en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Canosa Usera, Raúl, editores, “*Derecho de los consumidores y usuarios: una perspectiva integral*”, Villanueva Centro Universitario, Ed. Netbiblo, La Coruña, 2008.

⁷³ Pérez Hualde, Alejandro, “Servicios públicos, régimen, regulación y organismos de control”, publicado en Pérez Hualde, Alejandro (director) “*Servicios públicos y organismos de control*”, Ed. Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, 1° edición, 2006, p. 29

frente a cualquier perjuicio que la prestación del servicio les pudiera ocasionar. Ello resulta una herramienta fundamental para exigir el cumplimiento del derecho.

En otras palabras, no basta con que se acceda al servicio: es necesario capacitar a la población y dotarla de herramientas para ejercer sus derechos ante las empresas prestadoras. De este modo, entiendo que la protección está completa cuando el usuario tiene la posibilidad real de efectuar los reclamos pertinentes ante una falla en el servicio.

Como desarrollaré en el capítulo siguiente, dicha posibilidad está vedada para las personas que viven en ciertas villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya que no poseen una relación directa con las compañías distribuidoras y no hay control sobre las conexiones internas. Por lo tanto, la calidad del servicio no está asegurada y, en los hechos, los habitantes no son considerados clientes, pese a consumir la energía provista por las empresas distribuidoras (es decir, no tienen posibilidad de ejercer sus derechos como usuarios). No obstante lo anterior, luego de muchos años de reclamo, esta situación está empezando a cambiar.

1.b. El servicio público de distribución de energía eléctrica.

Determinada la protección constitucional, corresponde analizar la normativa interna referida al servicio público de distribución.

En el régimen reglamentario de la Ley N°24065 se estableció que la regulación consiste “en la fijación de las tarifas a aplicar y en el control de la calidad de la prestación del servicio”⁷⁴. El hecho de que la actividad de distribución de energía eléctrica sea catalogada como servicio público importa, entonces, la determinación de un régimen especial en lo que respecta a las relaciones de los usuarios con los prestadores de este servicio, independientemente del sujeto que lo preste. En este punto, se advierte que tanto las tarifas como la calidad del servicio son cuestiones de suma importancia para los clientes de la red. Como postulé previamente, el acceso a la energía debe darse en determinadas condiciones ya que sirve para satisfacer necesidades básicas del hogar. En consecuencia, la forma en la que el Estado regula estos aspectos va a determinar el cumplimiento de los estándares internacionales.

En la normativa pertinente, se dispuso que el ejercicio de la actividad de distribución requería concesión del Poder Ejecutivo, y se estableció la posibilidad de que sea realizado por personas jurídicas privadas⁷⁵. En el sector del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), el servicio es prestado por la Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima (EDENOR) y la Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima (EDESUR). A continuación, me referiré a estas entidades, en tanto el objeto de estudio del presente trabajo es el servicio eléctrico en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En los contratos de concesión de aquellas compañías, se reglamentaron las relaciones de las empresas con el Estado y los usuarios. De este modo, se estableció que las distribuidoras están obligadas a atender todo incremento de demanda dentro del área concedida, -ya sea por solicitud de

⁷⁴ Decreto N°1398/92, Reglamentación de la Ley N°24065, Art. 1°.

⁷⁵ Ley N°15336, Art. 14: “El ejercicio por particulares de actividades relacionadas con la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica de jurisdicción nacional, cualquiera sea la fuente de energía utilizada, requiere concesión del Poder Ejecutivo en los siguientes casos: (...) b) Para el ejercicio de actividades destinadas al servicio público de transporte y/o distribución de electricidad. (incorporado por art. 89 de la Ley N°24065)”; y Ley N°24065, Art. 3°: “El transporte y la distribución de electricidad deberán prioritariamente ser realizados por personas jurídicas privadas a las que el Poder Ejecutivo les haya otorgado las correspondientes concesiones de conformidad con las disposiciones de las leyes 15.336, 23.696 y de la presente ley”.

nuevo servicio o aumento de la capacidad de suministro- en las condiciones de calidad allí especificadas⁷⁶.

Esto importa un carácter esencial de la prestación: cualquier usuario que se encuentre dentro de la respectiva área de concesión puede solicitar el servicio y la distribuidora estará obligada a concederlo. De este modo, la obligatoriedad de prestar el servicio por parte de las empresas implica que cualquier persona pueda acceder a la red. Así, se garantiza la universalidad, cumpliendo con los estándares internacionales⁷⁷.

Teniendo en cuenta el marco reseñado, considero que es pertinente desentrañar qué puntos en común tienen la declaración de esta actividad como servicio público y el reconocimiento del derecho a la energía con el rango y la jerarquía establecido en el capítulo precedente. Para ello, me interesa analizar cuál es el alcance que tiene esta declaración en el marco de los derechos humanos.

La injerencia del Estado en la regulación de la actividad permite suponer que existe un fuerte interés en la forma en la que este servicio llega a la sociedad por la importancia que tiene en la satisfacción de un nivel de vida adecuado⁷⁸.

En suma, el reconocimiento de esta actividad como servicio público, con los alcances dados en la norma, y la protección constitucional de los usuarios, nos acercan a la idea de derecho a la energía como un requisito necesario para garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

En el capítulo anterior hice referencia a que el derecho a la energía debe garantizarse en términos asequibles y sostenibles. La asequibilidad dependerá de la forma en la que se determinen las tarifas del servicio. Vale destacar que el hecho de que la actividad esté regulada es esencial en este aspecto y nos indica que el precio final que abonan los consumidores no estará sujeto al libre juego de la oferta y la demanda. La sustentabilidad, en cambio, depende de la producción de energía o de la forma en la que se administra la demanda, cuestiones que, en principio, quedan fuera del ámbito del servicio público.

I.c. Competencias y jurisdicciones

Para finalizar este punto, haré un breve desarrollo de la prestación del servicio eléctrico en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

En el año 1958, se sancionó la Ley N°14772 mediante la cual se declararon de jurisdicción nacional los servicios públicos de electricidad interconectados que se prestan en la Capital Federal y en determinados partidos de la Provincia de Buenos Aires.

En esa oportunidad, se constituyó la empresa SEGBA -Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires- con el objeto de prestar el servicio en el área referida.

Sin embargo, en el año 1992 por el Decreto N°714/92, se privatizó la empresa SEGBA y se constituyeron las Sociedades Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima (EDENOR) y Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima (EDESUR)⁷⁹.

⁷⁶ Contratos de concesión de EDENOR y EDESUR, Art. 2°.

⁷⁷ Actualmente, el acceso a la energía eléctrica está garantizado en todo el territorio nacional. Esa información puede ser consultada en el siguiente enlace <https://trackingsdg7.esmap.org/country/argentina>

⁷⁸ Pérez Hualde "El usuario y el servicio público..." op. cit.

⁷⁹ Decreto N°714/92, Art. 1°.

Conforme los respectivos contratos de concesión, ambas empresas realizan la actividad de distribución prestada en el área asignada a su antecesora: EDENOR en el noroeste del Gran Buenos Aires y norte de la CABA, y EDESUR en el sur del Gran Buenos Aires y sur de la CABA. Así, cada una brinda el servicio dentro de su respectiva área bajo la premisa de exclusividad zonal, siguiendo las pautas asignadas en los correspondientes contratos de concesión. Aquello implica la garantía de que el Estado Nacional -o cualquier autoridad provincial o municipal-, no podrán conceder o prestar por sí ese servicio público en cualquier punto del área de concesión. Dentro de esa zona, las distribuidoras están obligadas a prestar el servicio y cubrir el incremento de la demanda, ya sea por solicitud de nuevo servicio o aumento de la capacidad del suministro.

Paralelamente, se creó el Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) para cumplir con los objetivos dispuestos en el Régimen de Energía Eléctrica; este organismo se encarga, entre otras cosas, de controlar la prestación del servicio y velar por el cumplimiento de las obligaciones fijadas en el contrato de concesión⁸⁰.

Ahora bien, en el año 2018, el Poder Ejecutivo Nacional y los representantes de las provincias y de la CABA suscribieron el Consenso Fiscal⁸¹ por el que se acordó, en lo que aquí interesa, que EDENOR y EDESUR dejarían de estar bajo la órbita de la jurisdicción nacional para pasar a estar sujetas a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires y de la CABA, como ocurre con el resto de las distribuidoras. Así pues, el Poder Ejecutivo suscribió el Decreto N°1289/19 mediante el cual aprobó el convenio de transferencia de la jurisdicción del servicio público de distribución realizado por las empresas referidas. De este modo, se suscribió el Acuerdo de Transferencia de Jurisdicción del Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica con el objeto de establecer las pautas por las que se regirá la transferencia y se estableció que la Provincia de Buenos Aires y la CABA ejercerán de forma conjunta la jurisdicción sobre el servicio público de distribución de energía eléctrica en el área de concesión otorgada a las empresas EDENOR y EDESUR. Lo expuesto se debió, principalmente, a cuestiones relacionadas con las tarifas dado que, a partir de ese momento, tanto la Provincia, como la CABA, comenzarían a afrontar con erogaciones propias los gastos asociados a la tarifa social. Además, en el Consenso Fiscal, se estipuló que cada jurisdicción define sus tarifas diferenciadas de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de los usuarios.

En este contexto, se previó la creación de un ente bipartito de control y regulación del servicio, denominado Ente Metropolitano Regulador del Servicio Eléctrico (EMSE). Ese organismo autárquico se encargaría de cumplir las funciones que ejercía previamente el ENRE. Sin embargo, nunca se puso en funcionamiento y, actualmente, el servicio público de distribución en el área metropolitana sigue estando bajo la órbita del ENRE⁸².

En suma, lo que interesa destacar de la exposición efectuada es que el servicio público de distribución que se realiza en la Ciudad está a cargo de dos empresas (EDENOR y EDESUR) de acuerdo al área de concesión. Como se estudiará en el capítulo siguiente, aquellas tienen un régimen diferenciado para la prestación del servicio en las villas de la Ciudad, el que se regula por los términos acordados con el GCBA y aprobados por el ENRE. Sin embargo, los distintos procesos de urbanización

⁸⁰ Ley N°24065, Capítulo XII, Arts. 55-69.

⁸¹ El Consenso Fiscal 2018 fue aprobado por Ley N°27469. Actualmente se dejó sin efecto mediante la Ley N°27634.

⁸² Ley N°27541, Art 7°: “Suspéndese la aplicación de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 124 de la ley 27.467. Durante la vigencia de la emergencia declarada en la presente, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) mantendrá su competencia sobre el servicio público de distribución de energía de las concesionarias Empresa Distribuidora Norte S.A. (Edenor) Empresa Distribuidora Sur S.A. (Edesur)”.

que se están llevando a cabo en algunos barrios tienen como objetivo, entre otras cosas, la integración a la red eléctrica de la misma forma que en el resto de la CABA.

II. La tarifa de energía eléctrica.

La tarifa es uno de los aspectos esenciales regulados por el Estado en el servicio de distribución de energía eléctrica. De este modo, el pago final realizado por el usuario como contraprestación del servicio está determinado por pautas normativas y queda excluido del criterio discrecional de las empresas.

La tarifa es importante para garantizar la asequibilidad del derecho a la energía. Sin perjuicio de ello, considero que la forma en la que se determina lo que se abona por la energía tiene un impacto sustancial: tarifas demasiado económicas generan un consumo indiscriminado que puede provocar un perjuicio al medio ambiente. Paralelamente, tarifas excesivas vulneran la satisfacción de necesidades básicas relacionadas con el derecho a la vivienda adecuada. Consecuentemente, debe encontrarse un adecuado equilibrio para que, con el pago de la energía, no se vean perjudicados otros derechos.

A continuación, haré algunas referencias generales a la tarifa de electricidad, haciendo énfasis en la característica de asequibilidad que, junto con la capacidad de abonar determinado precio por el uso de la electricidad, varía de acuerdo a los distintos sectores de la población. En particular, es interesante analizar cómo funciona este requisito -que surge de la normativa internacional- en los grupos más vulnerables.

Primeramente, en el artículo 40 de la Ley N°24065 se consignó que los servicios de transporte y distribución serían ofrecidos a tarifas justas y razonables siguiendo determinados principios; a saber, que se permita que los operadores obtengan ingresos suficientes para compensar los costos razonables de la prestación del servicio, y que se consideren las diferencias que puedan existir debido a las áreas geográficas y de cualquier otra categoría que el ente considere relevante. Esta distinción geográfica se refiere, no sólo a la variedad de climas que existen en el territorio y su estacionalidad, sino también a las dificultades que plantea el relieve y la extensión del territorio, entre otras cuestiones.

El principio de justicia, al que se refiere la norma, importa la relación con la estructura tarifaria; esto es, la determinación de los precios que se aplicarán a las distintas categorías de usuarios. Por el contrario, la razonabilidad está ligado al aspecto económico: una tarifa razonable es aquella que puede cubrir el costo del servicio⁸³.

En línea con lo anterior, el artículo mencionado prescribe que las tarifas deben asegurar el mínimo costo razonable para los usuarios, compatible con la seguridad de abastecimiento. Las tarifas son compensatorias y, por ello, debe existir una razonable equivalencia y proporción entre el que presta el servicio y quien lo recibe⁸⁴.

En este ámbito, rige el principio de igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 16 de la Carta Magna y, en consecuencia, no pueden hacerse distinciones arbitrarias dentro de una misma categoría de usuarios⁸⁵.

⁸³ Boullaude, Gustavo "Facultades de los entes reguladores en materia tributaria", en Pérez Hualde (director), *"Servicios Públicos y Organismos de Control..."* op. cit. p. 232/233 y sus citas.

⁸⁴ Marienhoff, Miguel S., *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Ed. Abeledo Perrot, 4ª edición, Buenos Aires, 1993, t. 2, pp.147/148.

⁸⁵ En particular, se ha dicho que "las tarifas deben ser igualitarias para aquellos usuarios que se encuentren en las mismas circunstancias, quedando a salvo, por lo tanto, la posibilidad de establecer

En suma, la normativa impone algunas pautas que guiarán la determinación de las tarifas, buscando un adecuado balance entre lo que se paga y lo que corresponde retribuir a las empresas. A continuación, mencionaré qué beneficios tarifarios existen para los casos de hogares en situación de vulnerabilidad. Al respecto, cabe tener presente que, en la mayoría de las villas y núcleos habitacionales de la Ciudad, durante muchos años, la electricidad era abonada por el Gobierno. Sin embargo, la situación intenta revertirse a partir de los procesos de urbanización, por lo que las cuestiones relacionadas con la tarifa social son importantes para los nuevos usuarios que se incorporan a la red.

II.a. La tarifa social

La tarifa social de electricidad actual fue creada para que los ciudadanos en situación de mayor vulnerabilidad paguen un precio menor por el servicio. Este régimen, implementado en el año 2016, fue consecuencia del abandono de los subsidios generalizados que rigieron durante los años 2002 y 2015: el objetivo fue redireccionar esos subsidios estatales hacia los usuarios que no se encontraban en condiciones de hacer frente a los consumos⁸⁶.

Hoy en día, las personas que pueden acceder al beneficio son:

- Los jubilados o pensionados por un monto equivalente a dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.
- Los trabajadores monotributistas inscriptos en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.
- Los beneficiarios de pensiones no contributivas que perciban ingresos mensuales brutos no superiores a dos veces el Salario Mínimo Vital y Móvil.
- Los titulares de programas sociales.
- Los trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributo Social.
- Los trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (Ley N° 26.844)
- Los titulares de algún seguro de desempleo.
- Los titulares de Pensión Vitalicia a Veteranos de Guerra del Atlántico Sur.
- Los titulares de certificado de discapacidad expedido por autoridad competente.

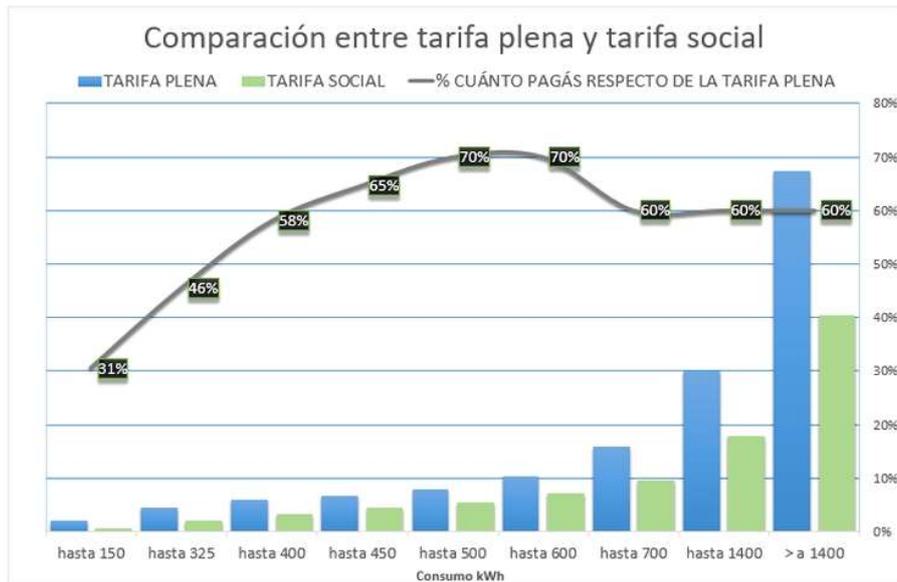
Asimismo, quedan excluidos quienes fueran titular de más de un inmueble, quienes fueran titulares de automotores cuyos modelos tengan hasta 10 años de antigüedad y quienes posean aeronaves o embarcaciones de lujo.

diferencias que atiendan a las distintas características del servicio, dando lugar así a diversas categorías tarifarias, en cuyo caso, la pauta de no discriminación rige dentro de cada categoría” Boullaude, “Facultades de los entes...”, op. cit., p. 234.

⁸⁶ Juárez, María Eugenia, “Análisis sobre la focalización de la Tarifa Social Federal en el Servicio Público de en las Áreas de Concesión de Edenor y Edesur”, Asociación Argentina de Economía Política, 2019, p. 5. Además, la autora señala que “El esquema de tarifas artificialmente bajas subsidiadas con fondos públicos tuvo como consecuencia, además de una lógica distorsión de los precios relativos, una presión tributaria progresivamente creciente sobre el conjunto de la población, alcanzando valores que pusieron en juego los recursos financieros del Estado Nacional, comprometiendo la sustentabilidad de la industria eléctrica, incentivando y promoviendo la falta de inversión en el sector por parte de las Distribuidoras conforme las reglas de la concesión. Dichos subsidios, además, presentaban un importante problema de focalización, debido a que gran parte de las transferencias corrientes fueron absorbidas por las clases sociales más altas y los consumidores no residenciales”, p. 9.

A modo ilustrativo, el gráfico siguiente muestra las diferencias entre la tarifa plena y la tarifa social para distintos niveles de consumo que existen actualmente para los usuarios de EDENOR y EDESUR. Se observa que, a mayor consumo, la tarifa aumenta notablemente.

Figura 1
Comparación entre tarifa plena y tarifa social



Se puede consultar en el siguiente enlace <https://www.argentina.gob.ar/enre/tarifa-social>

II.b. Tarifa asequible

Como ya dije, la tarifa es una forma de influir en los hábitos de consumo de la población. Así, naturalmente, las tarifas elevadas desincentivan el consumo, mientras que tarifas altamente subsidiadas generan el efecto contrario.

Como ya expliqué, cuando se trata de energía, es necesario lograr un equilibrio entre los beneficios que los distintos usos reportan en el hogar y las consecuencias ambientales que el exceso en el consumo pueden producir. En este aspecto, también debe lograrse un incentivo entre tarifas accesibles que permitan satisfacer necesidades, sin representar un porcentaje demasiado alto de los ingresos.

En cuanto a la asequibilidad de la tarifa, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en el reciente y renombrado fallo “CEPIS”, sostuvo con respecto a las tarifas que

“...el Estado debe velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos, ponderando la realidad económico-social concreta de los afectados por la decisión tarifaria con especial atención a los sectores más vulnerables, y evitando, de esta forma, el perjuicio social provocado por la exclusión de numerosos usuarios de dichos servicios esenciales como consecuencia de una tarifa que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de "confiscatoria", en tanto detraiga de manera irrazonable una proporción excesiva de los ingresos del grupo familiar a considerar. Por lo demás, no debe obviarse que un cálculo tarifario desmesurado o irrazonable generará altos niveles de incobrabilidad y terminará afectando al mentado

financiamiento y, por vía de consecuencia de este círculo vicioso, a la calidad y continuidad del servicio”⁸⁷.

La elaboración de la tarifa es sólo uno de los factores a tener en cuenta. La forma en la que se administra ese consumo incide ampliamente en la factura final de electricidad (a ello me referiré más adelante con la eficiencia energética). La razón por la que en este trabajo me centro en la eficiencia y no en la elaboración de la tarifa radica en que la fijación de los precios depende del Estado y, por lo tanto, de las voluntades políticas del Gobierno en ejercicio. En cambio, una buena administración en el consumo -que, por supuesto, también tiene que estar acompañada de políticas estatales adecuadas- es transversal y trasciende en el tiempo.

Debo mencionar que, en los hogares más vulnerables, los gastos en energía representan una porción mayor de los ingresos -comparando con la situación de hogares que tengan ingresos más altos-; Además, a ello se le suma además que tienen menores posibilidades de acceder a aparatos más eficientes, por ser más caros⁸⁸.

Como consecuencia, aquellas familias pueden verse perjudicadas en mayor medida por políticas en contra del cambio climático. Como se dijo, una de las grandes preocupaciones ambientales es la emisión de gases de efecto invernadero que se produce a partir del consumo de energía de fuentes fósiles. De este modo, cualquier disposición que tienda a reducir la producción de este tipo de energía puede tener un gran impacto, no sólo en la satisfacción de necesidades básicas del hogar, sino también en la tarifa. Un cambio de paradigma en la matriz energética implica una inversión muy grande que puede traducirse, por lo menos en un primer estadio, en aumento de los precios.

Por lo tanto, cuando se trata de determinar una política para mitigar el cambio climático, es preciso tener especial consideración del impacto que pueden generar en los sectores vulnerables de la población. Existe una gran preocupación a nivel global sobre este aspecto y se han ensayado diversos escenarios en los que, la eficiencia se presenta como una solución⁸⁹.

De ahí la importancia de la asequibilidad de la tarifa: no debe ser excesiva e implicar una erogación muy grande en relación con los ingresos del hogar. Paralelamente, no debe ser tan baja de modo que incentive a un consumo excesivo de energía, más allá de la mera satisfacción de necesidades básicas.

Ahora bien, hasta aquí mencioné el balance que tiene que existir entre medio ambiente y asequibilidad de la tarifa. Sin embargo, existe una situación especial que se impone a esos principios. En la legislación argentina se estableció un régimen diferencial para las personas electrodependientes. Conforme la Ley N°27351 se denominan electrodependientes por cuestiones de salud “a aquellas personas que requieran de un suministro eléctrico constante y en niveles de tensión adecuados para poder alimentar el equipamiento médico prescrito por un médico matriculado y que resulte necesario para evitar riesgos en su vida o en su salud”. Así, los usuarios que se encuentren dentro de esta categoría deberán inscribirse en un registro especial establecido por el Ministerio de Salud y tendrán garantizado el servicio eléctrico de forma permanente y un tratamiento tarifario especial gratuito en el

⁸⁷ CSJN Fallos 339:1077

⁸⁸Cludius, Johanna M., “*Distributional Effects of Energy and Climate Policy*”, Tesis doctoral, UNSW Business School, Australia, 2015. Las soluciones que propone la autora en estos supuestos son tres: 1) reducción de los precios; 2) provisión de asistencia financiera a dichos hogares, que puede consistir en reducción de impuestos, aumento de subsidios de seguridad social, o subsidios cruzados; y 3) reducción del consumo a través de medidas de eficiencia energética.

⁸⁹Zachmann, Georg, Fredriksson, Gustav y Claeys, Grégory “The distributional effects of climate policies”, Bruegel Blueprint Series, Vol. 28, 2018.

servicio de provisión de energía eléctrica. Esta situación, por su particularidad, merece un tratamiento especial y excede la consideración ambiental que vengo exponiendo en el presente trabajo.

III. Matriz energética argentina.

Para continuar, corresponde realizar algunas menciones desde el punto de la oferta de energía, sin perjuicio de que, como expliqué, cabe centrarme en el consumo y no en la generación. De este modo, considero pertinente la referencia puesto que permite observar en qué medida el país es sustentable al momento de producir energía.

III.a. Diferencias entre el régimen de generación y de distribución

En primer lugar, debe tenerse presente que la industria de energía eléctrica comprende distintos fragmentos; a saber: generación, transporte y distribución. En este contexto, sólo los dos últimos fueron declarados como servicio público, mientras que la generación ha sido caracterizada por la norma como de interés general⁹⁰. Si bien resulta difícil establecer una definición que determine qué significa ese concepto, se reconoce que es una actividad fuertemente regulada por el Estado, dada la importancia que tiene para el interés general el buen funcionamiento del mercado eléctrico nacional⁹¹. Por su parte, el mercado eléctrico mayorista (MEM) -que se encarga de la compra y venta de energía- sigue las reglas de oferta y demanda bajo el criterio de costo marginal. Así, en la reglamentación a la Ley de Energía Eléctrica se consignó que “[l]a actividad de generación de energía eléctrica por responder al libre juego de la oferta y la demanda debe ser sólo regulada en aquellos aspectos y circunstancias que afecten el interés general”⁹². En ese régimen normativo, se determinó que los contratos de compraventa de electricidad son de carácter privado⁹³.

En este punto, se advierten notables diferencias con el segmento de distribución de energía eléctrica. La trascendencia que se le da a la distribuidora importa la sustracción de aquella de las reglas propias del mercado para ser regulada por un régimen especial, con caracteres propios que benefician a los usuarios. No debe perderse de vista que la distribución es el último eslabón de la cadena que vincula directamente a los usuarios con el servicio de electricidad. En cambio, en el segmento de generación, las transacciones no tienen como fin inmediato las relaciones con los usuarios y su regulación se rige por criterios económicos distintos.

Otra diferencia radica en el carácter monopólico que se presume de la actividad de distribución de energía eléctrica. Ello quedó explicitado en la reglamentación de la Ley N°24065 por la que se declaró como servicio público al segmento de distribución “por su condición de monopolio

⁹⁰ Ley N°24065, Art. 1°, segundo párrafo: “La actividad de generación, en cualquiera de sus modalidades, destinada total o parcialmente a abastecer de energía a un servicio público será considerada de interés general, afectada a dicho servicio y encuadrada en las normas legales y reglamentarias que aseguren el normal funcionamiento del mismo”.

⁹¹ Cassagne, Ezequiel, “El nuevo marco normativo de las energías renovables” publicado en La Ley, 2017, Cita Online: AR/DOC/499/2017.

⁹² Decreto N°1398/92, Art. 1°, tercer párrafo: “La actividad de generación de energía eléctrica por responder al libre juego de la oferta y la demanda debe ser sólo regulada en aquellos aspectos y circunstancias que afecten el interés general”.

⁹³ Ley N°15336, Art. 4°: “Las operaciones de compra o venta de la electricidad de una central con el ente administrativo o con el concesionario que en su caso presta el servicio público, se reputarán actos comerciales de carácter privado en cuanto no comporten desmedro a las disposiciones de la presente ley”; y, en sentido concordante, Ley N°24065, Art. 6°: “Los generadores podrán celebrar contratos de suministro directamente con distribuidores y grandes usuarios. Dichos contratos serán libremente negociados entre las partes”.

natural⁹⁴. Así, la distribución es realizada por distintas empresas respetando las áreas de concesión respectivas. En cambio, la generación de electricidad es una actividad llevada a cabo por diferentes actores que interactúan en el MEM ofreciendo su producción a cambio de un sistema de precios preestablecido.

III.b. Generación de electricidad en Argentina

Es dable recalcar que la generación de energía, a nivel global, es uno de los sectores que más contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero. Por tanto, analizar su estructura resulta clave para determinar la sustentabilidad del sector.

La matriz energética primaria argentina tiene una alta proporción de hidrocarburos y, entre ellos, el gas natural es el que se encuentra en un mayor porcentaje. Las fuentes de energía de origen fósil contribuyen enormemente al cambio climático, sin perjuicio de aclarar que el gas natural es de los menos contaminantes.

El Estado argentino ha tenido injerencia en la generación de energía al establecer programas que incentiven su producción renovable⁹⁵. En el año 2006, se creó un régimen de fomento para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica y se declaró de interés nacional la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes renovables con destino a la prestación del servicio público⁹⁶. En el año 2015, se introdujeron algunas modificaciones a dicho régimen, impulsando la financiación de proyectos de inversión en energías renovables.

Por otro lado, en el acuerdo federal energético suscripto en el año 2017 por el Estado Nacional y los representantes de las provincias, se establecieron algunos compromisos en sentido de sustentabilidad, entre ellos, el impulso de las energías renovables y de un desarrollo energético ambientalmente sustentable, contribuyendo a los compromisos asumidos frente a la comunidad internacional, así como también el fomento del ahorro y de la eficiencia energética.

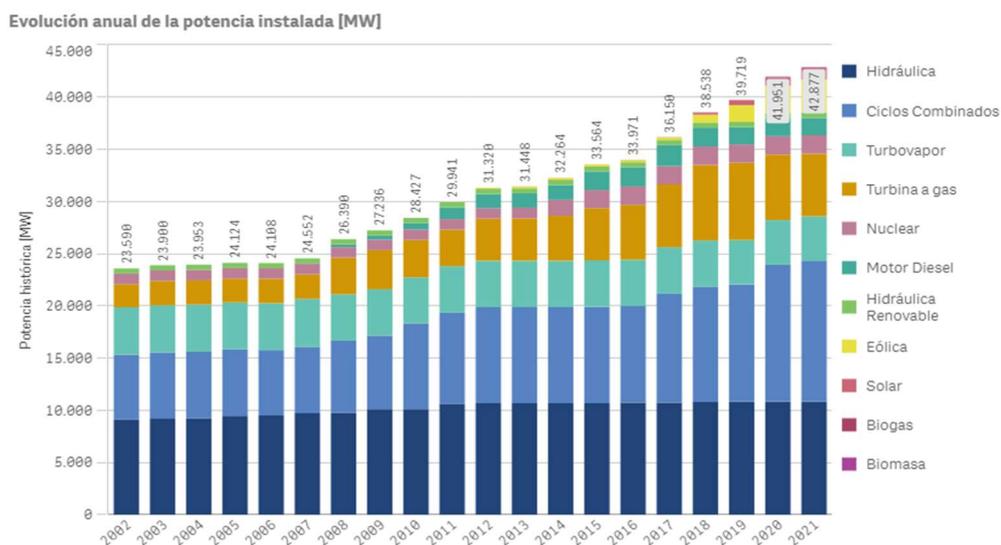
Actualmente, en lo que respecta a la generación, la electricidad proviene mayoritariamente de centrales hidroeléctricas y de ciclos combinados. El siguiente gráfico, elaborado por la Compañía Administradora del Mercado Eléctrico Mayorista Sociedad Anónima (CAMMESA), muestra la potencia instalada a lo largo de los años.

⁹⁴ Decreto N°1398/92, Art. 1°, primer párrafo: "Atribúyese el carácter de servicio público a la actividad de distribución de energía eléctrica por su condición de monopolio natural. Su regulación deberá consistir en la fijación de las tarifas a aplicar y en el control de la calidad de la prestación del servicio." En igual sentido, de los considerandos del Decreto 714/92 -mediante el cual se crearon las empresas EDENOR y EDESUR- surge que "dada la condición de monopolio natural de la actividad de distribución de energía eléctrica, su regulación a través del contrato de concesión, deberá consistir fundamentalmente, en la fijación de las tarifas a aplicar al usuario final y en el control de la calidad de la prestación del servicio que se brinde, previendo expresamente sanciones por el incumplimiento de las normas de calidad de servicio que afecten la continuidad y calidad de su prestación".

⁹⁵ Programas GENREN (Generación de Energías Renovables) implementado hasta diciembre del 2015 y RENOVAR, implementado en el año 2016. Ambos significaron la intervención del Estado en la Política Energética con miras hacia la sustentabilidad.

⁹⁶ Ley N°26190, Régimen de Fomento Nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica, Art. 1°: "Objeto - Declárase de interés nacional la generación de energía eléctrica a partir del uso de fuentes de energía renovables con destino a la prestación de servicio público como así también la investigación para el desarrollo tecnológico y fabricación de equipos con esa finalidad".

Figura 2
Evolución anual de la potencia instalada [MW]

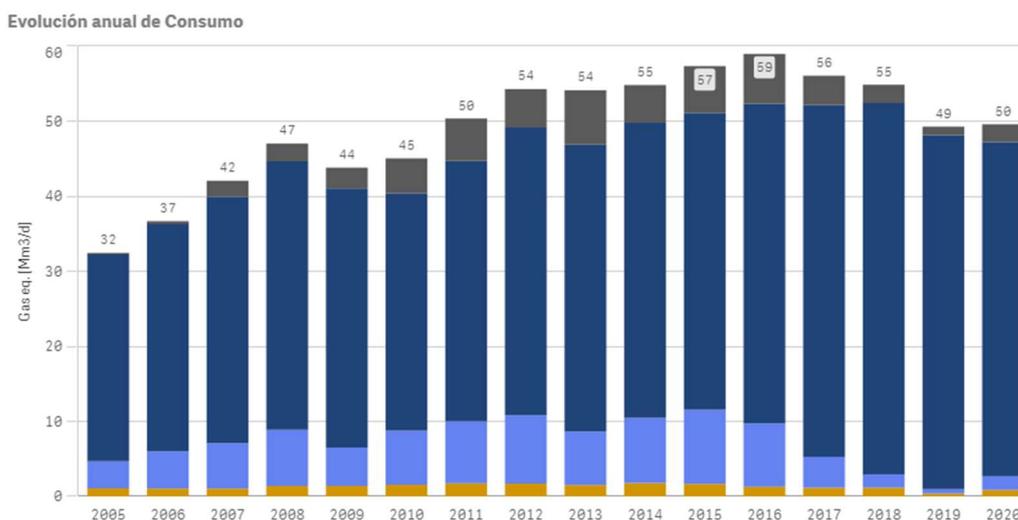


Se puede consultar en el siguiente enlace <https://cammesaweb.cammesa.com/informe-sintesis-mensual/>

Aquí se advierte la existencia de un crecimiento de las fuentes renovables (biomasa, biogas, solar, eólica e hidráulica renovable), aunque sigue predominando la generación térmica (ciclos combinados, turbovapor, turbina a gas y motor diesel). Los combustibles utilizados para este tipo de generación son el gas natural, el fueloil, el gasoil y el carbón mineral.

Del último informe anual elaborado por CAMMESA se desprende que el consumo de los combustibles mencionados presenta un paulatino descenso en comparación con años anteriores. Observando el gráfico que se acompaña a continuación, se vislumbra que el consumo aumentó entre los años 2016 y 2018, coincidente con épocas en las que las tarifas eran muy económicas. Luego, se verifica un paulatino descenso. Ello está relacionado, principalmente, con el crecimiento de la generación de energía de tipo renovable, beneficiada por los regímenes ya mencionados.

Figura 3
Evolución anual de consumo



Informe anual MEM 2020. Se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://cammesaweb.cammesa.com/informe-anual/>

Sin embargo, como se evidencia, las fuentes de energía de origen fósiles continúan siendo las más utilizadas en la matriz energética.

Es preciso considerar que Argentina posee vastos yacimientos de hidrocarburos, cuya explotación permite, en mayor o menor medida, el desarrollo económico de las comunidades. No se pretende generar un debate acerca de la disputa ambiental que esto acarrea ni propiciar la eliminación en el corto plazo de este tipo de fuentes. Por el contrario, postulo que, mientras existan ciertas necesidades económicas que deban ser satisfechas, la educación en eficiencia energética en el consumo residencial a la población es esencial, ya que permite que los usuarios puedan gestionar la demanda en términos más sustentables, aun cuando las fuentes no lo sean. Lo mencionado no quita que toda actividad deba realizarse de la forma que genere el menor impacto ambiental posible. Me referiré más adelante sobre los beneficios de la eficiencia energética.

IV. Conclusión

En el presente capítulo me propuse reseñar el lugar que ocupa el derecho a la energía en el ámbito interno.

Para empezar, destacué la trascendencia jurídica que implica que la distribución de energía eléctrica sea considerada como un servicio público. En la normativa nacional, tanto a nivel constitucional como legal, se reconoce la importancia que tiene el acceso a la energía para satisfacer necesidades básicas lo que es crucial para garantizar un servicio adecuado y de calidad. A partir de allí, la regulación estatal se inserta para regular las relaciones entre los usuarios y las empresas prestatarias. Así, el control alcanza la formulación de las tarifas y la calidad del servicio.

En cuanto a la asequibilidad de la energía, expuse cómo se determinan las tarifas y qué excepciones existen. La norma impone que aquellas sean justas y razonables lo que, a mí entender, no es lo mismo que exigir que sean asequibles. Por otra parte, dicho requisito, como se dijo, no determina la gratuidad del servicio. Frente a ello, es necesario que exista un equilibrio entre la calidad del servicio que se presta, el impacto en el medio ambiente y la capacidad de pago del hogar. Como pretendo demostrar en el presente trabajo, no basta con garantizar el acceso a la energía, si no que debe darse dentro de cierto marco de protección.

Para ello, los subsidios implementados para la tarifa social son una buena herramienta para garantizar el derecho a las familias de menores ingresos y controlar que las necesidades básicas del hogar queden satisfechas.

Sin embargo, considero esencial que se haga hincapié en la forma en la que se administra la demanda para que se aprovechen al máximo los recursos eléctricos consumiendo la cantidad justa de energía.

Por otro lado, me referí a la sustentabilidad y a la generación; en nuestro país, si bien la mayor parte de la electricidad proviene de fuentes fósiles, lo cierto es que, en mayor medida, se utiliza como combustible el gas natural que es de los menos contaminantes.

La explotación y consumo de fuentes de energía siempre producirán un impacto, ya sea de origen fósil o renovable. Es por que es preciso concientizar a la demanda en el uso racional y eficiente de la energía, aprovechando al máximo los usos eléctricos, sin sacrificar necesidades básicas, y llevando adelante un consumo sustentable.

CAPÍTULO III: Eficiencia energética, medio ambiente y pobreza

A continuación, me propongo desarrollar los beneficios que reportan los usos eficientes de la energía, no sólo para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir con los compromisos internacionales, sino también para controlar el consumo de electricidad, lo que se traduce en ventajas para la economía de un hogar. Lo que me interesa evidenciar es que con ciertas técnicas de eficiencia energética, enfocadas en el consumo residencial, una familia puede reducir los costos finales de la factura y así estar más cerca de garantizar un derecho a la energía en términos sostenibles y asequibles.

Comenzaré explicando qué es la eficiencia energética, cómo se relaciona con los objetivos de desarrollo sostenible y cuáles son los beneficios que proporciona en términos ambientales. Para completar, abordaré el análisis de la eficiencia energética con respecto a las ventajas económicas y como forma de mitigar la pobreza energética.

Por último, reseñaré brevemente algunos programas de eficiencia que existen en Argentina.

I. Eficiencia energética

La eficiencia energética se ha definido como el resultado de las acciones que tienden a la reducción del impacto que un sistema operativo ejerce sobre su ambiente inmediato⁹⁷.

Para comprender mejor este término, debe tenerse presente que eficiencia es la capacidad de disponer de algo para conseguir un efecto determinado. De este modo, el efecto que se quiere alcanzar, cuando se habla de eficiencia energética, es el de usar las mínimas cantidades de energía para lograr determinados servicios energéticos⁹⁸.

Un servicio energético es “aquella prestación provista naturalmente o por un dispositivo, que utiliza energía para satisfacer una necesidad humana” (Tanides, 2001)⁹⁹. Resulta pertinente esta denominación, a los fines del presente trabajo, porque representa los beneficios que la energía produce sobre el bienestar humano; la gente no demanda energía en sí, sino servicios, como son calefacción, cocina, refrigeración, iluminación, entre otros¹⁰⁰.

En este contexto, definiré a la eficiencia energética como aquellas acciones tendientes a reducir el consumo de energía de los servicios energéticos. De este modo, el foco está puesto en la demanda y no en la generación -oferta- de energía. En este trabajo, me referiré a aquellos consumos de energía eléctrica en la esfera doméstica, ya que también se puede aplicar la eficiencia en otros ámbitos, como por ejemplo, el industrial o el transporte.

Ahora bien, la generación de energía eléctrica a partir de fuentes fósiles es uno de los factores que contribuyen al calentamiento global, cuestión que ya fue tratada en el capítulo I. Por lo tanto, los usos eficientes de la energía eléctrica tienen como último objetivo la preservación del medio ambiente.

Por otro lado, se ha dicho que el acceso a la energía tiene carácter esencial y básico en el ámbito doméstico, además de transversal en el desarrollo económico de cualquier sociedad, al afectar

⁹⁷ Mata Segreda, Julio F. *Demanda y eficiencia energéticas*, publicado en *Energía, cambio climático y desarrollo sostenible: los desafíos para América Latina, Memorias del Premio “Dr. Fernando Cuevas” 2010*, Ciudad de México, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, 2017, p. 84.

⁹⁸ Zavalía Lagos, Raúl, Jacinta, Guillermina, Carrizo, Silvina y Gil, Salvador, “*Eficiencia energética, una herramienta para mitigar la pobreza y las emisiones*”, publicado en Cámara Argentina de la Construcción - Área de Pensamiento Estratégico, 2021.

⁹⁹ Tanides, Carlos Gustavo, *Manual de Iluminación Eficiente del Programa de Iluminación Eficiente ELI (Efficient Lighting Initiative) del Global Environment Facility (GEF) administrado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del grupo Banco Mundial*, editado en CD-ROM junio 2002.

¹⁰⁰ Sánchez Suárez, Cecilia, *De la vulnerabilidad energética al derecho a la energía*, Ed. Ecologistas en acción, 2018, p. 9/10.

a la actividad de todos sus sectores económicos¹⁰¹. Así, la eficiencia energética ha demostrado ser una estrategia costo-beneficio para desarrollar economías sin incrementar el consumo de energía¹⁰². Por estas consideraciones, la utilización de forma racional y eficiente tiene un impacto sustancial en la vida de las personas: una adecuada administración de la energía en el hogar conlleva a la disminución de los costos que se reflejan en la factura. De este modo, la eficiencia también hace a la asequibilidad del derecho a la energía.

La importancia que corresponde darle al consumo energético residencial es porque está estrictamente relacionado con el bienestar y el confort, así como también con el desarrollo económico. Considero que actualmente una persona puede realizar actividades en el ámbito del hogar que le reporten beneficios económicos en el corto, mediano o largo plazo. En particular, me refiero a actividades laborales y educativas que, dados los avances tecnológicos, son pasibles de llevarse a cabo únicamente desde una computadora, independientemente del lugar físico. Entonces, puede relacionarse también el consumo residencial con el desarrollo económico individual.

Pues bien, además, destaco que la eficiencia no se trata puramente de ahorro de energía, lo que implica, generalmente, una disminución en el consumo o, en otras palabras, dejar de realizar una actividad, la que puede reportar ciertos beneficios¹⁰³. Por el contrario, permite obtener los mismos resultados utilizando menos energía, sin comprometer los servicios energéticos. Lo que se impone aquí es reducir el gasto en energía pero no el uso de los servicios esenciales.

Aquello puede llevarse a cabo mediante la utilización de tecnologías más eficientes en los electrodomésticos y luminarias de uso cotidiano. Sin embargo, también es necesario que se brinde información acabada sobre cómo administrar esos usos. A ello se denominan usos racionales de la energía; es decir, se busca minimizar el consumo a partir de la forma en la que se operan ciertas instalaciones¹⁰⁴. En esta inteligencia, si bien no desconozco que existen matices entre los términos usos racionales y usos eficientes [los primeros hacen referencia a la forma en la que se utiliza un aparato y los segundos, a su tecnología], a los fines de este trabajo, cuando me refiero a eficiencia energética incluyo a los usos racionales.

Hecha esa aclaración, el objetivo consiste en repensar la forma en la que se consume la electricidad. Por ello resulta sustancial el planteamiento de propuestas y programas que optimicen el consumo en los hogares de forma tal que se logren los beneficios mencionados¹⁰⁵.

En suma, la eficiencia energética no sólo contribuye a la disminución de la emisión de gases de efecto invernadero -lo que permite dar cumplimiento con los compromisos internacionales- sino

¹⁰¹ Sanchez Suárez, “De la vulnerabilidad...”, op. cit. p. 5

¹⁰² Blanco López, Pablo Roberto, “Caracterización del sector energético en Centroamérica: un enfoque social, ambiental y económico”, publicado en *“Energía, cambio climático y desarrollo sostenible...”*, op. cit., p. 422

¹⁰³ Me refiero a actividades destinadas a satisfacer necesidades básicas y no a otro tipo de usos que pueden no ser esencial para el desarrollo cotidiano. Un consumo de tipo racional y eficiente también implica no desperdiciar energía arbitrariamente.

¹⁰⁴ Tanides, Carlos Gustavo (coordinador), *“Escenarios energéticos para la Argentina (2013-2030) con políticas de eficiencia”*, Fundación Vida Silvestre Argentina, 2013, p. 7

¹⁰⁵ “En este sentido, al momento de establecer estrategias para la conservación de energía, tales como imponer límites absolutos al consumo energético, debe considerarse que ello podría impactar negativamente el crecimiento económico y el ingreso (Aspergis y Payne, 2009, Francis et al. 2007 y Chang et al. 2011). Bajo esta perspectiva y considerando que los combustibles fósiles son importantes en la matriz energética de los países de la región, las mejoras en eficiencia energética son esenciales para contribuir a la separación de las sendas entre el desarrollo económico y el consumo energético (De Freitas y Kaneko, 2011). Aún más, si se desestima la adopción de medidas de eficiencia energética y de diversificación de energías, con énfasis en las renovables, entonces es muy probable que las emisiones de CO2 también vayan en aumento (Sheinbaum Pardo y Ruiz, 2012)” Samaniego, Joseluis; Galindo, Luis Miguel; Galindo, Mostacedo Marasovic, Silvia Jessica; Ferrer Carbonell, Jimmy; Alatorre, José Eduardo y Reyes Orlando, *Síntesis de Políticas Públicas sobre cambio climático – El cambio climático y el sector de energía en América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile, 2017, p. 4

también es una importante herramienta para tener en cuenta al momento de reducir los costos que se pagan por la electricidad (lo que resulta valioso en los casos de familias en situación de vulnerabilidad). Consecuentemente, se busca una administración adecuada de los recursos de forma tal que se minimicen los desperdicios y que el consumo no sea desmedido.

En este contexto, es interesante recalcar de qué forma estas acciones, aplicadas a los usos energéticos en el hogar, sirven para lograr un consumo en términos asequibles y sustentables, cuestión que expondré en los siguientes acápite.

II. Eficiencia y desarrollo sostenible

En el primer capítulo me referí brevemente al impacto ambiental que produce el consumo de energía. Alrededor de dos tercios de las emisiones de gases de efecto invernadero mundiales están ligadas a la quema de combustibles fósiles que, en su mayoría se utiliza para calefacción, electricidad, transporte e industria¹⁰⁶.

También expliqué que los daños ambientales que producen la generación y el consumo de electricidad hacen que se deban poner límites al derecho a la energía; lo que se busca es un equilibrio entre dos derechos. Por ello, sostuve que la energía no debería ser gratuita -aún en situaciones de vulnerabilidad-, y que, para dar respuesta y cumplimiento con las obligaciones internacionales, la eficiencia energética era una herramienta idónea.

A continuación, desarrollaré los beneficios ambientales que promueve la eficiencia energética. Para empezar, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N°7, se establecieron metas en este sentido y, en particular, se definió que, para el año 2030, debía duplicarse la tasa mundial de mejora de eficiencia energética. Aquí se advierte que la comunidad internacional ha puesto el foco en la gestión de la demanda como uno de los pilares para lograr el desarrollo sostenible en términos energéticos.

En particular, la Agencia Internacional de la Energía (IEA, por sus siglas en inglés) ha demostrado interés en este tipo de políticas. En los Escenarios de Desarrollo Sostenible, elaborados con el objeto de describir cuál debe ser el camino para lograr los compromisos asumidos en el Acuerdo de París y el acceso universal a la energía reduciendo la contaminación, se reconoció el gran potencial que tienen las medidas de eficiencia para reducir la emisión de gases de efecto invernadero. En efecto, se sostuvo que es una forma clave para combinar la demanda de energía con una reducción en su uso¹⁰⁷. Para ejemplificar, en el análisis efectuado por IEA se destacó que, si bien las emisiones aumentaron en el año 2017, dicho aumento pudo haber sido mucho mayor si no se hubiera mejorado la eficiencia desde el año 2000¹⁰⁸.

Además, según las proyecciones realizadas, la eficiencia energética podría representar casi el 40% de las disminuciones requeridas en el Acuerdo de París¹⁰⁹. En esta línea, se afirmó que, junto con las energías renovables, la eficiencia es indispensable para alcanzar los objetivos climáticos.

¹⁰⁶ Foster, Scott y Elzinga, David, *El papel de los combustibles fósiles en un sistema energético sostenible*, Crónica ONU.

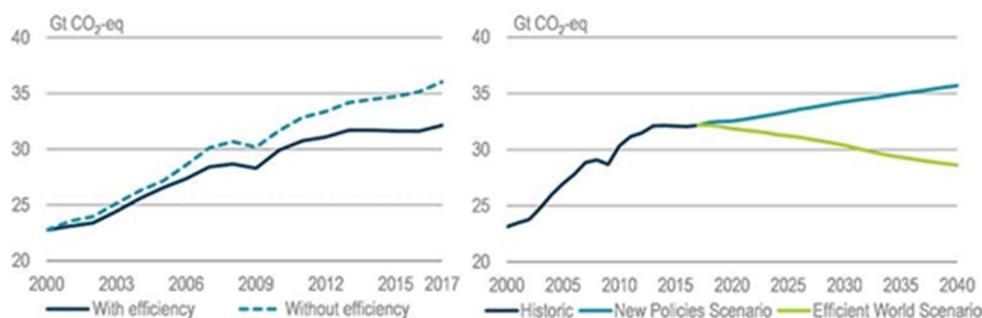
¹⁰⁷ IEA, *Multiple Benefits of Energy Efficiency*, IEA, Paris, 2019, publicado en el siguiente enlace <https://www.iea.org/reports/multiple-benefits-of-energy-efficiency>

¹⁰⁸ “Energy-related GHG emissions increased by 1.4% to over 32.5 gigatonnes of CO2 equivalent (Gt CO2-eq) in 2017 – the first increase since 2014, after strong global economic growth led to greater use of emissions-intensive fuels. At the same time, efficiency helped to constrain the recent growth in emissions: had efficiency not improved since 2000, emissions would have been nearly 4 Gt CO2-eq, or 12%, higher in 2017”. IEA, *Global final energy use with and without energy efficiency 2000-2017*, IEA, Paris, publicado en el siguiente enlace <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/global-final-energy-use-with-and-without-energy-efficiency-2000-2017>

¹⁰⁹ “According to this projection, detailed in our *Efficient World Scenario (EWS)*, energy efficiency could deliver a reduction in annual energy-related emissions of 3.5 Gt CO2-eq (12%) compared with 2017 levels, delivering over 40% of the abatement required to be in line with the Paris Agreement. Combined

Figura 4

Emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía con y sin eficiencia, 2000-2017 y proyección conforme el escenario de nuevas políticas y un escenario eficiente



IEA, *Multiple Benefits of Energy Efficiency* y sus citas, IEA, Paris, 2019, gráfico publicado en el siguiente enlace: <https://www.iea.org/reports/multiple-benefits-of-energy-efficiency>

En el gráfico anterior se ilustra la diferencia en el caudal de emisiones de gases de efecto invernadero con o sin eficiencia energética y las proyecciones estimadas para los años próximos según un escenario eficiente y otro en el cual se siguen las nuevas políticas. Aún en el caso de este último, se advierte que, si bien las emisiones aumentan, se percibe un incremento menos pronunciado.

Lo expuesto demuestra la importancia que tiene la eficiencia energética para combatir los problemas derivados de la contaminación del medio ambiente.

II. a. Resultados

A continuación exhibiré algunos resultados referidos al cumplimiento del ODS N°7 en lo que respecta a la eficiencia.

Previo a ello, es preciso mencionar que para medir la eficiencia de los usos de la energía se utiliza la intensidad energética equivalente al total de energía necesaria para producir una unidad de producto bruto interno (PBI) de un país¹¹⁰.

Este indicador sirve para calcular la cantidad de energía que utiliza una determinada economía -ya que relaciona el consumo de energía con el PBI- y para evaluar el avance de los países en materia de eficiencia energética.

Por lo tanto, el índice se encontrará en descenso si, por ejemplo, el consumo de energía disminuye y el PBI se mantiene constante; o si el consumo de energía no aumenta ni disminuye, pero el PBI, sí. En estos casos, la intensidad energética arrojaría resultados favorables para el país en tanto implicaría un nivel de desarrollo con menor consumo de energía. Inversamente, un aumento en la intensidad será desfavorable, puesto que demuestra un aumento en la energía utilizada. En suma, las tasas de intensidad energética deben disminuir para poder alcanzar el objetivo ambiental.

Este indicador es importante porque, al evaluar la eficiencia energética en términos de consumo y PBI, permite verificar que la producción del país no se vea disminuida al tiempo que se pretende

with renewable energy and other measures, energy efficiency is therefore indispensable to achieving global climate targets”

IEA, Paris, publicado en el siguiente enlace

<https://www.iea.org/reports/multiple-benefits-of-energy-efficiency/emissions-savings>

¹¹⁰ Messina y Contreras, “Sostenibilidad energética...” Op. Cit., p. 21.

reducir el consumo energético. Es decir, como ya se expuso previamente, la eficiencia no implica consumir menos servicios energéticos que comprometan la calidad de vida, sino una forma de administrar cómo se usan esos servicios.

A continuación, se muestran distintas curvas de intensidad energética de acuerdo a datos recabados por la ONU y IEA para monitorear el cumplimiento del ODS 7.

Figura 5
Intensidad energética por año: datos a nivel global, América Latina y el Caribe y Argentina

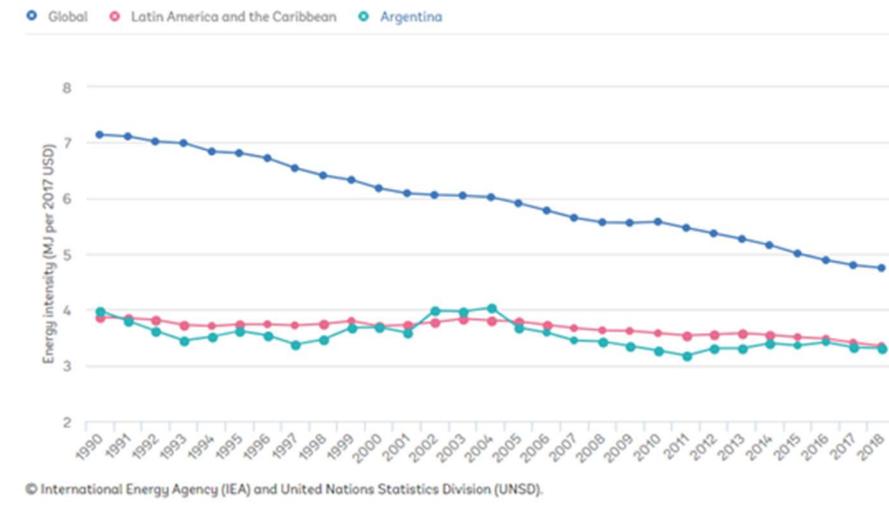
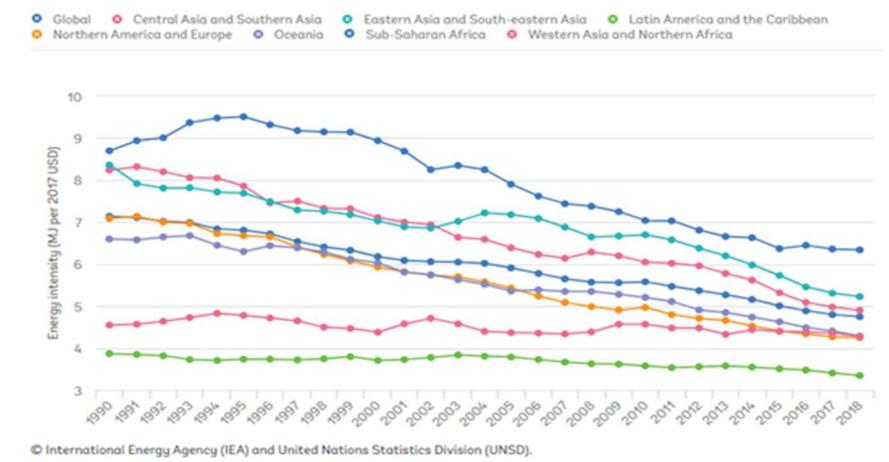


Figura 6
Intensidad energética por año: datos a nivel global, Asia Central y Sur de Asia, Asia del Este y Sudeste Asiático, América Latina y el Caribe, América del Norte y Europa, Oceanía, África Subsahariana y Oeste de Asia y Norte de África



Ambos gráficos se encuentran publicados en la página oficial de la ONU sobre ODS <https://trackingsdg7.esmap.org/time?c=World+Central+Asia+and+Southern+Asia+Eastern+Asia+and+South-eastern+Asia+Northern+America+and+Europe+Oceania+Sub-Saharan+Africa+Western+Asia+and+Northern+Africa&p=Energy+Efficiency&i=Primary>

El primer gráfico ilustra la evolución de la intensidad energética a nivel global y en América Latina y el Caribe y Argentina. Al respecto, se observa que, si bien la tendencia es a la baja, en particular, Argentina debería realizar mayores esfuerzos para acelerar el decrecimiento de la intensidad

energética¹¹¹. Nótese que, si bien se encuentra por debajo de la intensidad a nivel regional, se verificó un leve aumento durante los últimos años. Ello coincide con períodos en los que las tarifas estaban subsidiadas para toda la población y los precios de la energía eran bajos. Esta situación resulta problemática ya que tiende a un aumento emisiones de gases de efecto invernadero y genera barreras en la introducción de tecnologías limpias para la generación, así como también para los usos eficientes. En particular, se puede afirmar que estos subsidios al consumo -que establecen precios bajos de los servicios energéticos- derivan en un aumento en su uso y en una disminución de los incentivos para conservar energía de forma eficiente¹¹².

Como expuse previamente, una energía gratuita -o con precios irrisorios- no resulta factible para mitigar el impacto ambiental de su consumo (y generación). Por el contrario, es importante que las tarifas reflejen de manera adecuada los costos para así fomentar hábitos sustentables en el consumo de las regiones.

A su vez, volviendo a los resultados que obran en los gráficos, también se puede observar que, si se analizan el resto de las regiones del mundo, América Latina y el Caribe es la que tiene mejores niveles de eficiencia, aunque un decrecimiento más lento -como se puede observar en el segundo gráfico-.

Por lo tanto, aun cuando los escenarios muestran que el ritmo de descenso de la intensidad energética no es suficiente para alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” en relación con la eficiencia energética, lo cierto es que los resultados indican que los esfuerzos que se vienen realizando están contribuyendo a un consumo más consciente y sostenible de la energía.

III. Eficiencia y pobreza

Como se expuso previamente, la eficiencia energética no es sólo una forma de cumplir con metas de reducción de emisiones. Además de los beneficios ambientales, también permite alcanzar beneficios económicos. En particular, con respecto al consumo residencial, vale destacar el papel que juega la eficiencia energética para combatir el fenómeno que se denomina pobreza energética.

Uno de los problemas que se presentan a primera vista es que para reducir la pobreza en un país se necesita un crecimiento socioeconómico que, naturalmente, vendrá acompañado con un mayor consumo energético. Precedentemente propuse que el desarrollo económico que se realiza dentro de los hogares era una pauta a tener en cuenta para entender por qué es tan necesario un consumo de tipo eficiente sin reducir los usos finales de la energía. De allí se desprende su importancia: si el consumo de energía está relacionado con el crecimiento económico y se presenta como una solución para salir de la pobreza, ese consumo debe necesariamente hacerse en términos eficientes.

Es así que es posible afirmar que “[h]aciendo un uso racional y eficiente de la energía (UREE), los consumos de energía pueden reducirse considerablemente sin disminuir la calidad de vida y los servicios que ella presta. Esta reducción de consumo disminuye los gastos de estas familias en el pago de sus facturas y constituye una forma sostenible de reducir la pobreza y las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)” (Zabalía, Jacinta, Carrizo y Gil, 2021)¹¹³.

¹¹¹ Destaco que el presente análisis es sesgado, enfocado en el cumplimiento en torno a la eficiencia. Sin embargo, no quiero dejar de agregar que, para estudiar de manera más completa el cumplimiento del objetivo, deberían tenerse en cuenta otros índices, que pueden ser consultados en el informe de la ONU, así como también considerar que nuestro país no se encuentra dentro de los que más contribuyen al calentamiento global.

¹¹² Vagliasindi, María, “*Implementing Energy Subsidy Reforms. Evidence from Developing Countries. Directions in Development*”, *International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank*, Washington DC, 2013, p. 1

¹¹³ Zavalía Lagos, Guillermina, Carrizo y Gil, “Eficiencia energética, una herramienta...” op. cit. Para enfatizar esta idea, se ha dicho que “es posible contribuir a que los usuarios no se sientan ni sean “rehenes” de las políticas energéticas, ni del mercado, sino que cada uno sepa administrar su energía

En consecuencia, se le asigna un valor especial para los hogares que se incorporan a la red eléctrica como clientes, como sucede en los procesos de urbanización, en particular, en el Barrio Padre Carlos Mugica.

Como se dejó en evidencia en el capítulo anterior, el sistema mediante el cual el GCBA había acordado la provisión de energía eléctrica en las villas de la Ciudad con las empresas prestatarias era insostenible: traía problemas de riesgo eléctrico por las irregularidades que presentaba el tendido de la red, y no resultaba en un consumo de tipo sostenible ya que no se medían o, menos aún, se facturaban. Por eso, a la instalación de redes eléctricas formales que se está llevando a cabo en los procesos de urbanización, resulta primordial que se la acompañe con planes de eficiencia que permitan concientizar a los vecinos para generar buenos hábitos de consumo.

En este orden de ideas, garantizado el acceso a una energía segura, corresponde trabajar para que esa energía resulte asequible, es decir, que pueda ser pagada por los clientes sin que implique un porcentaje excesivo de los ingresos del hogar.

III.a. Pobreza energética

Para completar el análisis, corresponde hacer algunas breves consideraciones acerca del concepto de pobreza energética.

La relación entre energía y pobreza está cobrando relevancia en el ámbito mundial pues “[e]l reconocimiento del papel que desempeñan los servicios de energía limpios y asequibles para mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza de la población, parte del hecho de que la energía está relacionada con prácticamente todas las actividades de la vida cotidiana de las personas” (Ochoa, 2014)¹¹⁴.

Cuando se habla de pobreza energética, no sólo se hace referencia a la falta de acceso a la energía, sino también a la imposibilidad de hacer frente a los gastos que reportan los consumos esenciales (o bien, que aquellos impliquen un porcentaje alto de los ingresos del hogar).

Una de las definiciones originales de pobreza energética la identifica con “la incapacidad de un hogar de obtener unos servicios energéticos adecuados (en la vivienda) por el 10% de su renta”¹¹⁵. Siguiendo esta línea, una acepción más actual incluye la incapacidad de individuos de proveerse de servicios energéticos en sus hogares a un precio asequible¹¹⁶. En ambas definiciones se denota la importancia de la asequibilidad, que la energía pueda ser pagada sin comprometer otros gastos esenciales.

Pueden identificarse como causas de la situación de pobreza energética los elevados precios de la energía, bajos ingresos en los hogares y baja eficiencia en las viviendas¹¹⁷.

En definitiva, se relaciona consumo energético con capacidad de pago. Por ello, las medidas que propondré más adelante pretenden, justamente, que en los hogares más vulnerables se pueda afrontar el costo de los servicios energéticos sin sacrificar los beneficios que reportan dichos servicios.

No se descarta que existan otros factores que inciden en el precio de la energía y que son igualmente beneficiosos para terminar con las situaciones de pobreza energética. En efecto, la eficiencia energética por sí sola no resulta suficiente. Para la situación particular de hogares en situación de vulnerabilidad que se incorporan a la red eléctrica -objeto del presente trabajo-, la eficiencia

y pueda decidir sobre sus prácticas. En este sentido, acciones colectivas podrían poner en marcha proyectos de eficientización energética y movilizar la participación activa de los usuarios”.

¹¹⁴ Ochoa, Rigoberto García, “*Pobreza energética en América Latina*” Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile, 2014, p.7.

¹¹⁵ Es una de las definiciones más aceptadas elaborada por la investigadora británica Brenda Boorman en el año 1991, a quien se la conoce como primera en desarrollar este concepto.

¹¹⁶ Thomsony Bouzarovski, “*Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action*”, *EU Energy Poverty Observatory*, 2019, p. 4.

¹¹⁷ Sanchez Suárez, “De la vulnerabilidad...”, op. cit. p. 9

acompaña a una política tarifaria; no se cuestiona que estos vecinos deban tener acceso a una tarifa social y otros beneficios en caso de que corresponda. Además, no puede dejar de mencionarse que la generación de energía también influye en su precio, aun cuando su estudio excede el análisis del presente trabajo.

Más allá de lo apuntado, se evidencia que los usos eficientes de la energía reportan beneficios en términos económicos. En ese sentido, son una de las herramientas que sirven para combatir la pobreza energética y lograr que lo que el gasto en energía de un hogar no represente un porcentaje alto de los ingresos.

IV. Políticas públicas de eficiencia en Argentina

El ODS N°7 consiste en garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna. Para ello, como se dijo, una de las metas propuestas encontramos es duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética. En consecuencia, fomentar la eficiencia energética en Argentina integra uno de los pilares para dar cumplimiento con los compromisos internacionales asumidos y poder garantizar un derecho a la energía en términos asequibles y sustentables.

Si bien el hecho de contar con un marco legal adecuado no garantiza de por sí el éxito, es una importante contribución para el cumplimiento de los objetivos¹¹⁸. En Argentina no existe una ley de eficiencia energética como sucede en otros países de la región¹¹⁹ (entre los que se puede mencionar a Brasil, Colombia, México)¹²⁰. Sin embargo, a lo largo de los años se fueron elaborando una serie de programas y proyectos para fomentar los usos eficientes, algunos de los cuales reseñaré a continuación.

En el año 1999, la Secretaría de Industria, Comercio y Minería dictó la Resolución N°319/99 a través de la cual se adoptaron medidas en relación con la comercialización de aparatos eléctricos de uso doméstico. Según surge de los considerandos, tiene en miras de que la utilización racional de la energía es uno de los medios para reducir la contaminación del medio ambiente. Así, se resolvió que los aparatos eléctricos domésticos que cumplan determinadas funciones -las que fueron detalladas en esa resolución- sólo podrán comercializarse con una etiqueta en la que se especifique, entre otras cosas, el rendimiento o la eficiencia energética. A partir de la Resolución N°795/19 se amplió la aplicación del etiquetado a las lámparas LED.

Por otro lado, mediante el Decreto N°140/07 se declaró de interés y prioridad nacional el uso racional y eficiente de la energía y se aprobaron los lineamientos del Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE), con el objeto de contribuir y mejorar la eficiencia energética de los distintos sectores consumidores de energía.

En los considerandos de la norma referida también se pueden evidenciar objetivos ambientales. Así, se dejó constancia que “[l]a aplicación de políticas de eficiencia energética en un marco de exigencias ambientales, protección de los recursos naturales y compromisos para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero responsables del proceso de cambio climático global, contribuirá al establecimiento de condiciones que favorezcan el desarrollo sostenible de la nación, el crecimiento del empleo y el aumento de la productividad”.

En su anexo, se describieron las acciones del PRONUREE, entre las que se encuentran medidas referidas a planes de educación en los distintos niveles acerca de conceptos generales de

¹¹⁸ Sánchez, Jeannette; Blanco, Alfonso; Yépez, Ariel; Coviello, Manlio; Schuschny, Andrés y Aiello, Roberto G., *“Eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Avances y oportunidades”* Banco Interamericano de Desarrollo, junto con CEPAL y OLADE, 2017, p. 2.

¹¹⁹ Se presentaron proyectos en el Congreso, pero no han prosperado.

¹²⁰ “En tal sentido, se observa en la región una tendencia al fortalecimiento del marco legal y, en particular, la voluntad de varios países de poner en vigencia una ley enfocada específicamente a la EE” (Sánchez, Blanco, Yépez, Coviello, Schuschny y Aiello, *Eficiencia energética en América Latina y el Caribe...*, op. cit. p. 14) .

energía, eficiencia energética, energías renovables y ambiente, así como también etiquetado de eficiencia energética y disposiciones de vivienda.

En el marco de ese programa, la Secretaría de Energía dictó la Resolución N°8/2008 y aprobó el reglamento particular del plan de concientización e implementación sobre el uso racional de energía eléctrica en usuarios residenciales. Luego, mediante la Resolución N°4/2013 se incorporó al plan referido el objetivo de reemplazar lámparas incandescentes por fluorescentes compactas (LFC) o LED de mayor eficiencia y se agregaron, como anexos, las especificaciones técnicas para las LFC y LED destinadas a la sustitución en usuarios residenciales.

En lo que respecta a los aparatos eléctricos de uso doméstico, desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se dictó la Resolución Conjunta N°171/15 y N°126/2015 mediante la cual se creó un programa de fomento para su producción y comercialización denominado "Renovate". El objetivo del referido programa es fomentar la producción nacional y la comercialización de aparatos eléctricos de uso doméstico que garanticen un consumo energético eficiente, estimular su demanda en el mercado y acelerar el proceso de recambio de aquellos bienes que generan un mayor consumo energético.

El marco normativo referido da cuenta de que, a nivel nacional, se han diseñado políticas que buscan impulsar la eficiencia energética en el ámbito residencial con fines de contribuir a mejoras en el medio ambiente¹²¹. Además, en la página web del Ministerio de Economía se puede acceder a información sobre consumo en hogares y uso inteligente de la energía, entre otras cosas¹²².

V. Conclusiones

El desarrollo realizado en torno a la eficiencia energética permite identificar los beneficios que reporta un buen uso de los servicios energéticos, como se dijo, tanto en términos ambientales como de economía doméstica. El primero de estos aspectos se asocia a que un uso eficiente permite disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero y así dar cumplimiento con compromisos internacionales. Por otro lado, también es igualmente beneficioso para los hogares ya que es una forma de disminuir el consumo, sin sacrificar el uso de servicios energéticos, y lograr un ahorro en los costos finales, previendo que el pago por el servicio no represente un porcentaje alto de sus ingresos.

El marco normativo reseñado sirve para ejemplificar algunas políticas que se han implementado a nivel nacional. Sin embargo, sin entrar en un análisis y una valoración acerca de su pertinencia - cuestión que excede el presente trabajo-, aun cuando Argentina no se encuentra dentro de los países que más contribuyen al calentamiento global, considero que la sociedad puede realizar todavía más esfuerzos para modificar ciertos hábitos de consumo.

Si bien más adelante tomaré algunas de esas medidas que considero que son esenciales para tener en cuenta en el proceso de urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica, adelanto que son propuestas que pueden -y deben- implementarse en cualquier ámbito. Simplemente, me concentro en este sector vulnerable de la sociedad ya que pasaron de tener una energía gratuita, a incorporarse a la red como en el resto de la Ciudad. Es importante evitar que ese traspaso resulte en un perjuicio económico para aquellos usuarios y que pueda garantizarse el derecho a la energía conforme los parámetros de asequibilidad y sustentabilidad desarrollados.

¹²¹ Me gustaría destacar que el objeto del presente trabajo no es analizar si las normas mencionadas son útiles para dar adecuado cumplimiento al ODS N°7, por eso no voy a realizar una valoración sobre su pertinencia.

¹²² <https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/eficiencia-energetica>

CAPÍTULO IV: Suministro de energía en las villas de la CABA

A continuación, se expondrá el caso particular de las villas de la Ciudad, en donde la función de las empresas prestatarias del servicio público (EDENOR y EDESUR) se limita a la conexión de medidores en la entrada de los barrios y, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA) les paga un precio acordado por los consumos que allí se realizan. Dentro de los asentamientos, las conexiones son precarias, no hay responsabilidades por las fallas en la provisión del servicio y los vecinos no son considerados clientes de la red. En este contexto, corresponde verificar si el derecho a la energía está garantizado de la forma postulada anteriormente.

Finalmente, me referiré al estado del proceso de urbanización que se lleva a cabo en el Barrio Padre Mugica -ex villa 31/31 bis- que, como expuse anteriormente, integra el objeto de estudio del presente trabajo y efectuaré diversas las propuestas pertinentes.

I. Marco normativo

Para comenzar, reseñaré brevemente el marco normativo local que refiere a la problemática de los sectores más vulnerables de la Ciudad.

I.a. Villas y Núcleos Habitacionales

En un primer orden, en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se estableció que debe promoverse el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades¹²³. También, se asentó que, en virtud del reconocimiento del derecho a la vivienda digna, deben solucionarse los déficits de infraestructura y de servicios¹²⁴. Por lo tanto, en esta norma suprema local se determinaron problemáticas y se definieron compromisos relativos al acceso a los servicios básicos por parte de los habitantes de la Ciudad, haciendo hincapié en los sectores más vulnerables.

Además, en el año 1998, se sancionó la Ley N° 148 mediante la cual se declaró de atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). En este marco, se instauró que una Comisión Coordinadora Participativa (CPP) sería la encargada de diseñar los lineamientos generales de un programa para el desarrollo y fortalecimiento de la infraestructura de servicios¹²⁵.

¹²³ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Art 17: "La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades".

¹²⁴ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Art. 31: "La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones".

¹²⁵ Ley N° 148, Art. 3: "Créase una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la presente ley, la que tendrá las siguientes funciones: I) Diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios realizable en un plazo máximo de 5 (cinco) años, que contemplará: (...). c. la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la

Para dar cumplimiento a lo prescripto en esa norma y, en virtud de que la mencionada Comisión requería de “la existencia de un instrumento idóneo en el ámbito del Poder Ejecutivo, con capacidad operativa para cumplir con la finalidad de la propia Ley”¹²⁶, se creó el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y una Unidad Ejecutora compuesta por integrantes de diferentes organismos del Gobierno de la Ciudad¹²⁷. Sin perjuicio de ello, el programa mencionado nunca llegó a implementarse y ello llevó a que los habitantes y las organizaciones se movilizaran y reclamaran soluciones para los problemas habitacionales¹²⁸. Más adelante se explicará brevemente el papel que ocupó -y ocupa actualmente- la justicia local como intermediaria entre los vecinos y vecinas de las villas y asentamientos y las autoridades del GCBA.

Como se expuso previamente, el acceso a la vivienda adecuada implica, entre otras cosas, garantizar el acceso a la energía. Por ello, en el caso de que un hogar no cuente con una conexión segura y asequible a fuentes energéticas, no se cumpliría de manera acabada los parámetros internacionalmente dispuestos para garantizar ese derecho. Actualmente eso no sucede con estos barrios de la Ciudad. En este contexto se enmarca la problemática energética dentro de los programas de urbanización de los núcleos habitacionales, villas de emergencia y barrios carenciados.

1.b. Provisión de energía eléctrica: situación previa a la concreción de los procesos de urbanización

Antes de comenzar, es preciso recordar que, como se dijo, el derecho a la energía resulta esencial para garantizar el goce de algunos derechos humanos; esto se evidencia aún más cuando se trata de hogares en situación de vulnerabilidad. De este modo, en el caso de las villas de emergencia, contar con un servicio regular de prestación de electricidad es fundamental, no sólo por los beneficios que trae aparejado, sino también, dado que es determinante para acceder a otros (como son el agua, calefacción, teléfono y salud)¹²⁹.

A continuación, se desarrollarán las características de la provisión de electricidad en algunas zonas de la CABA, previa a la concreción de los proyectos de urbanización¹³⁰.

El servicio de distribución de electricidad en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en sus orígenes, se organizó de forma tal que las empresas prestatarias sólo se encargan de proveer energía hasta la periferia de los barrios y no en su interior¹³¹. Los parámetros de este suministro

regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social, d. el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes”.

¹²⁶ Decreto N°206/01, considerandos.

¹²⁷ Decreto N° 206/01, Arts. 1° y 2°

¹²⁸ Ricciardi, María Victoria; Maranzana, Albertina; Rodríguez Fortes, Rocío; Villanueva, Luis; Valentini, Mariano; Rojo, Germán y Larghi, Roque, “Informe: El IVC frente a las villas de la Ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos (COHRE), Porto Alegre, 2008. Allí se expuso que “no se logró consolidar el funcionamiento de la CPP como tampoco avanzar en la implementación de políticas habitacionales integrales que contribuyeran a la urbanización de las villas y a la construcción de una Ciudad distinta”, p. 30.

¹²⁹ ACIJ “A la luz de las desigualdades. Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas de la ciudad”, 2010. En ese informe se explicó que el suministro de agua depende de bombas eléctricas, puesto que, si se corta la luz, también se ve afectado ese servicio. Además, al no existir red de gas natural, la mayoría depende de garrafas para calefaccionar y cocinar. Sin embargo, en época invernal, se registra escasez, lo que provoca un aumento considerable del precio, siendo inaccesible para muchos vecinos. En función de ello, se ha dicho que “no es posible evaluar de forma aislada las consecuencias que la indebida prestación del servicio genera en las villas de emergencia y resulta fundamental considerar que la falta de servicios de infraestructura básicos (principalmente agua y gas) torna a estos barrios en ‘electrodependientes’”.

¹³⁰ Dejo a salvo que el sistema que se describirá a continuación se aplica y se aplicó en líneas generales a todos los barrios en esa situación, sin perjuicio de que puedan existir casos particulares en que el servicio haya funcionado distinto.

¹³¹ ACIJ, “A la luz de las desigualdades...”, op. cit.

se establecieron por medio de convenios marco entre el GCBA, por un lado, y EDESUR y EDENOR, por el otro, de acuerdo con sus área de concesión que corresponda.

En el año 1993, la ex Municipalidad de Buenos Aires suscribió un convenio con la empresa EDESUR para la provisión y mantenimiento de las instalaciones para el suministro de energía eléctrica y alumbrado en las villas de emergencia y núcleos habitaciones transitorios. Dicho acuerdo fue homologado por el ENRE¹³² y se fundamentó en la necesidad de establecer un régimen especial y transitorio destinado a incorporar al servicio público de electricidad regular a una parte de la población de la Capital Federal que, en ese momento, no existía, destacando que en el corto plazo no se iban a poder dar las condiciones requeridas para su incorporación al régimen normal. En el presente convenio se regulaba el servicio eléctrico en las villas 3, 15, 20, 21-24, 1-11- 14, 6, 13 bis, 19, Barrio Calaza y Villa Calacita y en ciertas zonas de la villa 31 y 31 *bis*.

Por su parte, el 23 de diciembre de 2008, se celebró un acuerdo entre el GCBA y EDENOR con el objeto de establecer las bases y lineamientos generales sobre la facturación y el pago de los consumos de energía eléctrica en las Villas 31 y 31 *bis*.

Las obligaciones de la compañía distribuidora se limitaban a instalar y/o mantener los medidores colectivos, emitir mensualmente una factura por cada punto de suministro colectivo, remitirla al GCBA y asegurar la continuidad del servicio hasta cada uno de esos puntos. Además, se especificó que la empresa “no asume obligación ni responsabilidad alguna relacionada con el tendido, mantenimiento, calidad de los materiales empleados, guarda propiedad o vigilancia en las redes conectadas por terceros, no siendo aplicables las normas de calidad de servicio establecidas en los respectivos Contratos de Concesión a partir del primer seccionamiento posterior a la medición colectiva”¹³³. Por otro lado, entre las obligaciones a cargo del GCBA se encontraba la de fomentar el uso racional de la energía eléctrica en los usuarios¹³⁴.

Finalmente, se pactó que el consumo individual sería el “resultante del cociente entre la energía total de la medición de consumo comunitario y la cantidad de viviendas censadas cuyo consumo registre el medidor común”¹³⁵. Además, se acordó que la tarifa a aplicar sería “la menor que resulte al comparar el precio final calculado con tarifa T 3 (grandes demandas en B.T.) con la tarifa T1 R1 modificada (tomando un solo cargo fijo por equipo de medición sin límite de energía), es decir, el cargo variable de tarifa T1 R1 se utilizará para las comparaciones aun cuando los consumos promedios sean superiores a CIENTO CINCUENTA KILOVATIOS HORA POR MES (150 kWh/mes)”¹³⁶. Dicho convenio fue homologado por el ENRE mediante Resolución N°441/2010.

De esta forma se encuentra definido el sistema de provisión de energía eléctrica en estos barrios: las empresas instalaron medidores comunitarios y pactaron con el GCBA el precio que aquel pagará por esos consumos. Asimismo, los convenios eximen de responsabilidad a las compañías por las conexiones que se instalen dentro de cada barrio, ya que sus obligaciones están limitadas a la prestación del servicio hasta los medidores comunitarios.

Asimismo, dentro de los barrios funcionan las Unidades de Gestión de Intervención Social (UGIS) -dependientes del GCBA- que se encargan, entre otras cosas, del mantenimiento y de la prevención de emergencias eléctricas en las villas y de fomentar la integración del barrio con el resto de la Ciudad¹³⁷.

¹³² ENRE, Resolución N°8/94

¹³³ Convenio del 23/12/08 entre GCBA y EDENOR, Art. 9°.

¹³⁴ Convenio del 23/12/08 entre GCBA y EDENOR, Art. 7°, inc. c).

¹³⁵ Convenio del 23/12/08 entre GCBA y EDENOR, Art. 5°.

¹³⁶ Convenio del 23/12/08 entre GCBA y EDENOR, Art. 5°.

¹³⁷ Los objetivos de la UGIS consisten en “[f]ormular, implementar y ejecutar programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, núcleos habitacionales transitorios y barrios vulnerables, así como la atención de las situaciones de emergencia y asistencia comunitaria. Organizar, ejecutar y supervisar las obras de solución, mejoramiento habitacional, mantenimiento de hábitat en las situaciones de emergencia en villas y barrios vulnerables e integrarlos a la trama de la

Bajo los parámetros expuestos, se hacen evidentes los problemas que este sistema implica para los vecinos. Por un lado, las deficiencias en las conexiones y la falta de un régimen adecuado de responsabilidades, como ocurre en el resto de los barrios de la Ciudad, no aseguran una estabilidad en el acceso a la red; es importante que los servicios energéticos sean de calidad suficiente para que no generen amenazas a la salud de los usuarios (esto comprende la seguridad en las instalaciones y la calidad de las energías distribuidas)¹³⁸. Más allá de que la red existe, no está sujeta a control alguno ya que depende de conexiones precarias que realizan los vecinos del barrio. Del mismo modo, se priva a los hogares del ejercicio de los derechos de usuarios y consumidores cuyo reconocimiento deriva de la Constitución Nacional.

Así pues, como se dijo, los usos energéticos del hogar son imprescindibles para la satisfacción de actividades cotidianas de suma importancia (principalmente, cocción, calefacción y refrigeración)¹³⁹. Todas ellas resultan, necesarias para garantizar el derecho humano a la vivienda adecuada. Por lo demás, debe recordarse que la disponibilidad de los servicios implica que estos no sólo sean accesibles, en términos físicos sino también asequibles¹⁴⁰.

Por otro lado, cabe memorar que el derecho a la energía tiene límites impuestos por la preservación del medioambiente ya que las fuentes energéticas de origen fósil son altamente contaminantes. A su vez, se dijo que la gratuidad del servicio favorece un consumo irrestricto de energía y que ello contribuye a que no se cumpla con los parámetros de sustentabilidad internacionalmente acordados, pues el incremento de la demanda debe estar acompañado con fuentes de energía renovables y con políticas de eficiencia y educación en el consumo.

Bajo estas modalidades, en las villas de la CABA, la electricidad no se factura por hogar, sino que es el Gobierno el que se hace cargo de su pago. Más allá de que se menciona de manera amplia como obligación del GCBA promover la eficiencia, los vecinos no pueden tener control del consumo que realizan, por la forma en la que se estructuró el sistema, y eso no fomenta el uso racional de la energía.

Por lo tanto, el derecho a la energía en los términos sustentables en los que se postuló en el presente trabajo, no se encuentra satisfecho bajo este régimen de acceso a la electricidad. Sin perjuicio de lo anterior, seguidamente se mencionarán algunos procesos de reurbanización que tienden a terminar con este sistema y a proveer de conexiones domiciliarias a cada uno de los hogares.

Finalmente, es de destacar que, como se expuso en la resolución del Ente que homologó el acuerdo celebrado con EDESUR, el régimen tendía a ser transitorio, procurando que, eventualmente, se proceda a realizar las reformas necesarias para poder integrar esos barrios. Podrían admitirse estas condiciones si, en un plazo razonable, se hubiera puesto en marcha un plan para facilitar la instalación definitiva del servicio en igualdad de condiciones con el resto de la Ciudad. Es decir, si se entiende al sistema como una salida rápida para garantizar la energía a los hogares que, en principio, presentan dificultades para hacer frente a los costos, su implementación habría sido adecuada, en tanto que fueron medidas que se tomaron con el objeto de lograr el acceso a la energía para un grupo vulnerable.

No obstante, como se verá más adelante, pasaron varios años hasta que empezaron a llevarse a cabo verdaderos procesos de urbanización en algunos de esos barrios: por ello puede entenderse que la prolongación en el tiempo produjo la vulneración de los derechos mencionados.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejecución de obras de construcción o autoconstrucción” (Decreto N°399/06, Anexo II)

¹³⁸ Krolik, Christophe, “Por un derecho universal a los servicios energéticos modernos”, publicado en *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, Ed. Ábaco de Rodolfo de Palma, N°3 Mayo-Julio 2016, p. 208.

¹³⁹ Es posible también mencionar otras funciones como el acceso a internet que permiten la realización de actividades recreativas, educativas y laborales.

¹⁴⁰ Krolik “Por un derecho universal...” op. cit. El autor agrega que la accesibilidad “debería ser también no-discriminatoria, ninguna discriminación no debe obstaculizar el acceso a los servicios energéticos, en particular para los estratos de la población más vulnerables o más marginada” p.208.

I.c. Consumo de energía dentro del Programa aportes con fines sociales

Sentado lo anterior, corresponde efectuar algunas consideraciones acerca de un programa creado por el GCBA en el año 2001 tendiente a corregir las deficiencias en materia de energía eléctrica existente en algunos barrios de la Ciudad. Si bien fue elaborado con posterioridad al convenio con EDUSUR- con anterioridad al convenio con EDENOR-, no obran registros de que se hubiera implementado efectivamente, lo que lleva a concluir que los convenios continuaron vigentes -al menos en los barrios a los que me referiré más adelante-. Sin embargo, la importancia de su mención radica en que se definían posibles soluciones con respecto a la energía en términos asequibles y sustentables, como se propone en el presente trabajo.

Mediante el Decreto N°759/01, se incluyó al consumo de energía eléctrica del Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta en el régimen especial de pagos del Programa Aportes con Fines Sociales, debido a que a sus habitantes les resultaba imposible afrontar el gasto derivado de la prestación de suministro de energía eléctrica por parte de EDESUR¹⁴¹. A estos efectos, se suscribió un convenio entre el GCBA y la empresa en el que se conmutaba la deuda acumulada por los vecinos, acordando la forma de pago por el consumo de cada cliente. Además, ambas las partes se comprometieron a iniciar una campaña de concientización sobre el uso eficiente de energía.

Teniendo en cuenta los mismos términos, a través del Decreto N°1178/04, se hizo extensiva la inclusión a ese programa a la totalidad de los Núcleos Habitacionales, Villas de Emergencia y Barrios Carenciados existentes en el ejido de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁴² y se elaboró un convenio marco con idénticas cláusulas para ser suscripto no sólo por EDESUR, sino también por EDENOR. Asimismo, se previeron convenios específicos entre cada barrio y la empresa correspondiente, previendo que aquellos contaban con medidor individual para el suministro de energía eléctrica. De este modo, se amplió el ámbito de aplicación del régimen especial de pagos.

La diferencia de este programa con los convenios entre el GCBA y cada una de las distribuidoras es que, en estos últimos, el GCBA abonaba una suma correspondiente al consumo de todo el barrio. En cambio, según el convenio marco dispuesto en el Decreto N°1178/04, el GCBA abonaba una suma máxima por consumo para cada cliente del barrio y la diferencia hasta completar el importe facturado, debía ser abonada por el titular de la factura. Por ello, puede entenderse que no se brinda una energía gratuita de manera irrestricta, sino que cada usuario era titular de una cuenta y debía hacerse cargo de los consumos.

Además, se dispuso que “[u]na vez implementada la campaña de Ahorro de Energía, cuando el consumo del usuario fuese mayor de 600 Kw, quedará fuera de convenio al segundo bimestre. Si el consumo diera como resultado un importe menor a la suma mencionada, la diferencia se acreditará a favor del usuario”. Lo expuesto evidencia un incentivo al ahorro de energía, puesto que un consumo excesivo se penaliza con la exclusión del subsidio. En estos términos, sí se podría ver reflejado un derecho a la energía en términos sustentables, ya que se trata de un programa que promueve el acceso a una energía asequible, poniendo el foco en la demanda y alentando la eficiencia.

Es importante destacar que en el convenio marco (que figura como anexo del decreto) no se dispuso su homologación en el ENRE. Tampoco hay registro en la página de consulta de normativa de la designación de los miembros de la comisión mixta, encargada, entre otras cosas, de controlar el consumo en los barrios y el estado de la deuda. En efecto, no se han encontrado indicios de su implementación. A ello debe agregarse que este plan contemplaba los hogares que ya contaban con un medidor individual, lo cual, no ocurre en la mayoría de los barrios.

II. Procesos de urbanización

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) es un organismo dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat que se encarga de llevar adelante la política habitacional de la CABA

¹⁴¹ Decreto N°759/01, considerandos.

¹⁴² Decreto N°1178/04, Art. 1°.

y, en lo que aquí interesa, los procesos de integración en algunos barrios¹⁴³. En los proyectos elaborados para tal fin, se trabaja sobre tres ejes: integración habitacional, urbana y socio-económico. Para la situación habitacional se contempla el acceso a conexiones domiciliarias de servicios públicos y, entre ellos, la provisión de energía eléctrica de manera formal.

En este marco, entre los años 2016 y 2017 se fueron sancionando diversas leyes disponiendo la reurbanización, zonificación e integración socio urbana en determinados barrios, entre los que se puede mencionar el Barrio 20 (Ley N°5705), el Barrio Rodrigo Bueno (Ley N°5798), el Playón Chacarita (Ley N°5799)¹⁴⁴. Conforme la normativa respectiva, en cada uno de estos se creó una “Mesa de Gestión Participativa” para garantizar la participación de los vecinos, coordinada por el Gobierno de la Ciudad, a través del IVC, con la posibilidad de invitar a las empresas prestatarias de servicios públicos. En líneas generales, el plan de acción determina la asignación de nuevas viviendas y el reacondicionamiento de las existentes, previendo el acceso a la infraestructura de los servicios de electricidad, agua corriente, cloacas y pluviales. Para facilitar la transición, el IVC funciona como intermediario entre los vecinos y las empresas prestatarias para ayudarlos a solicitar la respectiva tarifa social.

Estas normas han sido producto del reclamo de las organizaciones y de los vecinos, ya que las leyes que existían con anterioridad se circunscribían sólo a cambios en la normativa urbana estableciendo la apertura de calles y detalles sobre las construcciones:

“[a] partir de la presión y movilización de estos sectores, que dan cuenta de la larga lucha por el reconocimiento a los reclamos de la población villera, se alcanzan leyes de urbanización que en mayor o menor grado contemplan instancias de participación vecinal y regulan aspectos que exceden ampliamente a la normativa urbana propuesta por el gobierno. Entre los principales ejes que se ponen en discusión podemos mencionar: reconocimiento del proceso de integración socio-urbana, etapas del proceso de urbanización, realización de diagnóstico y censo, aspectos relativos a vivienda nueva, créditos, mejoramiento, infraestructura, reconocimiento de desglose familiar y establecer prioridades para la adjudicación de vivienda” (Barrios y Magno, 2018)¹⁴⁵.

En este sentido, resulta ilustrativo lo expuesto en la Audiencia Pública celebrada el 23 de septiembre de 2016 y convocada para el tratamiento del proyecto de integración y transformación para la reurbanización de la Villa 20. En esa oportunidad, varias personas tomaron la palabra para destacar los problemas de infraestructura que presentaba el barrio y que debían ser contemplados al momento de pensar el proceso de urbanización. En particular, una de las vecinas se expidió a favor de “una urbanización real, lo que no es sólo la apertura de calles, la construcción de viviendas nuevas sino tener los servicios como corresponde”.

Por otro lado, el IVC también intervino en el Barrio Ramón Carrillo el cual, con la sanción de la Ley N°1333 del año 2004, fue declarado en emergencia de infraestructura. En dicha norma se dispuso que el Poder Ejecutivo realizaría la adecuación correspondiente a fines de lograr el correcto funcionamiento de los servicios públicos, entre ellos, la red de distribución de energía eléctrica. El

¹⁴³ El proceso de urbanización correspondiente al Barrio Padre Carlos Mugica (ex Villa 31) no está coordinado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad, por eso la regulación y la forma de llevar a cabo el programa es diferente. Además, tiene la particularidad de que proyecto recibe el apoyo económico del Banco Mundial. Este proceso será analizado en el punto siguiente.

¹⁴⁴ Es de destacar que conforme el censo realizado en el año 2016 por el IVC -cuyos datos aparecen en la página web oficial del organismo-, en el Barrio 20 sólo el 13% de las viviendas estaban conectadas formalmente a la red eléctrica, mientras que en los barrios Rodrigo Bueno y Playón Chacarita el 99,2% y el 90,4% de los habitantes, respectivamente, tenían acceso a la red eléctrica sin medidor. De ahí la importancia de determinar un plan de urbanización que contemple las conexiones a la energía eléctrica.

¹⁴⁵ Barrios, Romina Analía y Magno, Julieta, “Los procesos de reurbanización de villas en Ciudad de Buenos Aires. Aportes para analizar el caso de Villa 20, Lugano”, Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana, Córdoba, Argentina, 2018, p. 4.

incumplimiento de la norma motivó a los habitantes a interponer una acción de amparo ante la justicia local¹⁴⁶. En la actualidad, los vecinos del barrio cuentan con conexiones domiciliarias de energía eléctrica y reciben factura de EDESUR como en el resto de la Ciudad. Sin embargo, en los barrios aledaños a éste, Barrio Fátima o los Piletones, las conexiones siguen siendo irregulares.

De lo expuesto se advierte que los programas existentes de urbanización y reurbanización contemplan las insuficiencias que se presentan en estos sectores de la Ciudad con relación a los servicios públicos y se enfocan en abordar esta problemática. Como se explicó previamente, el acceso a la energía eléctrica, bajo los parámetros de los acuerdos mencionados, depende de conexiones informales realizadas por los propios vecinos. En cambio, estos procesos tienden a que cada hogar cuente con su propia conexión domiciliaria, del mismo modo que ocurre en el resto de la Ciudad, y que las empresas prestatarias estén presentes en los barrios.

En otras palabras, la integración importa necesariamente el acceso a los servicios públicos en las mismas condiciones que en el resto de la Ciudad, en cuanto a la calidad y a la posibilidad de ejercer los derechos correspondientes frente a las distribuidoras. De este modo, la urbanización se presenta como una solución a la problemática existente en cuanto a la provisión de energía eléctrica, como reacción ante un sistema precario e ineficiente.

Por último, es preciso hacer referencia al informe elaborado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el que se relevó el estado de los servicios públicos de agua, cloaca, electricidad e internet en algunas villas de la CABA¹⁴⁷. Los resultados del estudio evidencian que ninguno de los servicios mencionados cumple con los principios de igualdad, regularidad, generalidad y uniformidad que rigen a los servicios públicos. En cuanto a la electricidad, se analizaron cuatro indicadores: el tendido aéreo, el tendido fijado a la vivienda, los problemas de inestabilidad de la tensión y los incendios. Al respecto, se concluyó que el servicio presentaba déficits en cuanto a su cobertura, su acceso y su calidad. Precisamente, allí se destacó que, en lo que respecta a los indicadores analizados, no se percibieron mejoras sustanciales relativas en los barrios que atravesaban procesos de urbanización (Barrio 20, Barrio Rodrigo Bueno, Playón Chacarita y Barrio Padre Carlos Mugica) comparado con los que no (Barrio La Carbonilla, Villa 15 y Barrio Fátima).

Por lo tanto, los conflictos relacionados con el servicio eléctrico en las villas de la Ciudad (acceso, calidad de las conexiones y pago) siguen siendo un problema pendiente de solución; el proceso es complejo y requiere la cooperación de los distintos actores que intervienen en la reurbanización. Además, es preciso tener presente que deben adecuarse las conexiones existentes dentro del barrio y reacondicionar las viviendas para realizar las instalaciones domiciliarias. Así pues, como se destacó en el informe elaborado por la Defensoría del Pueblo, durante estos procesos se convive por un período prolongado con “condiciones de habitabilidad informales, que en algunos casos suponen riesgo de vida y que, en todos los casos suponen vulneraciones de derechos”¹⁴⁸.

II.a. Intervención de la justicia en causas relacionadas con la urbanización y el servicio de energía eléctrica en las villas.

Ahora bien, antes de la sanción de las leyes respectivas algunos aspectos relacionados con la urbanización de las villas de emergencia y el acceso a los servicios básicos han dado lugar a la intervención de la justicia local.

¹⁴⁶ Juzg. CATyRC N°11, Expte. 16981/0

¹⁴⁷ Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “*Monitor de Servicios Públicos en villas. Informe consolidado de siete villas de la CABA*”, octubre 2020. Este informe se elabora desde el año 2017 a partir de un convenio con el Centro de Estudios de Ciudad (CEC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y es una “herramienta que suministra información y posibilita la defensa, protección y promoción de derechos de los vecinos de las villas y permite, a su vez, ejercer el control ante las acciones y omisiones tanto de las empresas prestadoras de los servicios públicos como del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”

¹⁴⁸ Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “*Monitor de Servicios Públicos...*” op. cit. p. 19.

En el año 2009, un grupo de vecinos y vecinas del asentamiento “Playón Chacarita” interpuso una acción de amparo y solicitó como medida cautelar, entre otras cuestiones, la urgente provisión -asegurando la continuidad y suficiencia del suministro- de los servicios básicos de agua potable, drenaje regular de cámaras sépticas y pozos ciegos, electricidad y depósito y recolección de residuos¹⁴⁹. En abril del 2010 se hizo lugar a la solicitud peticionada y se ordenó al GCBA y al IVC que finalicen la situación censal del predio y aseguren la provisión de las condiciones básicas de salubridad y habitabilidad.

Como se dijo, el barrio se encuentra atravesando un proceso de urbanización a partir de la sanción de la Ley N°5799, del 23 de marzo de 2017. Sin embargo esta sentencia fue previa a dicha norma y marcó un hito en su historia. Así pues, se ha dicho que fue importante por varios motivos:

“primero, repercutió en las condiciones de vida de los habitantes del barrio, que pasaron a contar con algunos servicios públicos (aunque la prestación fue precaria y varias obras quedaron inconclusas); segundo, representó un hito jurisprudencial, en tanto dispuso la responsabilidad del Gobierno de la ciudad de brindar servicios públicos en un NAU que, hasta ese entonces, se encontraba en una situación de vacío administrativo y; tercero, constituyó el primer reconocimiento estatal de la existencia de este barrio, lo cual resultó especialmente significativo para sus habitantes, no sólo desde el punto de vista material (obtención de los servicios públicos, realización de primer censo de población y relevamiento físico), sino también simbólico. El contexto que siguió a esta conquista judicial fue de grandes expectativas y una inédita movilización política en el barrio, en el marco de la cual comenzaron los primeros debates sobre la idea de la ‘urbanización’”(Vaccotti Martins, 2015)¹⁵⁰.

Por otro lado, en el año 2005, el GCBA creó un programa para la recuperación de terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur¹⁵¹. Para ello, dispuso el desalojo de las viviendas que integraban el barrio Rodrigo Bueno que se encontraba ubicado en uno de esos terrenos. Como compensación, se previó el otorgamiento de un subsidio o un mutuo con garantía hipotecaria para los grupos familiares que ocupaban esas viviendas¹⁵². Frente a ello, los vecinos y las vecinas interpusieron una acción de amparo en la que solicitaron que, además, se disponga un proceso de urbanización¹⁵³. La jueza de primera instancia hizo lugar a la acción, declaró nulas las normas que preveían el desalojo y le ordenó al Gobierno que adoptase las medidas necesarias tendientes a la efectiva integración urbanística y social del Barrio. Sin embargo, en el año 2014, por mayoría, la Sala II de la Cámara hizo lugar al recurso de apelación interpuesto por el GCBA y revocó la sentencia de primera instancia. La causa se encuentra actualmente en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad para resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los accionantes¹⁵⁴.

En este marco, me gustaría remarcar algunas consideraciones efectuadas por la Dra. Mabel Daniele, quien votó en disidencia en el fallo de la Cámara. Allí se realizó un exhaustivo análisis de la normativa internacional vinculada con el derecho a la vivienda digna y las normas locales referidas a

¹⁴⁹ Juzg. CATyRC N°4 “Morales Chavez Carmen María y otros contra GCBA y otros sobre amparo (ART. 14 CCABA)”, Expte. 33980/0.

¹⁵⁰ Vaccotti Martins, Luciana, “*En los márgenes de la política. Migrantes y movilizaciones por el derecho a la vivienda en las villas de la ciudad de Buenos Aires: el caso del Playón de Chacarita (2001-2014)*”, Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 2015.

¹⁵¹ Decreto N° 1247/05, que luego fue modificado por el Decreto N°2036/06.

¹⁵² Decreto N° 1247/05, Art. 2°: El programa creado por el precedente artículo 1° consiste en brindar a cada grupo familiar la posibilidad de optar, por única vez, entre percibir un monto en concepto de subsidio o de mutuo con garantía hipotecaria a través del procedimiento previsto en el marco de la Ley N° 341, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales o a la adquisición de inmuebles destinados a vivienda, respectivamente.

¹⁵³ Juzg. CATyRC N°4, Expte. 17699/0.

¹⁵⁴ Sin embargo, es dable destacar que en el año 2017 se sancionó la Ley N°5798 que dispuso la urbanización del barrio, por lo que este aspecto del pleito devino abstracto.

las obligaciones del GCBA en lo que respecta a la urbanización de los barrios que se encuentran en condiciones más vulnerables.

La magistrada destacó que los decretos afectaban el derecho a la vivienda digna y que, por tanto, la medida era regresiva. También señaló que se trataban de grupos que se encontraban en especial situación de vulnerabilidad y que el Gobierno, para sostener la validez de las normas atacadas, debía probar que se justificaba en la necesidad de proteger otros derechos fundamentales comparables. Si bien el programa creado tenía como fin la preservación del derecho al medio ambiente sano, conforme el voto, toda vez que el barrio representaba un porcentaje de terreno bajo en relación con la totalidad de la reserva ecológica, el disfrute del derecho mencionado no se veía vulnerado ante la persistencia de aquel. De este modo, se entendió que el desplazamiento intentado era ilegítimo.

Además, se respaldó la resolución que ordenaba la urbanización puesto que, como se dijo, esa solución era coincidente con la Constitución de la Ciudad y la Ley N°148 y no producía ningún perjuicio al uso público de la reserva ecológica ni al goce del medio ambiente¹⁵⁵. De lo expuesto se desprende la importancia de los procesos de urbanización para garantizar el derecho a una vivienda adecuada conforme los parámetros internacionales descriptos, que incluye, como se dijo, el acceso a los servicios públicos de calidad y en condiciones seguras.

En este contexto, también resulta pertinente mencionar la causa iniciada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) -en representación de los habitantes del barrio "Villa 21/24"- con el objeto de solicitar la elaboración de un plan de prestación y mantenimiento del servicio de energía eléctrica¹⁵⁶. El pedido se sustentó en un informe técnico elaborado por el ENRE en el que se concluyó que la seguridad del barrio y de las viviendas era muy precaria, evidenciándose peligros de alto riesgo eléctrico. La parte actora hizo hincapié en los déficits en el sistema de provisión de energía eléctrica en los villas -que, como se dijo, se basa en acuerdos celebrados entre el GCBA y las empresas distribuidoras- y los problemas que acarrearán para la salud y la vida de los habitantes las conexiones irregulares (precisamente, los riesgos de electrificación).

En la sentencia de primera instancia, dictada en el año 2013, se hizo lugar a la demanda y se ordenó a la Administración que confeccione un proyecto eléctrico adecuado, de acuerdo con las previsiones estipuladas por los expertos que intervinieron en ese expediente (ENRE y perito ingeniero electricista). La jueza Liberatori sostuvo que era necesario que el demandado se haga cargo de la organización de la provisión y el mantenimiento del servicio eléctrico en el barrio. En esta línea, la omisión del GCBA en prestar un servicio adecuado impactaba en la salud, la salubridad pública, la vivienda y la calidad de vida. Asimismo, agregó que esos derechos deben entenderse en conjunto y que "deben ser estudiados en consonancia con otro derecho que integra y complementa el ejercicio del acceso a la salud, la vivienda digna y hábitat adecuado y a un ambiente sano por parte de los habitantes del barrio en cuestión y que es precisamente el derecho al ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES". Finalmente, agregó que "la cuestión del acceso a los servicios esenciales por parte de aquellos sectores vulnerables económica y socialmente de la Ciudad se impone no sólo como un derecho en sí mismo sino -además- como un medio para asegurar, afirmar y garantizar a dicho sector social la concreción del derecho a la salud, a la vivienda digna y hábitat adecuado y a un ambiente sano".

La sentencia fue apelada por el GCBA. En su defensa, manifestó que no había habido una omisión de su parte que lesione los derechos mencionados ya que existen protocolos de actuación según los cuales, ante algún inconveniente con la red aérea de distribución interna de la villa, interviene la UGIS para solucionarlo. Sin embargo, las probanzas obrantes en la causa daban cuenta que la UGIS había reconocido el deterioro de la red y que no podía dar una respuesta estructural porque su

¹⁵⁵ En particular, luego de reseñar la normativa local vinculada con el acceso a la vivienda, la jueza sostuvo que "en las presentes actuaciones se ha probado ampliamente que nos encontramos frente a aquellos grupos cuyo derecho a la vivienda ha sido reconocido prioritariamente, esto es personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos y respecto de quienes el propio constituyente ha resuelto que debían integrarse urbanística y socialmente, recuperarse sus viviendas, ordenarse su situación catastral y su radicación; y el legislador ha ordenado su urbanización integral".

¹⁵⁶ Juzg. CATyRC N°4, Expte. N°39716/0

marco de actuación se limitaba a las emergencias. En este contexto, en el año 2016 se dictó la resolución de la Cámara. En ella, la Sala I entendió que efectivamente se encontraba acreditada la omisión del GCBA en garantizar el servicio de electricidad en condiciones adecuadas y, por tanto, confirmó en lo que aquí respecta, la sentencia de primera instancia.

Las causas reseñadas sirven para fortalecer la postura asumida en el capítulo I en cuanto al valor que se da al acceso a la energía en el marco del derecho internacional de los derechos humanos -principalmente la vivienda adecuada y la salud-. De esta manera, la problemática del servicio eléctrico en los barrios más vulnerables de la Ciudad ha dado lugar a diversas manifestaciones por parte de los vecinos y de las asociaciones sociales tendientes a exigir al GCBA el cumplimiento con los derechos mencionados.

Hoy en día no caben dudas de que el acceso al servicio de energía eléctrica en condiciones adecuadas es un piso mínimo con el que todos los hogares deberían contar, más aún si se trata de barrios en condiciones de vulnerabilidad.

III. El caso de la villa 31/31 bis

A continuación, me referiré al proceso de urbanización que, actualmente, se lleva a cabo en el Barrio “Padre Carlos Mugica” (ex Villa 31/31 bis). Este proceso presenta algunas particularidades.

A diferencia de los proyectos mencionados anteriormente, la reurbanización de este barrio es coordinada por la Secretaría de Integración Social y Urbana -organismo creado para tal fin, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires-¹⁵⁷. Entre sus responsabilidades primarias¹⁵⁸ podemos mencionar: diseñar estrategias, programas, políticas y proyectos vinculados a la integración urbana, social y económica del barrio, supervisar las políticas vinculadas a la reurbanización y regularización y definir y coordinar los procesos de reasentamiento. Asimismo, organizativamente, se divide en la Subsecretaría de Infraestructura y Coordinación Gubernamental y de Planeamiento y Gestión Comunitaria.

Se advierte, entonces, que existe un órgano específico creado en el marco de la Administración local que se encarga exclusivamente de ejecutar el programa de urbanización de este barrio.

Eso está relacionado con el hecho de que el Plan de Integración Social y Urbana de la Villa 31/31 bis forma parte del Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires financiado por el Banco Mundial, cuyo objetivo es mejorar el acceso a los servicios básicos y a la vivienda adecuada en barrios vulnerables seleccionados del AMBA.

En estos términos, el Banco Mundial se encarga de supervisar la ejecución del programa y el cumplimiento de los objetivos pautados.

Una de las principales intervenciones financiadas por el organismo estuvo destinada al tendido de infraestructura básica. En particular, se acordó que “se realizará la instalación de conductos secundarios vinculados a la distribución de agua potable, efluentes cloacales y pluviales, tendidos de líneas de media y baja tensión y cámaras transformadoras para la provisión de energía eléctrica, así como el tendido del alumbrado público y pavimentación de calles internas”¹⁵⁹. Además, se tuvo en

¹⁵⁷ Como expliqué previamente, en los procesos mencionados con anterioridad, el IVC era el organismo encargado de llevarlos adelante.

¹⁵⁸ Se puede consultar en el siguiente enlace

<https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/secretaria-de-integracion-social-y-urbana/secretaria-de-integracion-social-y-urbana>

¹⁵⁹ “Proyecto de Transformación Urbana del AMBA. MARCO DE POLÍTICA PARA REASENTAMIENTO. Componentes 1 y 3: Programa de Integración Urbana y Social del Barrio 31 en la CABA y Fortalecimiento de las Capacidades institucionales para la Gestión urbana metropolitana sustentable” Diciembre de 2016. Se puede consultar en el siguiente enlace

https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/anexo_19.pdf

cuenta que, para ese momento, se estimaba que un 30% de las obras mencionadas ya habían sido realizadas a través del “Programa de Mejoras para las Villas 31 y 31 bis”. Con relación a ello, se dispuso que se analizará en qué situación se encuentra la red existente y se previó el desarrollo de obras particulares en caso de ser necesario.

III. a. Ley N°6129

La norma que regula este proceso de urbanización es la Ley N°6129 (sancionada el 13 de diciembre de 2018). Tiene como objeto re-urbanizar el barrio Padre Carlos Mugica, su integración con el resto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la radicación definitiva de sus habitantes en un hábitat adecuado. Por su parte, la implementación de dicha norma debió respetar una serie de lineamientos, entre ellos la dotación al barrio de los servicios públicos, infraestructura y equipamiento comunitario necesarios.

El proceso de urbanización del barrio comprende tres pilares: vivienda, servicios y espacios públicos. Para llevarlo a cabo, se designó como autoridad de aplicación a la Secretaría de Integración Social e Urbana y se creó el Consejo de Gestión Participativa del proceso de re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica (CGP) integrado por consejeros del barrio, representantes de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público Tutelar, el Ministerio Público de Defensa, las comisiones de vivienda y planeamiento urbano de la Legislatura, presidentes de la junta Comunal de las Comunas N°1 y 2 y representantes de la primera minoría y un representante de la Autoridad de Aplicación. El CGP es un órgano de carácter consultivo que acompaña la gestión del plan de urbanización y garantiza el cumplimiento de la ley. Así, se dispuso que será objeto de tratamiento obligatorio en el ámbito del CGP el plan de infraestructura de servicios urbanos, entre ellos, la energía eléctrica.

Una de las funciones que se le asignó a la autoridad de aplicación es la de ejecutar las obras de infraestructura necesarias para que los organismos técnicos competentes, Entes de Servicios Públicos y empresas prestatarias, garanticen el acceso, la provisión, conectividad y sustentabilidad de los servicios de electricidad. Además, se le encomendó realizar las gestiones necesarias ante dichas empresas, entes reguladores o cualquier otro organismo competente para acceder a reducciones tarifarias con el fin de que los costos para los beneficiarios sean en la medida de sus capacidades y sin perjuicio de su subsistencia.

En particular, en lo que respecta a la energía, se pretende que las distribuidoras ingresen al barrio y que los vecinos paguen y reciban los mismos servicios que en el resto de la Ciudad. En ese punto, es dable memorar que, en virtud del convenio suscripto entre el GCBA y EDENOR el 23/12/2008, la red era gestionada por el Gobierno -quien se hacía cargo de pagar los consumos del barrio- los hogares no tenían conexiones domiciliarias y los vecinos no eran considerados clientes frente a la empresa.

Según el informe publicado por el CGP para el período octubre-diciembre 2019La obra de construcción de la nueva red de media tensión (cuyo objeto era reemplazar la provisión informal de energía) se finalizó en diciembre del 2019¹⁶⁰.

III.b. Programa de Formalización de Servicios Públicos del Barrio Padre Carlos Mugica

En el marco de la sesión del Consejo de Gestión Participativa del 30 de marzo de 2021, se consagró el Programa de Formalización cuyo principal objetivo es la planificación, diseño y ejecución de medidas y políticas que garanticen la regularización dominial y la formalización de la conexión y provisión de servicios públicos de agua, saneamiento y de energía eléctrica en las unidades funcionales existentes en el Barrio.

En lo que respecta a la energía eléctrica, el proyecto se centra en la realización de obras de baja tensión, ya que, como se expuso previamente, el tendido de la infraestructura de media tensión se encuentra finalizado. Por tanto, en este programa se determinaron los lineamientos generales para

¹⁶⁰ Según el 4° informe trimestral del CGP que se puede consultar en el siguiente enlace <https://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/integracion/cgp-barrio-padre-carlos-mugica>

la realización de las obras de conexión domiciliaria de provisión de energía eléctrica. El objetivo es que el barrio se conecte de manera progresiva a la nueva red de energía a partir del reemplazo de los tendidos eléctricos preexistentes por nuevos tendidos que cuenten con condiciones de seguridad y calidad del suministro de acuerdo con las reglamentaciones dictadas por el ENRE.

Además, se destaca que en dicho documento se indicó que “[f]inalizada la obra de conexión domiciliaria del servicio de energía eléctrica, y habiéndose producido el alta de los beneficiarios del servicio como usuarios de las prestatarias EDENOR y EDESUR, la efectiva provisión del suministro y calidad del mismo será responsabilidad de las empresas prestatarias en el marco de lo dispuesto por la Ley 6.129”.

En suma, se propone un cambio importante con respecto al sistema anterior. Dado que, previamente, el convenio entre EDENOR y GCBA estipulaba que la actuación de la empresa se limitaba a la colocación de un medidor comunitario y, por tanto, se la excluía de cualquier responsabilidad por el suministro puertas adentro. Sin embargo, este proceso no sólo se propuso el cambio de los tendidos de red existentes -los cuales eran peligrosos por tratarse de conexiones hechas por los propios vecinos- y la instalación de conexiones domiciliarias formales y seguras, sino que además se expresó que las empresas comenzarían a ser responsables por la provisión y la calidad del suministro.

Otro aspecto para destacar es que, previo a la efectiva conexión, se facilitará la gestión del alta a los usuarios para que sean habilitados con la tarifa social por un plazo determinado, que podría ser renovado de acuerdo con la normativa del ENRE. Además, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N°6129, se indicó que el GCBA debía realizar las gestiones que fueran necesarias ante las empresas para posibilitar el acceso a reducciones tarifarias, en caso de que la capacidad de pago de los beneficiarios lo requiera.

Asimismo, se proponen instancias informativas para los vecinos con la intención de “proveer información del procedimiento, recepcionar propuestas e inquietudes, brindar herramientas para el uso eficiente de los recursos y facilitar el acceso a programas ya existentes de la Secretaría”. También se incluyen talleres sobre las distintas modalidades de pago para que cada usuario tenga información sobre los dos sistemas de pago que se proponen (pospago y prepago). Estos talleres sirven a su vez para trabajar sobre “el uso eficiente del recurso eléctrico, la priorización de electrodomésticos de bajo consumo y el cambio de luminarias domiciliarias por luminarias de bajo consumo”. En el anexo III del programa se describe el funcionamiento de la tarifa social de energía conforme lo dispuesto por el ENRE.

De lo expuesto se desprende que el siguiente paso es la construcción de infraestructura de baja tensión con conexiones seguras y de calidad para los hogares. De este modo, los vecinos pasarán a ser clientes de la red eléctrica de la misma forma que sucede en el resto de la Ciudad.

Por otra parte, es importante destacar que se previó una transición para abordar el pago de la factura. Primero, que se estableció el acceso a la tarifa social (la cual se iría renovando de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los hogares) y, luego, que se dispusieron talleres vinculados al uso racional de la electricidad, lo que resulta trascendente para este trabajo.

Ello explica la importancia que le da a la eficiencia para lograr el acceso a la energía de forma asequible y disminuir el monto de la factura en tanto no debe olvidarse que se trata de nuevos clientes de la red por lo que es esencial una transición que les permita afrontar estos nuevos costos en los que va a incurrir el hogar.

IV. Conclusión

En este capítulo me propuse mostrar brevemente cómo funciona el servicio eléctrico en las villas de emergencia de la Ciudad y las problemáticas que existen en torno a ello. El acceso a los servicios públicos básicos como son aguas, cloacas y electricidad es esencial para garantizar el adecuado cumplimiento del derecho humano a la vivienda adecuada. Por lo tanto, es importante que desde el Estado se trabaje para dar una solución a las problemáticas que surgen en torno al acceso de los mencionados servicios.

El sistema existente mediante el cual el Gobierno se hacía cargo del pago de los consumos de electricidad, sin ningún tipo de control sobre las conexiones que realizaban los propios vecinos, genera muchos problemas, algunos de los cuales son objeto de estudio en el presente estudio. En efecto, los programas diseñados entre las empresas distribuidoras y el GCBA no garantizaban el derecho a la energía en términos de asequibilidad y sostenibilidad, en los términos de los acuerdos internacionales referidos. Ello, conforme fue explicado en este apartado, se debe a que las conexiones son precarias y que los usuarios de la red no pagan los consumos. Además los vecinos no eran considerados clientes de las empresas, que no eran responsables del mantenimiento de la red dentro del barrio. Así, los vecinos no pagan por la energía eléctrica, pero tampoco se garantiza un servicio seguro y continuo.

Sin perjuicio de ello, como se mencionó, se elaboró una propuesta dentro del Programa de Aportes Sociales que vinculaba a los hogares con el GCBA y las empresas prestatarias, estableciendo un régimen que permitía incentivar el ahorro en el consumo de electricidad, permitiendo una energía asequible y sustentable. Sin embargo, los convenios referidos siguieron vigentes.

La preocupación por estas cuestiones está plasmada en la Constitución de la Ciudad y en las normas referidas al principio de este capítulo de la que surgen deberes y obligaciones del GCBA frente a los ciudadanos más vulnerables.

Una de los cuestionamientos que formulé en el presente trabajo es si resultaban suficientes las políticas que se estaban llevando a cabo en los barrios para garantizar el acceso a la energía. La respuesta es que no. Lo que me interesa abordar es que la cuestión del derecho a la energía no atañe únicamente a la forma en la que se paga por ella. En el supuesto analizado, la electricidad era gratis para los usuarios, aún así, el servicio no era de calidad y, en los hechos, no estaba garantizado. Las políticas no pueden centrarse únicamente en lo económico porque soslayan otros aspectos igual de trascendentes que deben considerarse a la hora de hablar de acceso a la energía.

Como positivo, es de destacar que los procesos de urbanización que se están llevando a cabo en diferentes barrios de la Ciudad tienden al reconocimiento de ese derecho por cuanto proponen la adecuación de las viviendas y de la infraestructura. Los proyectos apuntados buscan que estos sectores se integren a la Ciudad y puedan tener acceso a los mismos servicios que el resto de los vecinos.

Previamente propuse que la eficiencia energética puede ser una herramienta útil para lograr un servicio de energía asequible y sostenible. Lo expuesto hasta aquí permite verificar que hay algunos indicios de la importancia que se les da a este recurso en los proyectos de urbanización mencionados.

Asimismo, como surge de la reseña efectuada, en el marco del proceso de urbanización del Barrio Padre Carlos Mujica se consideraron estas cuestiones. Por eso, a continuación, me centraré en las propuestas en torno a la eficiencia que se pueden implementar allí.

CAPÍTULO V: Propuestas de eficiencia

En los párrafos precedentes, he explicado las ventajas que aporta la eficiencia energética para alcanzar un consumo en términos asequibles y sustentables. A continuación, voy a realizar algunas propuestas que considero indispensables para incorporar en los procesos de urbanización de las villas de la Ciudad, con especial énfasis en el proceso que se está llevando a cabo en el Barrio Padre Carlos Mugica.

De este modo, lo que pretendo es que se puedan sortear las barreras existentes para que los vecinos puedan acceder efectivamente a un consumo eficiente de energía eléctrica que reporte no sólo beneficios ambientales, sino también económicos.

Expondré sólo algunos aspectos a tener en cuenta para construir un consumo de tipo más asequible y sustentable. Me interesa dejar a salvo que, por un lado, el listado no agota todas las posibilidades, ya que hay otros aspectos que deben evaluarse para alcanzar la eficiencia energética; por otro lado, ninguna política debe implementarse de forma autónoma: es la combinación de múltiples factores lo que permitirá alcanzar las metas de sustentabilidad.

Sin embargo, para no perder de vista el objeto del presente trabajo, mi estudio se centrará en la iluminación eficiente y en la provisión de información adecuada y suficiente sobre el consumo, basando el análisis en los beneficios que pueden reportar para los vecinos del barrio que se incorporan como clientes de la red eléctrica.

I. Iluminación

Para evaluar la eficiencia energética en términos de iluminación como servicio energético es preciso tener en cuenta dos cosas: por un lado, la luz solar o natural; por el otro, los tipos de luminarias utilizadas, que son el artefacto de uso final de la energía o servicio energético.

El primero de los aspectos se refiere a la construcción de la vivienda y a su orientación. Una casa con ventanas grandes que aprovechen de manera adecuada la luz natural consume menos energía en términos de iluminación que una que no fue pensada con una concepción de eficiencia. Los aspectos arquitectónicos resultan relevantes para la construcción de viviendas en el marco de los procesos de urbanización. Esto incluye la orientación, la disponibilidad de luz natural, la circulación de aire y los métodos de calefacción, refrigeración y cocción que se ofrecen (por ejemplo, si se instalan estufas y cocinas a gas). Todo ello influye en el consumo de energía que se efectúa en el hogar y, por lo tanto, debe ser considerado al momento de pensar estos procesos.

En el presente acápite me voy a centrar en las luminarias de tipo eficiente y de bajo consumo ya que la forma en la que se construye una vivienda y la disponibilidad de luz natural depende de la ubicación de cada una.

Para comenzar, el consumo de electricidad para la iluminación representa aproximadamente el 15% del consumo mundial de energía y el 5% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero¹⁶¹. Al ser una alternativa fácil y económica de reducir las emisiones, la iluminación eficiente es una de las mejores formas de combatir el cambio climático¹⁶². Así, se evidencia que resulta sencillo lograr el consumo de iluminación en términos sustentables y, de esta forma, colaborar con la reducción de los gases de efecto invernadero. Además, es una manera de alcanzar un consumo más asequible ya que, según el tipo de luminaria, se puede ahorrar energía, generando un impacto directo en las facturas de luz.

Existen distintos tipos de tecnologías aplicadas a la iluminación, entre las que se pueden mencionar las lámparas incandescentes -que pueden ser halógenas o no halógenas-, las lámparas de

¹⁶¹ Según datos que surgen de la plataforma *en.lighted initiative*, una iniciativa creada en el año 2009 por el Programa para el Medio Ambiente de la ONU (UNEP, por sus siglas en inglés) y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) <http://www.enlighten-initiative.org/>

¹⁶² Idem anterior.

descarga -entre las que se encuentran las lámparas fluorescentes compactas o LFC- y las lámparas LED.

Figura 7
Tipos de tecnologías aplicadas a la iluminación doméstica



Estas diferencias de tecnología son uno de los aspectos que determinan la eficiencia. Así, las lámparas incandescentes producen la luz a partir de filamentos que se calientan y alcanzan su punto de ebullición. Dado que gran parte de la energía que utilizan se transforma en calor, resultan más ineficientes. Las lámparas incandescentes halógenas se diferencian por contener un gas en su interior que permitió lograr temperaturas más elevadas y la posibilidad de reducir su tamaño.

Por su parte, si bien las LFC tienen una vida útil mayor y consumen menos energía, lo que las hace una opción más eficiente, su residuo genera un gran impacto ambiental ya que tienen mercurio que es un componente altamente contaminante. Finalmente, las lámparas LED se presentan, en la actualidad, como la opción más completa en cuanto a su eficiencia y al manejo de residuos.

Según se indicó precedentemente, en Argentina, a partir de la Resolución N°84/2013, se dispuso el reemplazo de las lámparas incandescentes por ser las menos eficientes.

De los considerandos de la mentada norma se desprende que “otra manera de concientizar y generar nuevos hábitos de consumo radica en poner a disposición de la población lámparas que cuenten con la más moderna tecnología disponible en el mercado en cuanto al uso eficiente de los recursos energéticos, fomentando a su vez su ensamble y fabricación en nuestro País, con el objeto de favorecer el desarrollo de un mercado local de bienes y aplicaciones tecnológicas eficientes”.

La importación y comercialización de las lámparas incandescentes está prohibida desde el 31/12/2010 con la sanción de la Ley N°26473. Desde el 31/12/2019, con la sanción de la Ley N°27492, tal prohibición se hizo extensiva con respecto a las lámparas halógenas¹⁶³. Lo expuesto muestra una política de gobierno que tendió a facilitar la circulación de lámparas de bajo consumo y a fomentar una iluminación más eficiente.

Ahora bien, como se dijo, la tecnología de las luminarias de bajo consumo permiten ahorrar energía de forma fácil y económica. Sin embargo, aquello no es suficiente para cumplir con los objetivos ambientales. Como adelanté al comenzar, hay múltiples aspectos que deben considerarse en cuanto a la iluminación de la vivienda. No sólo la disponibilidad y el aprovechamiento de luz natural es esencial, sino también, la distribución de las luminarias que puede tener un impacto en la capacidad de iluminación de un hogar.

Por otra parte, resulta esencial trabajar en los hábitos de consumo de la población ya que, más allá de la eficiencia de un aparato, la forma en la que se utiliza también determina su capacidad de consumo. No obstante, a este cuestión, en líneas generales, me referiré en el punto siguiente, ya que es imprescindible que se les brinde información a los usuarios de energía eléctrica acerca de las posibilidades de consumo eficiente.

¹⁶³ Se estableció una excepción en base a su potencia (Decreto N°2060/2010 y Decreto N°996/2020).

I.a. Aplicación en el Barrio Padre Carlos Mugica.

En el informe publicado por el CGP para el período octubre-diciembre del 2019, se consignó que se puso en práctica el programa de “Recambio de Luminarias”, enmarcado en el programa de “Eficiencia Energética”, donde los vecinos acercaron sus luminarias halógenas, incandescentes y de bajo consumo y las intercambiaron por nuevas LED. En total se reemplazaron un total de 6.900 luminarias¹⁶⁴. De este modo, encontramos un primer acercamiento a la eficiencia energética, destacando la importancia del cambio de luminarias del hogar para lograr una tarifa más sustentable y asequible.

Como expuse previamente, el intercambio de luminarias es una forma fácil y económica de tener una iluminación eficiente. Así se verifica que dicha cuestión fue considerada por las autoridades que llevan a cabo el proceso de urbanización.

II. Información sobre eficiencia y educación en el consumo

Hasta aquí se mostró que existen políticas tendientes a promover la utilización de artefactos de iluminación más eficientes tanto a nivel nacional como dentro del proceso de urbanización referido. Seguidamente, explicaré la importancia del acceso a la información sobre los usos eficientes de la energía.

En general, es posible identificar algunas barreras que dificultan la adopción de hábitos de consumo eficiente; estas pueden ser regulatorias -basadas en la desconfianza de los ciudadanos en que esas medidas efectivamente logren ahorros reales- o de tipo informativas -como puede ser la no disponibilidad de información- ¹⁶⁵.

Me centraré en dos aspectos en los que considero imprescindible que se brinde información completa y adecuada; estos son el etiquetado eficiente como herramienta para elegir un aparato eléctrico doméstico y la educación en el consumo (que necesariamente debe incluir capacitación acerca de cómo leer la factura de electricidad).

II.a. Etiquetado eficiente

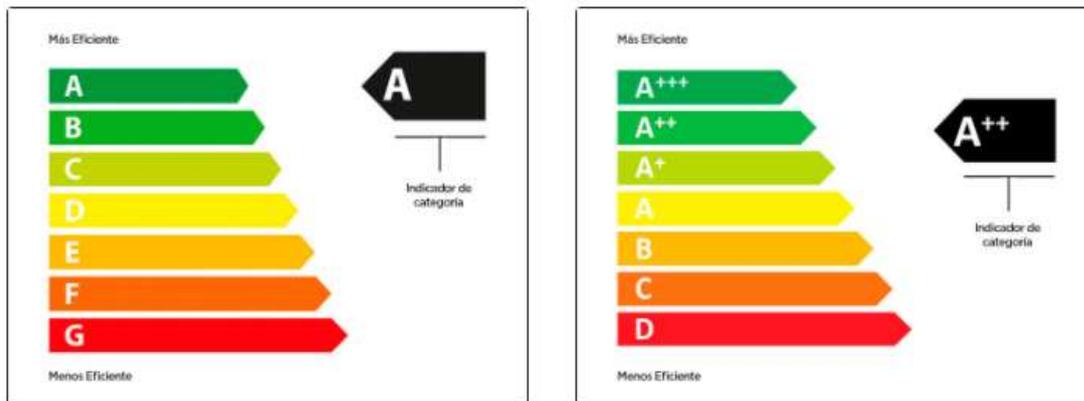
La etiqueta de eficiencia es una herramienta que sirve para comparar la eficiencia energética de determinados productos. Es una forma sencilla y útil de brindar información al consumidor acerca de la capacidad de ahorro de energía de un aparato.

En la Resolución N°319/99 se estableció el etiquetado obligatorio de artefactos eléctricos que cumplan las funciones de refrigeración, congelación de alimentos, lavado, secado de ropas, lavado de vajillas, horneado de alimentos, calentamiento de agua para baños y cocinas, iluminación y funciones complementarias, acondicionamiento de aire y fuerza motriz de accionamiento eléctrico. Asimismo, se dispuso que lo referente al contenido de la ficha, los métodos de ensayo para determinar el rendimiento o eficiencia energética, la emisión de ruido y los datos asociados corresponderán a los especificados en las normas del Instituto Argentino Normalización y Certificación (IRAM) pertinentes aplicables a cada tipo de aparato eléctrico.

¹⁶⁴ Según el 4to informe trimestral del CGP.

¹⁶⁵ Navarro Gómez, Judith Catalina, *Propuesta metodológica para la elaboración de planes nacionales de eficiencia energética para los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, Ciudad de México, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, Ciudad de México, 2017, p. 25/26.

Figura 8
Ejemplos de etiqueta de eficiencia



Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/energia/mas-informacion-de-la-etiqueta>

En la ilustración precedente se muestran ejemplos de etiqueta que rigen en el territorio nacional conforme la normativa mencionada. Allí se observa una escalera con distintos colores simulando un semáforo, y letras que representan los distintos niveles de eficiencia. Con una flecha negra se consignará el grado de eficiencia que detenta el aparato en cuestión, según esa escala. El programa de etiquetado pretende mostrar, a partir de la comparación de los distintos niveles, la capacidad de ahorro de un aparato de uso doméstico.

Es importante que los consumidores sepan que se puede ahorrar en la factura comprando aparatos que tengan un estándar más alto de eficiencia. Para ello es necesario que todos conozcan los datos que se brindan en esta etiqueta y así poder utilizarlos de la forma más beneficiosa. En estos términos, resultaría útil para los vecinos del Barrio Padre Carlos Mugica que se insertan a la red eléctrica como clientes que se les brinde acabada información sobre este programa para que tengan en cuenta los factores de ahorro de los productos de uso doméstico y cómo ello puede incidir en el monto final de la factura.

Más allá de lo mencionado, no hay que perder de vista que un producto con una tecnología más eficiente seguramente sea más caro. Esto cobra relevancia en las familias de bajos ingresos. Podría suceder que el incentivo de ahorro en la factura de electricidad, a simple vista, no sea tan grande como para compensar la diferencia con un producto menos eficiente, pero más económico.

No obstante, el enfoque de este trabajo apunta a que en los hogares que se incorporan a la red eléctrica se pueda gozar de una energía asequible lo que, no necesariamente, implica tener los electrodomésticos más eficientes. En este punto advierto que, como mencioné en el capítulo anterior, además de las tecnologías de los aparatos, los usos que hacemos de ello también generan un impacto. Aquí se relaciona eficiencia energética y usos racionales; tener la información adecuada acerca de los electrodomésticos del hogar es una herramienta útil para lograr un consumo acorde.

Además, destaco que, desde el inicio del programa de etiquetado eficiente, los estándares de eficiencia son cada vez más altos. Nótese que, en los cuadros precedentes, la escala de eficiencia fue evolucionando: lo que en un momento se consideraba el grado más alto (A, representado en un verde más oscuro), para algunos electrodomésticos hoy en día es un grado medio (A, representado en color amarillo), siendo la categoría más eficiente A+++.

Lo expuesto deja en evidencia que el plan de etiquetado, además, es una forma de incentivar la fabricación de productos más eficientes.

Bajo los parámetros delineados, considero que estos aspectos deben tenerse en cuenta en su conjunto al momento de instruir a los vecinos del barrio. Como ya mencioné, existen muchas técnicas de eficiencia que permiten ahorrar en el consumo eléctrico y ninguna es suficiente de manera individual. Es importante que los usuarios lleven a cabo aquellas que les resulten más accesibles y fáciles de

implementar para que le reporten un beneficio en términos económicos. El consumo asequible no siempre va a depender exclusivamente de adquirir los productos más caros. No se trata, como dije, de demandar la compra de artefactos con la más alta eficiencia; sería un requisito demasiado exigente cuando se trata de familias de menores recursos. Actualmente, los estándares de eficiencia son más altos que cuando se creó el programa, por lo que, como se explicó previamente, lo que en la escala representa un nivel medio, no significa que el consumo sea poco eficiente.

Por último, me gustaría reiterar que la idea de instruir a los nuevos clientes de la red tampoco debe centrarse en el momento en el que se adquiere un nuevo artefacto. También es útil para que se preste atención a los productos que se tienen en el hogar. Saber el nivel de eficiencia de un electrodoméstico permite administrar su consumo teniendo en cuenta ese factor. Por ejemplo, si hay un lavarropas categoría C, la familia sabrá que ese aparato gasta más energía y su uso desmedido podría aumentar el monto final de la factura. Por lo tanto, la utilización que se haga de aquel tendrá en cuenta estos aspectos y se buscará la forma de optimizarla.

En concreto, es importante que los usuarios puedan leer e interpretar la etiqueta. Esta información, como se dijo, no sólo es útil al momento de adquirir un nuevo electrodoméstico, también sirve para lograr un mejor aprovechamiento de los que se encuentran en el hogar.

II.b.. Educación en el consumo

Precedentemente, expuse que el usuario de energía eléctrica debe implementar la combinación de varias técnicas de eficiencia de forma tal que se adquieran hábitos de consumo sustentables. La adopción de artefactos eléctricos o luminarias más eficientes debe complementarse con información acerca del uso de esos servicios para que su consumo resulte más beneficioso.

Como quedó en evidencia, la tecnología avanza hacia la elaboración de productos eléctricos que satisfacen cada vez más necesidades humanas. Sabido es que, hoy en día, un hogar consume más artefactos de usos finales de energía eléctrica que en otras épocas. Como ejemplo se pueden mencionar aquellos electrodomésticos que cumplen funciones que históricamente se proveían con gas natural y que actualmente cuentan en el mercado con opciones de tipo eléctricas, como son la calefacción, la cocción o el calentamiento de agua. Además, el uso del servicio de internet -que hoy en día resulta ser esencial para el desarrollo de actividades educativas o laborales- importa un consumo eléctrico, así como también el incremento en el número de televisores, computadoras y teléfonos celulares por hogar.

Al mismo tiempo, también se explicó que las innovaciones tienden a que aquellos productos consuman menos energía.

Así pues, se produce el fenómeno mediante el cual las mejoras en el uso eficiente de los aparatos se encuentran acompañadas por un aumento de necesidades eléctricas de los hogares. Siguiendo esta línea, puede pensarse que aquellas mejoras son medidas correctivas que compensan el crecimiento sobredimensionado de la demanda¹⁶⁶.

En consecuencia, dada la situación mencionada, aun cuando estos artefactos sean más eficientes, el incremento de esas necesidades hace que, para alcanzar objetivos de consumo asequible y sustentable, también se deba tomar conciencia del uso que se le da a dicho producto.

Un consumo inteligente, entonces, importa reducir el gasto sin sacrificar la satisfacción de necesidades que nos reporta la energía. Por lo tanto, considero que es importante que los nuevos clientes de la red tengan presentes ciertos aspectos relacionados con el consumo de la energía eléctrica en artefactos de uso doméstico. Algunos de ellos son, por ejemplo, la optimización de la carga de artefactos que cuentan con batería, como teléfonos móviles o computadoras, el cuidado de la energía cuando un aparato no está en uso. En particular, en la época estival en la Ciudad el consumo de aires acondicionados y ventiladores para refrigerar el hogar se eleva exponencialmente. De este

¹⁶⁶ Altomonte, Hugo, Coviello, Manlio y Lutz, Wolfgang F. "Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas", Publicaciones ONU - CEPAL, Chile, 2003, p. 25.

modo, resulta cada vez más importante instruir a los usuarios sobre cómo sacar provecho de estos servicios energéticos sin comprometer o saturar la red.

En particular, tratándose de hogares que se insertan a la red de energía eléctrica a partir de procesos de urbanización, es preciso considerar también las adaptaciones que, en el marco de estos programas, se realizan a las viviendas. Por ello, al brindar esta información, deben tenerse en cuenta, además de la disponibilidad de artefactos eléctricos con los que cuenta cada familia, el tipo de vivienda, las fuentes de energía que consume, el tipo de calefacción y refrigeración del hogar y la forma de aprovechar la luz natural, entre otros.

A ello debo agregar otro aspecto en el que considero útil instruir a los usuarios de energía eléctrica y tiene que ver con la factura de electricidad. La información que contiene la factura emitida por la empresa prestataria es esencial para que los clientes tengan conocimiento acerca de la forma en la que consumen en el transcurso del año.

Figura 9
Factura de EDENOR



Se muestra como ejemplo una factura de EDENOR. Es importante comprender los datos que de allí se desprenden para tener una idea precisa de la evolución del consumo, y realizar un seguimiento. Esa información sirve para administrar los usos eléctricos y evaluar los comportamientos a seguir. De allí se desprende la categoría tarifaria y la clase de usuario. Los clientes de la red deben saber cómo se componen los cargos fijos, los cargos variables, cuáles son los impuestos y contribuciones que corresponden y cómo se calcula el total. También deben tener presente los períodos que se facturan y cómo se miden los kilowatts. Como se ve, todos esos datos surgen de la factura, sólo

es necesario brindar las herramientas adecuadas para poder interpretarlas. Es por ello que considero que esta información debe ser suministrada por las empresas prestadoras.

La suma de todos estos parámetros servirá para que los usuarios tengan información adecuada acerca del funcionamiento y del consumo que realizan en sus hogares. Por eso propongo que se le brinden a los vecinos herramientas que contemplen las cuestiones mencionadas a partir de capacitaciones.

II.c. Puesta en práctica en el Barrio Carlos Padre Mugica.

A la fecha de elaboración del presente trabajo, no se ha finalizado la red de baja tensión, por lo que no se formalizó definitivamente el servicio público de energía eléctrica. Tampoco existen registros de planes como los que se han propuesto anteriormente se estén llevando a cabo, más allá de la mención a la que hice referencia en el capítulo IV, acerca de la elaboración de talleres sobre usos racionales de la energía.

Ahora bien, para la implementación de esta propuesta es necesario elaborar un plan de acción que determine la forma en la que se va a difundir esta información e incentivar a los nuevos clientes a asistir.

En primer término, considero que un uso eficiente puede resultar beneficioso para las empresas distribuidoras. Ello es así ya que, por un lado, se reducen las posibilidades de que se sature la red, lo que se traduce, muchas veces, en cortes en el servicio; por el otro, porque es una forma de lograr que los usuarios puedan afrontar los gastos que reportan sus consumos, sin generar deudas. Es por eso que tanto EDENOR o EDESUR, según corresponda, deben ser partícipes de aquellos programas que tengan por objeto instruir a los vecinos en los usos eficientes de la energía.

Como piso mínimo, estimo que esta información debe explicarse de manera precisa y concreta a cada nuevo cliente al momento de instalarse la red de baja tensión y los medidores domiciliarios, poniendo especial énfasis en lo que respecta al análisis de la factura de electricidad y, haciendo especial énfasis en que es posible lograr ahorros efectivos en términos económicos. Esto último resulta sustancial ya que de esta forma se garantiza que todos los vecinos accedan, sin excepción, a datos significativos sobre los gastos que reportará el consumo de electricidad.

Otra forma de difundir esta información podría ser a través de carteles gráficos dispuestos en los accesos de los edificios y en sectores concurridos por los vecinos, por ejemplo, centros de salud, escuelas o clubes de barrio. El objetivo es que se logre captar la atención de manera consciente sobre los beneficios que reportan los usos racionales y eficientes de la energía. Con sólo algunos datos se puede despertar el interés de las personas en modificar hábitos de consumo y en buscar más información al respecto.

En este sentido, como propuesta fundamental, pueden organizarse cursos o talleres libres para adultos donde pueda brindarse información completa, clara y fehaciente para generar hábitos de consumo sustentables. Esto debe realizarse en lugares públicos, de fácil acceso y en horarios que tengan en cuenta la disponibilidad de los vecinos, para generar la mayor concurrencia.

Tanto el GCBA como las empresas distribuidoras deben llevar un registro de los vecinos que asisten a dichas charlas y elaborar un plan de seguimiento que importe el análisis del total de los consumos que realiza cada hogar. La idea sería que durante los primeros meses se haga un acompañamiento y se corrijan posibles excesos en el uso de los servicios energéticos.

En suma, es primordial que los vecinos tengan fácil acceso a esa información y que les resulte atractivo capacitarse en ese sentido.

Además, es importante que estos nuevos hábitos trasciendan las generaciones y puedan ser incorporados a nivel familiar por los distintos integrantes del hogar. Por ello, pueden agregarse talleres en las escuelas con capacitaciones en los usos racionales y eficientes adaptados a los distintos niveles de escolarización. En lo que aquí respecta, considero que la forma de captar la atención de los alumnos,

hoy en día, es desde el punto de vista ambiental ya que dicha problemática es de especial interés para las generaciones más jóvenes. Por ello, las charlas deben estar orientadas al consumo sustentable.

III. Conclusión

Como expliqué en un principio, el propósito de este capítulo era presentar algunas propuestas de eficiencia que, considero, son de fácil y rápida implementación para los vecinos del barrio.

El intercambio de luminarias ya se llevó a cabo en el Barrio Padre Carlos Mugica, lo que constituye un paso importante para dar en términos de eficiencia y de ahorro en energía.

Por otro lado, la información sobre usos racionales y eficientes es otro pilar importante. Como quedó expuesto en capítulo IV, existe una propuesta de que se lleven a cabo políticas en este sentido. De momento, resta aguardar la instalación de la red de baja tensión para ver las medidas que toman tanto el GCBA como las empresas prestatarias del servicio de energía eléctrica en el momento de realizar las conexiones definitivas.

Sentado ello, considero pertinente realizar algunas consideraciones finales con respecto a las propuestas brindadas. Como dije, lo que pretendo exponer son ciertas cuestiones en las que se puede trabajar con miras de lograr que los vecinos del Barrio Padre Carlos Mugica tengan acceso a un derecho a la energía en términos asequibles y sustentables. Dicha cuestión cobra relevancia al tiempo que se verifica que ese derecho no estaba garantizado siguiendo los parámetros mencionados. Los procesos de urbanización que se están llevando a cabo en las distintas villas de la Ciudad son un primer paso fundamental para lograr estos objetivos y el cumplimiento de los compromisos delineados.

No descarto que existan situaciones en las que, por la entidad de los derechos en juego, sea imperioso que no se pague por la electricidad, sin que ello merme la calidad del servicio. Eso también se evidencia en casos de familias de bajos ingresos. Todos los habitantes tenemos derecho a una energía asequible y sustentable, pero con distintas variantes de acuerdo a los diferentes sectores de la población; no se puede exigir lo mismo a todos ni usar los mismos parámetros para evaluar el pago de los servicios.

Lo esencial es determinar hasta dónde el Estado puede incidir en lo que se abona: si es suficiente la implementación de subsidios, u otros beneficios, o si, por el contrario, no resulta más beneficio que se ocupe de brindar herramientas para que los propios usuarios administren sus consumos de acuerdo a sus necesidades.

Por lo tanto, es imperioso que los procesos de urbanización presten especial atención a esta cuestión, que se garantice una energía que los vecinos puedan pagar y, para ello, una forma sencilla de comenzar este proceso es con eficiencia energética.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo me propuse demostrar que existe un derecho humano a la energía que se deriva de los derechos humanos consagrados en los pactos internacionales. Para ello, me enfoqué en el consumo residencial de electricidad e hice hincapié en que la energía satisface múltiples necesidades básicas del hogar siendo esencial para garantizar una vivienda adecuada.

Sin embargo, expuse que deben considerarse las implicancias ambientales del consumo de energía: las fuentes energéticas de origen fósiles son altamente contaminantes.

Con el objetivo de disminuir el avance del cambio climático, los Estados se reunieron para suscribir diversos compromisos en este sentido, entre los que se encuentra la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo N°7 refiere a la energía y establece que debe asegurarse de forma asequible, fiable, sostenible y moderna.

En estos términos, me centré en dos de esos aspectos y sostuve que ese derecho debe garantizarse de manera asequible -y no gratuita- (esto es, que una familia pueda afrontar los costos del servicio sin que represente un porcentaje alto de sus ingresos) y sustentable (lo que indica que deba ejercerse de conformidad con los compromisos internacionales en materia ambiental asumidos por el Estado argentino).

A su vez, propuse que una forma de cumplir con los parámetros mencionados es aprovechando los recursos de eficiencia energética. Los beneficios que de allí se desprenden están respaldados por resultados alcanzados a partir del estudio de la incorporación de técnicas de eficiencia energética a lo largo de los años. Allí expliqué no sólo los beneficios ambientales, sino también los progresos en términos de mitigación de la pobreza energética. De este modo, expliqué que los usos eficientes de la energía resultan ser una herramienta adecuada para colaborar en un consumo de tipo asequible y sustentable.

Partiendo de esa base, y analizando la forma en la que se brindaba el servicio eléctrico en las villas, advertí que existió durante mucho tiempo -y, pese a los esfuerzos, se prolonga hasta la actualidad- un incumplimiento por parte del Estado. El servicio estaba regulado por contratos celebrados entre el GCBA y las empresas prestatarias del servicio de distribución, mediante los cuales se establecía que los consumos de esos barrios serían abonados por el Gobierno y que las compañías no serían responsables de las conexiones internas. Esta situación, en sus orígenes, pretendió ser transitoria. Sin embargo, como expuse, su prolongación en el tiempo produjo la vulneración de derechos.

En efecto, el derecho a la energía no estaba garantizado en términos asequibles y sustentables: la energía que se brindaba no era de calidad ni segura para los usuarios y no existían medidores individuales que permitan discriminar y facturar el consumo de cada hogar. Ello afectaba ambas facetas del derecho.

Los procesos de urbanización e integración de estos barrios con el resto de la ciudad tienen, entre otros objetivos, el propósito de regularizar la provisión de servicios públicos entre los que se encuentra la energía eléctrica. En particular, en el Barrio Padre Carlos Mugica se instaló la red de media tensión y se encuentra en proceso el armado de la red de baja tensión. Destaco aquí lo importante de tener en cuenta los aspectos que hacen a la asequibilidad de la energía eléctrica en la transición hacia un servicio eléctrico formal.

En consecuencia, en este trabajo elaboré diversas propuestas que puedan colaborar con el proceso. En primer término, indiqué la importancia de la tecnología eficiente aplicada a la iluminación. Luego, me centré en el acceso a la información sobre los usos de la electricidad y cómo optimizarlos, conociendo el rendimiento de los electrodomésticos, cómo usarlos de manera eficiente y los valores consignados en la factura para tener un adecuado control de los consumos.

En este punto, es importante remarcar que, cuando consumimos energía, todos debemos tener noción del impacto ambiental que genera cada servicio eléctrico y de las consiguientes posibilidades de uso eficiente que tenemos a nuestro alcance. Tener información adecuada sobre eficiencia energética y el uso de los productos eléctricos sirve para acceder a una energía de tipo asequible y sustentable, respetando los derechos involucrados y los compromisos internacionales asumidos. Lo expuesto cobra especial relevancia cuando se trata de sectores vulnerables, donde la satisfacción de necesidades básicas se encuentra condicionada.

En virtud de ello considero que las propuestas de eficiencia elaboradas en el presente trabajo son útiles para que los vecinos tengan herramientas para afrontar esta nueva etapa en la que tendrán conexiones domiciliarias y abonarán la energía eléctrica de acuerdo con los consumos realizados, sin descartar los beneficios de la tarifa social que se vayan a aplicar.

Mi propuesta consiste en colaborar de alguna manera con esta etapa de transición para velar por el cumplimiento del derecho a la energía en términos asequibles y sustentables. Con la finalización definitiva del proceso de urbanización se podrá evaluar cómo evoluciona el consumo en cada uno de los hogares, cómo es su capacidad de pago y qué medidas adicionales se pueden tomar para revertir esta situación.

Como reflexión final también me gustaría destacar que las propuestas expuestas, por sí solas, no resultan suficientes para cumplir con las metas en torno a la eficiencia, dispuestas en el ODS N°7. Me concentro en un sector específico de la población de la CABA en el que, reconozco, los cambios en los hábitos de consumo sustentable difícilmente llevarían a un ahorro significativo que se refleje a mayor escala. Existen otros ámbitos, como el industrial o el sector transporte, en los que una modificación en los usos de la energía probablemente genere mayor impacto en la curva de intensidad energética nacional.

Por lo demás, no obsta lo expuesto el hecho de que las emisiones de gases de efecto invernadero que produce Argentina sean bajas en comparación con otros países. En efecto, se han asumido compromisos que deben cumplirse y, por lo tanto, es necesario un cambio de actitud. Es la sociedad en conjunto la que debe realizar mayores esfuerzos en todos los sectores, tomando cada vez más conciencia de las implicancias ambientales de nuestras acciones. No creo que la insignificancia de los impactos que puedan generar el cambio de pequeños hábitos sea óbice para no llevarlos adelante, más cuando no reporta mayores sacrificios.

Por otro lado, lo que pretendo dejar en evidencia en el presente trabajo es que existen grupos de personas -habitantes de las villas de la CABA- a los que se los privó de un acceso a la energía de forma segura. Los términos elaborados en el presente en cuanto a los requisitos que debe contener este derecho, sirven para reflexionar sobre estas situaciones: ¿cuáles son los costos que se soportaron por tener una energía gratuita? Ello, como expliqué, implicó situaciones de riesgo para los vecinos y la vulneración de sus derechos fundamentales contenidos en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. No se instalaron medidores individuales, no se confeccionaron facturas y no se les permitió a los usuarios ejercer un control de los consumos del hogar.

De este modo, se genera un debate en torno a la probabilidad de que i los sectores más pobres paguen o no por los servicios públicos que utilizan. El problema radica, a mí parecer, en que no se cuestiona la calidad ni mucho menos la asequibilidad del servicio. Ello implica analizar la capacidad de pago de cada hogar y buscar la manera en que ello no repercuta en la economía, atendiendo a lograr un servicio seguro y de calidad.

En este trabajo expliqué lo esencial que resultan los usos energéticos para cubrir necesidades básicas dentro de un hogar y me centré en su caracterización como derecho dentro del ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Debido a ello, mi propuesta consiste en brindar herramientas que, complementadas con los beneficios pertinentes como la tarifa social, sirvan para alcanzar buenas prácticas en el uso de la energía en un ámbito residencial y se garantice un servicio eficiente y de calidad para los usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, “A la luz de las desigualdades. Informe sobre la prestación discriminatoria del servicio de energía eléctrica en las villas de la ciudad”, Agosto 2010. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://acij.org.ar/a-la-luz-de-las-desigualdades-2/>
- Aliciardi, María Belén, “Gobernanza ambiental internacional: incorporación de la variable ambiental a la toma de decisiones”, Revista de Derecho Ambiental, Ed. Abeledo Perrot, N°37, enero-marzo 2014, pp. 97-117.
- Altomonte, Hugo; Coviello, Manlio y Lutz, Wolfgang F. “Energías renovables y eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Restricciones y perspectivas”, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, Chile, 2003.
- Asamblea General de Naciones Unidas, “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland), Nota del Secretario”, Informe A/42/427, 1984. Se puede consultar en el siguiente enlace [A/42/427 - S - A/42/427 -Desktop \(undocs.org\)](#).
- Asamblea General de Naciones Unidas, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 2015, A/RES/70/1, se puede consultar en el siguiente enlace https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S
- Barrios, Romina Analía y Magno, Julieta “Los procesos de re urbanización de villas en Ciudad de Buenos Aires. Aportes para analizar el caso de Villa 20, Lugano”, Congreso Internacional Vivienda y Ciudad: Debate en torno a la Nueva Agenda Urbana, Córdoba, Argentina, Junio 2018, publicado en Revista Hábitat Inclusivo, N°11.
- Bianchi, Alberto B. y Sacristán de Bianchi, Estela, “La distribución de la Electricidad en la Argentina”, publicado en Ferrara, Pablo (coordinador) “*Tratado de la Regulación de la Energía*”, t. 2, Ed. Instituto de la Energía “General Mosconi” IAE, 2017.
- Blanco López, Pablo Roberto “Caracterización del sector energético en Centroamérica: un enfoque social, ambiental y económico”, publicado en “*Energía, cambio climático y desarrollo sostenible: los desafíos para América Latina, Memorias del Premio “Dr. Fernando Cuevas” 2010*”, Ciudad de México, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, 2017, pp. 411-426.
- Boullaude, Gustavo “Facultades de los entes reguladores en materia tributaria”, publicado en Pérez Hualde, Alejandro (director) “*Servicios públicos y organismos de control*”, Ed. Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, 1° edición, 2006.
- Burgess, Robin; Greenstone, Michael; Ryan, Nicholas; y Sudarshan, Anant “*The consequences of Treating Electricity as a Right*”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 34, Número 1°, 2020, pp. 145–169.
- Calegari de Grossi, Lydia E., “La vivienda es inseparable del medio ambiente”, publicado en Jurisprudencia Argentina N°1918-2016, 2001, pp. 1092.
- Carrizo, Silvina; Jacinto, Guillermina; Lorenzo, Paola y Gil, Salvador “*Sostenibilidad y eficiencia en el suministro de servicios energéticos a poblaciones dispersas y de bajos recursos*”, publicado por la Cámara Argentina de la Construcción, 2017.

- Cassagne, Ezequiel, “El nuevo marco normativo de las energías renovables”, publicado en La Ley, 2017, Cita Online: AR/DOC/499/2017
- Cicero, Nidia Karina “*Servicios Públicos y Federalismo. Análisis de una historia de conflictos y una propuesta de superación*”, Ed. Eudeba, CABA, 1° edición, 2013.
- Cludius, Johanna M., “*Distributional Effects of Energy and Climate Policy*”, Tesis doctoral, UNSW Business School, Australia, 2015.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “*Monitor de Servicios Públicos en villas. Informe consolidado de siete villas de la CABA*”, Defensoría del Pueblo y Centro de Estudios de Ciudad Universidad de Buenos Aires, octubre 2020.
- Durán, Rodrigo y Condorí, Miguel Ángel “El acceso a la energía desde la óptica de los derechos humanos. Su medición y relación con el acceso a otros derechos elementales en Salta, Argentina”. Instituto de Investigaciones en Energía no Convencional (INECO, UNSa. CONICET), publicado en “*Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*”, Vol. 10, pp 12.57-12.67, 2015.
- Epp, Charles R., “*La revolución de los derechos. Abogados activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*”, Ed. siglo veintiuno, Buenos Aires, 1° edición, 2013
- Fernández Blanco, Carolina, “*Derecho y Desarrollo. Una visión desde América Latina y el Caribe*”, Editores del Puerto, Buenos Aires, 1° edición, 2013.
- Ferrara, Pablo (coordinador) “*Tratado de la Regulación de la Energía*”, Ed. Instituto de la Energía “General Mosconi” IAE, Buenos Aires, 2017.
- Foster, Scott y Elzinga, David, “*El papel de los combustibles fósiles en un sistema energético sostenible*”, Crónica ONU, publicado en el siguiente enlace: <https://www.un.org/es/chronicle/article/el-papel-de-los-combustibles-fosiles-en-un-sistema-energetico-sostenible>
- García Matíes, Rafael “Las entidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible. Algunas notas sobre la naturaleza jurídica de la Agenda 2030”, publicado en *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, Ed. Nueva Época, Madrid, N°5 enero - junio 2016, pp. 96–105, se puede consultar en el siguiente enlace: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i5.10347>.
- Gialdino, Rolando E. “El carácter adecuado de la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos”, publicado en La Ley, 2012, Cita Online: AR/DOC/9618/2012.
- “Glosario Multilingüe de términos sobre asentamientos humanos”, *United Nations Centre for Human Settlements* (Habitat), Nairobi, 1992. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://digitallibrary.un.org/record/830503>
- González Napolitano, Silvina S y Pulvirenti Orlando “*Introducción al estudio de los Derechos Humanos*” Ed. Errepar, Buenos Aires, 1° edición, 2011.
- Juárez, María Eugenia, “*Análisis sobre la focalización de la Tarifa Social Federal en el Servicio Público de en las Áreas de Concesión de Edenor y Edesur*”, Asociación Argentina de Economía Política, 2019.
- Krolik, Christophe, “Por un derecho universal a los servicios energéticos modernos”, publicado en *Revista Argentina de Derecho de la Energía, Hidrocarburos y Minería*, Ed. Ábaco de Rodolfo de Palma, N°9, Mayo-Julio 2016, pp. 197-2013.

- Larrañaga, Karina María, “Los objetivos de desarrollo sostenible y su vinculación con el sistema de derechos humanos”, publicado en La Ley, Cita Online: AR/DOC/2712/2018.
- Löfquist, Lars, “Is there a universal right of electricity?”, The international Journal of Human Rights, 2019, pp. 711-723.
- Mata Segreda, Julio F. “Demanda y eficiencia energéticas”, publicado en “Energía, cambio climático y desarrollo sostenible: los desafíos para América Latina, Memorias del Premio “Dr. Fernando Cuevas” 2010”, Ciudad de México, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, 2017, pp 83-92.
- Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 4º edición, 1993.
- Messina, Diego y Contreras Lisperguer, Rubén, “Sostenibilidad energética en América Latina. Reporte de los indicadores del Objetivo de Desarrollo Sostenible 7”, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile, 2019.
- Navarro Gómez, Judith Catalina, “Propuesta metodológica para la elaboración de planes nacionales de eficiencia energética para los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)”, Ciudad de México, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, Ciudad de México, 2017.
- Ochoa, Rigoberto García, “Pobreza energética en América Latina” Publicación de Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile, 2014.
- Pérez Hualde, Alejandro “El usuario y el servicio público en Argentina”, publicado en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Canosa Usera, Raúl, editores, “Derecho de los consumidores y usuarios: una perspectiva integral”, Villanueva Centro Universitario, Ed. Netbiblo, La Coruña, 2008, pp. 174-192.
- Pérez Hualde, Alejandro, “Servicios públicos, régimen, regulación y organismos de control”, publicado en Pérez Hualde, Alejandro (director) “Servicios públicos y organismos de control” , Ed. Lexis Nexis Argentina, Buenos Aires, 1º edición, 2006.
- Ricciardi, María Victoria; Maranzana, Albertina; Rodríguez Fortes, Rocío; Villanueva, Luis; Valentini, Mariano; Rojo, Germán y Larghi, Roque, , “Informe: El IVC frente a las villas de la Ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos (COHRE), Porto Alegre, 2008.
- Samaniego, Joseluis; Galindo, Luis Miguel; Mostacedo Marasovic, Silvia Jessica; Ferrer Carbonell, Jimmy; Alatorre, José Eduardo y Reyes, Orlando, “Síntesis de Políticas Públicas sobre cambio climático – El cambio climático y el sector de energía en América Latina”, Publicación de las Naciones Unidas - CEPAL, Santiago de Chile, 2017.
- Sánchez, Jeannette; Blanco, Alfonso; Yépez, Ariel; Coviello, Manlio; Schuschny, Andrés y Aiello, Roberto G., “Eficiencia energética en América Latina y el Caribe. Avances y oportunidades”, Banco Interamericano de Desarrollo, junto con CEPAL y OLADE, 2017.
- Sánchez Suárez, Cecilia, “De la vulnerabilidad energética al derecho a la energía”, Ed. Ecologistas en acción, 2018.
- Secretario General ONU “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización. Informe A/70/1”, 2015, se puede consultar en el siguiente enlace: <https://undocs.org/es/A/70/1>

- Tanides, Carlos Gustavo (coordinador) “*Escenarios energéticos para la Argentina (2013-2030) con políticas de eficiencia*”, Fundación Vida Silvestre Argentina, 2013. Se puede consultar en el siguiente enlace: https://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/escenarios_energeticos_para_la_argentina_2013_2030_con_politicas_de_eficiencia.pdf
- Tanides, Carlos Gustavo, “*Manual de Iluminación Eficiente*”, Programa de Iluminación Eficiente ELI (*Efficient Lighting Initiative*) del *Global Environment Facility* (GEF) administrado por la Corporación Financiera Internacional (CFI) del grupo Banco Mundial, editado en CD-ROM, junio 2002.
- Thomson, Harriet y Bouzarovski, Stefan, “*Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action*”, *EU Energy Poverty Observatory*, 2019.
- Travieso, Juan Antonio (director) “*Derechos Humanos y Garantías. Bases para su estudio y análisis*”, elDial.com, Ed. Albrematica, CABA, 2019.
- Vaccotti Martins, Luciana, “*En los márgenes de la política. Migrantes y movilizaciones por el derecho a la vivienda en las villas de la ciudad de Buenos Aires: el caso del Playón de Chacarita (2001-2014)*”, Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 2015. Publicada en <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/83202>
- Vagliasindi, María, “*Implementing Energy Subsidy Reforms. Evidence from Developing Countries. Directions in Development*”, *International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank*, Washington DC, 2013.
- Ventura Robles, Manuel E. “La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Civiles y Políticos” *Agenda Internacional*, Año 12, N°23, 2006, pp. 93-133. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/8311>
- Villegas Basavilbaso, Benjamín, “*Derecho administrativo*”, Ed. Tipográfica Editora Argentina, t. 3, Buenos Aires, 1951
- Zachmann, Georg; Fredriksson, Gustav y Claeys, Grégory “*The distributional effects of climate policies*”, Bruegel Blueprint Series, Vol. 28, 2018.
- Zavallá Lagos, Raúl; Guillermina, Jacinto; Carrizo, Silvina y Gil, Salvador, “*Eficiencia energética, una herramienta para mitigar la pobreza y las emisiones*”, publicado en Cámara Argentina de la Construcción - Área de Pensamiento Estratégico, 2021, se puede consultar en el siguiente enlace: [79](https://www.camarco.org.ar/2021/02/01/eficiencia-energetica-una-herramienta-para-mitigar-la-pobreza-y-las-emisiones/#:~:text=Eficiencia%20energ%C3%A9tica%2C%20una%20herramienta%20para%20mitigar%20la%20pobreza%20y%20las%20emisiones,-By%20Maria%20Victoria&text=Esta%20reducci%C3%B3n%20de%20consumo%20disminuye%20efecto%20invernadero%20(GEI), 2021.

</div>
<div data-bbox=)

JURISPRUDENCIA

- “Alvarez Maximiliano y otros contra Cencosud SA sobre acción de amparo”, CSJN Fallos: 333:2306, sentencia del 7/12/10
- “Torrillo, Atilio Amadeo y otro contra Gulf Oil Argentina SA sobre daños y perjuicios” CSJN Fallos 332:709, sentencia del 31/3/09
- “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros contra Ministerio de Energía y Minería sobre amparo colectivo” CSJN Fallos 339:1077, sentencia del 18/8/16.
- “Amador, Olga Matilde y otros contra GCBA sobre amparo”, Juzg. CATyRC N°11, Expte. 16981/0, sentencia del 29/3/19
- “Moralez Chavez Carmen María y otros contra GCBA y otros sobre amparo”, Juzg. CATyRC N°4, Expte. 33980/0, sentencia del 23/4/10
- “Zárate Villalba Juan Ramón y otros contra GCBA sobre amparo”, Juzg. CATyRC N°4, Expte. 17699/0, sentencia del 30/9/14
- “Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y otros c/GCBA s/amparo” Juzg. CATyRC N°4, Expte. N°39716/0, sentencia del 9/12/13
- “Kawas Fernández Vs. Honduras”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 196, sentencia de 3/4/09
- “Kersich, Juan Gabriel y otros contra Aguas Bonaerenses SA y otros sobre amparo” CSJN Fallos 337:1361, sentencia del 2/12/14