asuntos públicos .cl

Centro de estudios del desarrollo

/asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

22/09/2014
Política Sectorial
Pobreza Energética, desafíos de política para Chile

15/09/2014
Política
América Latina y esperanza cristiana

08/09/2014
Política
Retórica y Reformas: Releyendo a Albert O. Hirschman

01/09/2014
Política
Lucro, ganancias y codicia

28/08/2014
Sociedad
El impacto de los medios de comunicación: El caso de Puente Alto y dos reportajes de investigación. Parte II

21/08/2014
Sociedad
El impacto de los medios de comunicación: El caso de Puente Alto y dos reportajes de investigación. Parte I

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1160

Política Sectorial 22/09/2014

Pobreza Energética, desafíos de política para Chile

Cristián Mires Barrueto[1]

Introducción

El alza que experimentan los precios de la energía está generando que un número cada vez mayor de personas de bajos ingresos sufra problemas de salud y exclusión social, debido a su limitada capacidad para reducir su consumo energético. Esta es una forma de empobrecimiento que surgió después de la reestructuración de los sectores eléctricos que muchos países iniciaron a partir de los años 90, experimentándose las mayores alzas en países pioneros en dicho proceso de reestructuración (Chile, República Checa, Hungría y Nueva Zelanda). Actualmente, la pobreza energética es cada vez más común en el mundo, siendo foco de especial atención en el Reino Unido, Irlanda, Europa, Estados Unidos y Nueva Zelanda (Chester, 2011).

Chile presenta uno de los precios de energía más altos del mundo, lo cual perjudica a las familias chilenas y al desarrollo económico nacional, siendo los sectores de menores recursos quienes gastan una mayor parte de sus ingresos en abastecimiento eléctrico[2] (CCTP, 2011). Pese a ello, en Chile no existen cifras ni estudios que permitan dimensionar el alcance de la pobreza energética. Es por esto que el objetivo de este artículo es analizar este fenómeno a nivel comparado, con el objeto de llamar la atención sobre la importancia de abordar el tema en el país. En la primera parte, se analizará qué se entiende por pobreza energética; luego se describirá cuáles son sus causas y consecuencias; posteriormente se estudiarán las políticas tendientes a mitigar este fenómeno, dando un énfasis especial a la eficiencia energética; para terminar con una mención del actual enfoque sobre este tema en Chile.

---

[1] Abogado, Universidad de Chile. Magister en Medio Ambiente, Universidad de Melbourne, Australia.

[2] Los precios de la electricidad en Chile han aumentado 109,8% en el decenio 1990-2000 y 166,3% en el decenio 2000-2010 (Chester, 2011).

¿Qué es la pobreza energética?

La literatura científica que estudia el impacto de los altos precios de la energía en las personas, se ha conceptualizado como Pobreza Energética[3](PE). Usualmente, su análisis se enmarca en el contexto del estudio de la política energética. Sin embargo, se trata de una materia transversal que cruza áreas como cambio climático y pobreza. El concepto de PE tiene su origen en organizaciones de base del Reino Unido e Irlanda durante la década de los 80, cuando, producto de la crisis del petróleo de los años 74 y 79, los costos de la energía aumentaron significativamente, incrementando drásticamente las cuentas de energía de los consumidores residenciales (Chester, 2011; Lloyd, 2006).

Primero que todo, es necesario diferenciar los conceptos de pobreza y PE. Mientras que la pobreza dice relación con ingresos insuficientes para cubrir las necesidades básicas de una persona o una unidad familiar, la PE, en cambio, se refiere a la ineficiencia energética de la vivienda como consecuencia de la falta de recursos económicos para mejorar su calidad, factor que determina que una persona se encuentre en dicha situación. Como resultado de ello, la vivienda es difícil de calefaccionar y las personas provenientes de los segmentos económicamente más vulnerables se ven forzados a pagar por la forma de calefacción más cara. Dicho de otra manera, una mayor cantidad de ingresos puede cubrir las necesidades básicas de una persona y sacarla de la situación de pobreza, pero no necesariamente va a ocurrir lo mismo tratándose de la PE, porque la cantidad de recursos necesarios para mejorar la calidad de la vivienda para hacerla eficiente, son tan altos, que el posible aumento de ingresos no será suficiente para costear el mejoramiento del inmueble, y en consecuencia, se verá obligado a seguir pagando por la forma de energía más cara (Boardman, 2010).

El Reino Unido es el único país que cuenta con una definición oficial de PE: "los hogares en situación de PE son aquellos que destinan más del 10% de sus ingresos en gastos energéticos, incluyendo los equipos domésticos, para satisfacer un nivel de confort térmico adecuado en su hogar"[4]. Por otro lado, el Proyecto Europeo de Pobreza Energética y Eficiencia Energética (European Fuel Poverty and Energy Efficiency Project, EPEE), define PE como "la dificultad o imposibilidad que presenta un hogar en mantener la vivienda en condiciones térmicas adecuadas a un precio razonable" (EPEE, 2009, p. 1).

Estudios recientes estiman que 150 millones de personas se encuentran actualmente en situación de PE tan sólo en la Unión Europea; y sólo en el Reino Unido 5 a 6 millones de personas se encuentran afectados por este fenómeno (Bird et al., 2010; Heffner& Campbell, 2011). En Estados Unidos, cerca de 16 millones de personas se encontraban en la misma situación en 2006 y en Nueva Zelanda el número de personas en situación de PE alcanza a 1 millón (cerca de un 25% de la población) (Chester, 2011).Un panorama económico inestable y la volatilidad en el precio de la energía han hecho que esta tendencia se repita alrededor del mundo.

[3] Este uso del término PE (falta de acceso a servicios energéticos), puede confundirse con la falta de acceso a infraestructura energética, término que ha sido utilizado por Naciones Unidas en su iniciativa Energía Sostenible para Todos.
[4] La definición está de acuerdo con las recomendaciones establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que establece como estándar 18°C para las áreas comunes y 16°C para los dormitorios.

©2003 asuntospublicos.cl

El problema de la PE se ha convertido en una preocupación para los gobiernos de países desarrollados. Por ejemplo, en mayo del año 2009, el Parlamento Europeo adoptó el tercer paquete de energía, el cual comprendía tres regulaciones y tres directivas. La Tercera Directiva de Electricidad (2009/72/EC[5]) contiene medidas de protección para consumidores vulnerables de energía y establece que los estados miembros deben adoptar medidas apropiadas para mitigar la PE como planes nacionales de energía, beneficios sociales para asegurar el suministro de energía para consumidores más vulnerables y lograr mejoras en eficiencia energética. Esto significa que a partir del año 2011, todos los estados miembros debían comenzar a producir reportes sobre PE en sus respectivos países (Boardman, 2010).

Causas y consecuencias de la pobreza energética

Son numerosas las personas y familias en situación de PE, siendo especialmente susceptibles de sufrir este fenómeno aquellos hogares de bajos ingresos que reúnen otras condiciones de vulnerabilidad como vejez, discapacidad y familias monoparentales (Chester, 2011). Tres son los factores que contribuyen a la PE: nivel de ingreso, costos de la energía y calidad de las viviendas (Bird et al., 2010). De todos estos factores, el precio de la energía es el factor determinante de la PE, lo cual hace prever, dados los altos precios actuales de la energía, que la tendencia es que la PE continúe al alza en el futuro cercano (Heffner & Campbell, 2011).

Las familias que sufren de PE están imposibilitadas de calefaccionar y ventilar eficientemente sus viviendas y presentan dificultades para pagar sus cuentas de energía. En ese sentido, la PE incide directamente en la salud de las personas, concentrándose en aquellos más vulnerables como niños, ancianos y personas que padecen de enfermedades crónicas. Para poder calentar sus hogares, las personas buscan formas alternativas de calefacción como leña o carbón, las cuales aumentan los riesgos por accidentes, incendios y envenenamiento por monóxido de carbono. Adicionalmente, las personas afectadas por PE también pueden presentar problemas a su salud mental como ansiedad, exclusión y aislamiento social y pérdida de autoestima[6] (EPEE, 2005). En Estados Unidos, el trabajo del programa *Children´s Health Watch* ha permitido identificar que la PE a menudo coexiste con inseguridad alimentaria, donde las familias deben optar entre servicios energéticos adecuados u otros esenciales, como alimentos (Heffner & Campbell, 2011).

Estudios demuestran que la PE presenta una incidencia mayor en personas que habitan viviendas sociales o propiedades arrendadas, las cuales suelen presentar deterioros materiales significativos (Heffner & Campbell, 2011). La humedad presente en las viviendas puede dañar la construcción, aumentando la pérdida de calor y en la medida que la vivienda sufre un mayor deterioro, más cuesta mantener una temperatura adecuada y evitar la humedad (EPEE, 2005).

[5] European Commission (Comisión Europea).
[6] Para información más detallada, ver: EPEE (2005). *Diagnosis de las causas y de las consecuencias de pobreza energética en Bélgica, Francia, Italia, España y Reino Unido*.

©2003 asuntospublicos.cl

Instrumentos de política para combatir la pobreza energética, en especial la eficiencia energética

Algunos gobiernos están utilizando un conjunto de políticas para mitigar la PE, entre ellas, subsidios al pago de consumos eléctricos y tarifas sociales para consumidores de sectores más vulnerables, recambio gratuito de artefactos ineficientes y asistencia financiera con el objetivo de mejorar la eficiencia energética (EE) de las viviendas (Heffner & Campbell, 2011).

La experiencia ha demostrado que el reacondicionamiento térmico de viviendas y otras mejoras en EE (por ejemplo aislamiento de cañerías y mejora de calefones, reemplazo de artefactos ineficientes, etc.) enfocados en familias de bajos ingresos, son considerados como los medios más racionales y sustentables para lograr una solución permanente y efectiva al problema de las casas frías o ineficientes. Esto se debe a que los programas de EE implican un único desembolso económico por parte del Estado que reduce sustancialmente requerimientos energéticos, lográndose simultáneamente un mayor nivel de confort y calor para las familias afectadas, además de una reducción de los gastos del gobierno en tarifas sociales y subsidios para el pago de cuentas de energía (Heffner & Campbell, 2011). Adicionalmente, cuando ello deriva en una disminución en la demanda de energía, se logran sinergias positivas entre las políticas de PE y cambio climático (Boardman, 2010).

Una serie de países han reconocido los beneficios económicos y sociales de la aplicación de políticas de EE enfocadas en los segmentos de menores ingresos. Estudios llevados a cabo en Nueva Zelanda confirman lo anterior, destacando que programas de EE se traducen en beneficios a la salud, aumento de la productividad laboral, disminución del ausentismo escolar y bajas en las consultas médicas y admisiones de urgencia por enfermedades respiratorias. Más aún, iniciativas de este tipo que se enfocan en segmentos más vulnerables y en las viviendas de peor calidad tienen el potencial de reducir inequidades[7](Howden-Chapman, 2007). Cabe mencionar otros ejemplos con similares resultados, como en Estados Unidos, donde el Departamento de Energía, a través de su programa de apoyo al reacondicionamiento térmico, ha reacondicionado un total de 6 millones de viviendas en los últimos 30 años, mientras que en el Reino Unido, los programas *Warm Front* and *Energy Assistance,* han mejorado el aislamiento térmico y calefacción de dos millones de viviendas desde 2001(Heffner & Campbell, 2011). De esta manera, medidas de EE representan intervenciones rentables que mejoran la salud y el bienestar de las personas y tienen un alto grado de aceptación por la comunidad y por responsables de política.

La pobreza energética en Chile

En Chile el Gobierno carece de una política social destinada a combatir la PE, caracterizándose por un enfoque fragmentado a través de una serie de medidas enfocadas en segmentos de menores ingresos pero sin una definición clara de objetivos y estrategias, ni una visión de largo plazo.

[7] Para información más detallada, ver: Howden-Chapman, P. (2007). Effect of insulating existing houses on healthinequality.

©2003 asuntospublicos.cl

Dentro de las políticas de energía enfocadas en sectores de menores ingresos, se estableció entre 2005 y 2006 un subsidio al pago del consumo eléctrico para segmentos de bajos ingresos, cuyo propósito fue disminuir el impacto de las tarifas eléctricas sobre sus presupuestos. Con posterioridad a la implementación de este subsidio, el Gobierno estableció un apoyo fijo de, $18.000 para consumidores del SIC[8] y de $12.000 para el SING[9] (CCTP, 2011). Además, el Estado implementó entre marzo de 2008 hasta fines de 2009, un programa de recambio de ampolletas de los hogares pertenecientes al 40% más vulnerable de la población (PROGEA, 2010). En el presente año, el Gobierno restituyó el Bono de Invierno, que es un beneficio de $51.975 que se entrega por una sola vez a pensionados de bajos ingresos[10] (La Tercera, 2014). Asimismo, Chile cuenta con una regulación en materia de EE de viviendas que data del año 2000 para techumbres, la cual se extendió a toda la envolvente[11] en 2007. Además, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), a partir del año 2009, entrega un Subsidio para el Reacondicionamiento Térmico de Viviendas, entre las regiones de O´Higgins y Magallanes[12] (Fissore & Colonelli, 2013).

Recientemente, el Gobierno anunció la Agenda de Energía, la cual establece un conjunto de políticas a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo. Este plan representa un avance en la dirección correcta, ya que contempla un conjunto de medidas que tienen por objeto mitigar la PE. Dentro de estas medidas enfocadas en sectores de menores ingresos, se destacan entre otras, un incentivo a la instalación de paneles termo solares en viviendas sociales nuevas y existentes, nuevos estándares de habitabilidad y EE en viviendas, la entrega de UF 1.000.000 al año por medio del Subsidio de Acondicionamiento Térmico de Viviendas, además de la elaboración de una política de calefacción a leña sustentable[13](Ministerio de Energía, 2014; Comando de M. Bachelet, 2013).

[8] Sistema Interconectado Central.
[9] Sistema Interconectado del Norte Grande.
[10] El beneficio está enfocado a pensionados de bajos ingresos cuya pensión no ascienda a más de $136.434 y se entrega junto a la pensión de mayo, con el objetivo de darles un apoyo para los gastos extras durante los meses de frío.
[11] Techumbre, muros, piso ventilado, etc.
[12] En total, han sido 15.538 subsidios asignados entre el año 2009 y 2011. El subsidio se dirige a personas propietarias o asignatarias de una vivienda de carácter social o cuyo valor de tasación no supere los 650 UF, construida por el Estado o el sector privado. De acuerdo a la evaluación de este estudio, junto con mejorar la calidad técnica de las viviendas, disminuye el consumo de energía y mejora la habitabilidad de los hogares y la salud de las personas. Además, la iniciativa genera mejoras sustanciales en la calidad de vida de las personas, cumpliéndose con el objetivo de ahorro de energía planteado por el Ministerio, con un potencial de aumento de dicho ahorro de hasta 40% o 50% (Fissore & Colonelli, 2013).
[13] A lo anterior, se agregan la implementación de subsidios para la instalación de sistemas solares térmicos en la reconstrucción de las viviendas de Arica, Iquique y Valparaíso; la creación de una "Mesa de Calefacción y Leña"; la presentación de un proyecto de Ley de EE, donde uno de sus componentes sería la EE para hogares, pequeñas industrias y comercios; continuándose con el Plan de Acción de EE 2020. Por otra parte, se agregará a los reglamentos respectivos la definición de "cogeneración eficiente", que es la generación de energía eléctrica y calefacción en un solo proceso. Además, se regulará el mercado del gas y se ampliará su cobertura a nivel nacional.

©2003 asuntospublicos.cl

Conclusiones y recomendaciones de política

Este estudio preliminar revela la actual escasez de investigación en este tema en Chile, siendo imprescindible identificar y cuantificar su alcance en el país. La PE debe ser considerada como una problemática social, que debe abordarse a través de las políticas gubernamentales y enmarcarse dentro del objetivo de lograr un desarrollo inclusivo que permita reducir inequidades sociales, diferenciando entre políticas de corto y de largo plazo. En el corto plazo, la política pública deberá orientarse a entregar subsidios al pago de consumos de energía y tarifas sociales para consumidores de sectores más vulnerables. En el largo plazo, el foco deberá ser la implementación de medidas de EE y microgeneración de energía.

La estrategia que se adopte deberá basarse en la premisa que los precios de la energía seguirán subiendo. Por consiguiente, es necesario adoptar un enfoque precautorio, reconociendo en principio que, dada la volatilidad de los precios de la energía, existe un riesgo de futuros incrementos de precios y que estos causarán mayor PE. Adicionalmente, el diseño de toda política sobre PE, debe tomar en cuenta los cambios tecnológicos que puedan tener un impacto en dicho fenómeno. En este sentido, la instalación de *´medidores inteligentes´* en las viviendas y el uso de energías renovables para calefacción (cogeneración de calefacción y electricidad, biomasa y calefacción distrital), pueden entregar nuevas alternativas para mitigar la PE, especialmente para personas que no cuentan con conexión a gas (Bird et al., 2010).

Si los objetivos de política se cumplen, se logrará una mayor seguridad energética, una reducción del gasto público en salud y menores emisiones de gases efecto invernadero del sector residencial, se crearán nuevos trabajos, provocando un estímulo en la economía e innumerables beneficios para la vida de miles de personas a través de la progresiva disminución de la PE.

©2003 asuntospublicos.cl

Referencias

Bird, J., Campbell, R., & Lawton, K. (2010). The Long Cold Winter: Beating fuel poverty. *Institute for Public Policy Research*.

Boardman, B. (2010). *Fixing Fuel Poverty. Challenges and Solutions*: Earthscan.

Chester, L. (2011). Energy impoverishment: Addressing capitalism's new driver of inequality. *Department of Political Economy, University of Sydney, Australia*.

Comando de Michelle Bachelet(2013). *Chile de todos. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018*.

Comisión Ciudadana-Técnico-Parlamentaria (2011). *Chile necesita una gran reforma energética. Propuestas de la comisión ciudadana-técnico-parlamentaria para la transición hacia un desarrollo eléctrico limpio, seguro, sustentable y justo.*

European Fuel Poverty and Energy EfficiencyProject(2005). *Diagnosis de las causas y de las consecuencias de pobreza energética en Bélgica, Francia, Italia, España y Reino Unido*.

European Fuel Poverty and Energy Efficiency Project (2009). *Estudio de la pobreza energética en Europa*.

Fissore, A., & Colonelli, P. (2013). *Evaluación Independiente del Programa de Reacondicionamiento Térmico. Informe Final*.

Heffner, G., & Campbell, N. (2011). Evaluating the co-benefits of low-income energy-efficiency programmes. *International Energy Agency*.

Howden-Chapman, P. (2007). Effect of insulating existing houses on health inequality: cluster randomised study in the community. *BMJ ONLINE FIRST bmj.com*.

La Tercera (2014), Claves del Bono Invierno: ¿cuándo y cómo se pagará el beneficio? visitada 14 Mayo 2014 desde<http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/04/674-575973-9-bono-invierno-cuando-y-como-se-pagara--el-beneficio.shtml>

Lloyd, B. (2006). Fuel Poverty in New Zealand. *Social Policy Journal of New Zealand*.

Ministerio de Energía (2014). *Agenda de Energía. Un Desafío País, Progreso para todos.*

Programa de Gestión y Economía Ambiental (2010). Evaluación de Programas de Eficiencia Energética. Informe Final.

©2003 asuntospublicos.cl