

Contribución de los servicios energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la mitigación de la pobreza en América Latina y El Caribe

Síntesis ejecutiva



La redacción de este documento estuvo a cargo de Roberto Kozulj, bajo la coordinación de Hugo Altomonte (CEPAL) y Leida Mercado (PNUD), y contó con la colaboración de Jean Acquatella (CEPAL), Pierre Guedez (PNUD), Luciana Silvestri, María Elena Agüero y Agustina Briano (Club de Madrid).

Establecida en 1948, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales del sistema de las Naciones Unidas. Su fundación tuvo como objeto la contribución al desarrollo económico de América Latina, la coordinación de las acciones para su promoción y el reforzamiento de las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la red mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo. Sus cometidos esenciales son promover el cambio y conectar a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. El organismo está presente en 166 países y su trabajo consiste en apoyar a los gobiernos y las personas en la búsqueda de sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo.

El Club de Madrid es una organización independiente dedicada al fortalecimiento del liderazgo y los valores democráticos en el mundo. Para ello, cuenta con la experiencia única de sus miembros: más de 71 ex Jefes de Estado y de Gobierno de 50 países que constituyen el mayor foro existente de ex Presidentes y Primeros Ministros y ofrecen a los líderes de hoy una fuente de conocimiento y liderazgo político.

La publicación de este documento contó con financiamiento de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones que han apoyado el proyecto. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Índice

Prólogo	5
Introducción	9
I. Acerca de la pobreza y su evolución en la región	11
II. Acerca de la caracterización de la pobreza energética	13
III. El impacto de las reformas energéticas sobre las dimensiones sociales y ambientales	17
IV. Energía y objetivos de desarrollo del milenio: resultados del análisis de los documentos analizados.....	19
V. Hacia la energización de los marcos nacionales de planificación y el logro de los ODM.....	21

Índice de gráficos

Gráfico 1	Consumo energético residencial por habitante (excluyendo leña) e IDH	14
Gráfico 2	Diferencias en el acceso medio al equipamiento, consumo medio por habitante de energía proveniente de fuentes modernas e índice de desarrollo humano	15
Gráfico 3	Consumo total de leña en América Latina y el Caribe, pobreza y tasa de urbanización 1970-2006.....	16

Prólogo

En el debate sobre la energía parece haber una dimensión que suele quedar en las penumbras: su relación con la pobreza y el desarrollo. En este documento se intenta arrojar algo de luz sobre este aspecto olvidado en la formulación de las políticas públicas.

A continuación, se presentan los resultados del esfuerzo conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Club de Madrid, tendientes a explicitar el papel fundamental que reviste el acceso a fuentes de energía de calidad en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En general, el acceso a servicios energéticos de calidad, como elemento fundamental de la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones ambientales de los grupos socialmente más vulnerables, es un tema que figura con poca relevancia en las políticas oficiales de los gobiernos. En los planes nacionales de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y los planes y estrategias energéticas de un número muy amplio de países de América Latina y el Caribe no se menciona la relación entre energía y pobreza, y cuando se habla de ella, no se la trata a fondo.

En América Latina y el Caribe se han realizado pocas investigaciones en torno a los vínculos entre el acceso a servicios energéticos y el logro de metas nacionales de desarrollo, reducción de la pobreza y protección ambiental. En este documento se precisa que, pese a las elevadas tasas de urbanización alcanzadas en la región, casi 30 millones de personas aún carecen de energía eléctrica y de estas, 21,4 millones son pobres (un 73%). La ausencia de servicios eléctricos se relaciona de manera directa con la pobreza: se estima que del total de pobres de la región (200 millones), aproximadamente un 10% carece de servicios eléctricos, cifra que sube al 30% cuando se considera la población indigente.

Un gran número de familias aún no puede acceder a combustibles modernos para la cocción de alimentos, y cuando lo logra, paga por ello una desmedida proporción de sus ingresos, lo que acentúa la inequidad social en la región. Asimismo, en áreas donde se observa mayor consumo de leña por habitante, generalmente se registran bajos índices de desarrollo humano. En todos los casos analizados, el mayor porcentaje de familias que consumen leña suele corresponder a la población más pobre. Por lo tanto, aunque el acceso a la energía por parte de los sectores pobres no es uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sin duda es un prerrequisito transcendental para alcanzarlos.

El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hace que sea necesario incorporar como prioridad en la política energética de los Estados el objetivo de brindar acceso a la energía a la población pobre, a precios acordes a sus ingresos. Por este motivo, las políticas de energía de los Estados no pueden considerarse solo desde la perspectiva macroeconómica o de las grandes industrias energéticas (petróleo, gas, energía nuclear o hidroeléctrica), ni pueden agotarse en los grandes temas, como la seguridad energética, los intereses geopolíticos asociados a estos recursos o los efectos sobre el cambio climático.

Aumentar el acceso de los sectores pobres a servicios energéticos de calidad ofrece una oportunidad para incorporar tecnologías bajas en carbono y de alta eficiencia energética, así como fuentes energéticas renovables y descentralizadas, en zonas rurales de difícil acceso. En comparación con la contribución de los sectores de mayores ingresos a las emisiones de gases de efecto invernadero, la eliminación de la pobreza energética tendría un efecto marginal en las emisiones nacionales, dada la baja participación de los sectores más pobres en el consumo energético total.

Todo esto supone un cambio importante respecto de la irrelevancia que hoy se concede a esta problemática: hay que pasar del olvido a la conciencia activa y, sobre todo, a la expresión de una clara voluntad política de eliminar la pobreza energética como parte integral del logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se requieren planes con metas claramente definidas y recursos comprometidos, en cantidad y calidad, cuyo cumplimiento pueda ser objeto de seguimiento y evaluación. Esto supondrá mejorar la coordinación entre los distintos ministerios, servicios y organismos de gobierno encargados de llevar adelante estas políticas y establecer ámbitos de acción y colaboración entre los sectores público y privado y entre los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional.

El Estado debe retomar su papel proactivo en el sector energético y compatibilizarlo con el del sector privado a fin de alcanzar juntos el objetivo de una política energética sostenible y equitativa. Deberían incluirse metas específicas de acceso a la energía en los sectores que hoy no las tienen y especificarse las fuentes posibles y deseables en cada caso, según la disponibilidad de recursos y las condiciones económicas, sociales y ambientales. Asimismo, deberían establecerse marcos regulatorios de protección a consumidores pobres para garantizar el acceso a fuentes energéticas limpias, eficientes y modernas a precios accesibles.

El diseño de políticas de acceso a la energía, en calidad y cantidad y a precios acordes a los niveles de ingreso, puede traer aparejada la incorporación de subsidios, tanto para facilitar el acceso a las fuentes energéticas como para adquirir equipamiento moderno y eficiente a fin de disminuir el gasto energético total de las familias y contribuir con la mitigación del cambio climático.

En términos de políticas para las áreas rurales, es necesario: i) definir mecanismos que garanticen la continuidad y la expansión del suministro a los hogares; ii) avanzar hacia programas que aseguren una provisión de energía suficiente para mejorar la productividad de las actividades económicas de las comunidades rurales y así lograr la reducción de la pobreza; iii) propender al reemplazo de la leña como fuente energética donde sea posible, y cuando su uso sea inevitable, buscar la sostenibilidad mediante el empleo de equipamientos eficientes, y iv) fijar umbrales de acceso a la energía eléctrica que consideren potencias suficientes para alcanzar usos productivos. En el caso de las áreas urbanas se requiere: i) definir estándares básicos de consumo; ii) fijar tarifas sociales; iii) considerar los subsidios cruzados, y iv) instrumentar políticas de eficiencia energética. Como los efectos de este tipo de programas en el consumo energético total pueden ser de considerable envergadura, se necesita contar con una planificación global y sectorial de largo plazo para que el consumo energético sea sostenible.

El acceso eficiente y efectivo a servicios energéticos es un requisito decisivo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y estos, a su vez, están intrínsecamente vinculados al fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia. Por este motivo, los países de la región deben responder al reto del acceso a la energía con el fin de promover una calidad de vida digna y asegurar los derechos de sus ciudadanos. Para ello, será imprescindible la creación de organismos nacionales, regionales e internacionales competentes, que tengan una clara vocación en la materia y se constituyan en herramientas efectivas de la lucha contra la pobreza y la inequidad.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Rebeca Grynspan

Subsecretaria General
Administradora Auxiliar y
Directora de la
Dirección Regional para América Latina
y el Caribe del
Programa de las Naciones Unidas para
el Desarrollo (PNUD)

Ricardo Lagos Escobar

Presidente Club de Madrid

Introducción

La iniciativa conjunta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y el Club de Madrid busca reafirmar la importancia de proveer acceso a servicios energéticos como elemento fundamental en la reducción de la pobreza y en la mejora de las condiciones socio-económicas y ambientales de los grupos más vulnerables en Latinoamérica y el Caribe. Así como brindar a los decisores políticos los elementos necesarios para el diseño de políticas que propendan a un acceso efectivo y eficiente a la energía por parte de estos grupos y contribuir así al mejor logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la región.

En tal sentido es fundamental comprender que si bien el acceso a la energía por parte de los sectores más desprotegidos de la población no constituye en sí mismo uno de los ODM, el mismo es ciertamente un prerrequisito para el logro de todos ellos.

Las situaciones de carencia energética limitan las oportunidades de las personas y su calidad de vida en relación con su productividad económica, capacidad de acceder a educación, alimentación, salud e igualdad entre géneros. En este último sentido, la inclusión y por ende el acceso a la energía por parte de los postergados constituye un desafío al cual las democracias deben responder si desean ser fieles a su postulado de respeto a los derechos humanos, no exclusión y de transparencia en el uso de los recursos naturales. Por otro lado las formas en que una sociedad produce y consume la energía tienen serias consecuencias sobre el medioambiente y sobre la sostenibilidad del desarrollo.

Sin embargo, a pesar de la importancia del vínculo entre el acceso a la energía y la reducción de la pobreza, no pareciera existir en la región una directriz común, ni estrategias explícitas, ni tampoco información suficiente o sistematizada, para transformar enunciados generales sobre los vínculos entre energía y pobreza en políticas activas, con el alcance y coherencia requeridos frente a la magnitud de los desafíos a enfrentar. El presente documento constata que se carecen de los elementos mínimamente necesarios para convertir el tema en una prioridad explícita de las agendas gubernamentales para las próximas décadas, tal como lo sugiere el logro de los ODM.

El desarrollo de políticas para mejorar el acceso a servicios energéticos entre la población pobre exige dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipo de información existe para cuantificar las necesidades energéticas de los pobres o caracterizar la pobreza energética en los diversos países de la región?

- ¿Cuál es el vínculo entre pobreza y acceso a la energía y cuáles son las tendencias de la evolución de la pobreza energética en áreas urbanas y rurales?
- ¿Qué cantidad de habitantes aún carecen de servicios energéticos como, por ejemplo, la de electricidad en cada país?
- ¿Qué tipo de inequidades se registran respecto al acceso a la energía entre los distintos grupos sociales a nivel nacional? ¿Cómo cuantificarlas?
- ¿Cuáles han sido las tendencias en cada país de la región respecto al uso de la leña y que implica ello para la equidad, la pobreza y el medioambiente?; y ¿Qué importancia se ha dado a promover la transición hacia fuentes de energía de mayor calidad y más limpias en el mediano y largo plazo?
- ¿Qué impacto han tenido las reformas regulatorias del sector energético realizadas en las últimas décadas respecto a la pobreza, la equidad y el medioambiente?
- ¿En qué grado se hallan reflejadas las preocupaciones respecto al acceso a la energía para los sectores pobres y sus nexos con aspectos ambientales en distintos tipos de documentos de planificación nacional en los diferentes casos considerados?
- ¿Qué tipo de respuestas se han dado a los problemas vinculados al acceso a la energía y su tratamiento diferenciado en áreas rurales y urbanas?
- ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y las recomendaciones a partir de los hallazgos de la investigación?

A tal fin, el presente proyecto examinó una vasta documentación e información, de cuyo análisis se desprenden una serie de conclusiones y recomendaciones. Las mismas se hallan expuestas de un modo resumido en el presente documento, el que a su vez se basa en uno más extenso donde se vuelcan los resultados de esta investigación¹.

¹ Cf. Contribución de los Servicios Energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la Mitigación de la Pobreza, Iniciativa conjunta CEPAL-PNUD-Club de Madrid, Santiago de Chile, Octubre de 2009.

I. Acerca de la pobreza y su evolución en la región

El número total de pobres en toda América Latina y el Caribe (LAC) se ha estimado a fines del año 2007, en alrededor de 200 millones de personas. De ellos, poco más de dos tercios habitaban en áreas urbanas. El número de indigentes representaba, a su vez, alrededor de 72 millones, 50% de ellos residiendo en áreas urbanas.

En América Latina y el Caribe, la pobreza urbana, aunque menor que la rural en términos relativos, se ha ido constituyendo en un problema mayor tanto cuantitativa como cualitativamente. Este hecho junto a las proyecciones demográficas, exige la urgente necesidad de establecer estrategias integrales de mitigación de la pobreza e indigencia en áreas urbanas y rurales de modo simultáneo.

Si bien las elevadas tasas de crecimiento económico registradas en la región entre los años 2002 y 2007 permitieron reducir el número de pobres e indigentes, éste sigue siendo superior al registrado en 1980 en más de 54 millones a nivel global y en 69 millones a nivel urbano. Esta situación se ve agravada por el impacto de la crisis financiera internacional durante 2008 y 2009².

Esto significa que, mientras los procesos de migración rural-urbana continúan, los sistemas productivos urbanos no han sido capaces de absorber e incluir a esta población inmigrante de un modo pleno y acorde con las pautas de la modernidad. Como consecuencia se ha producido un desplazamiento de la pobreza rural hacia la pobreza y la marginalidad urbana. El presente análisis muestra que del incremento total de la población urbana en América del Sur y Centroamérica una proporción mayor a la media se halla constituida por pobres. Esta situación se agravará sin duda alguna como consecuencia de la crisis económica global y los impactos a largo plazo del cambio climático, planteando a los gobiernos de la región serios desafíos para el logro de los ODM.

² A raíz de la crisis internacional en América Latina y el Caribe se espera una contracción del PIB y un aumento del desempleo que probablemente sea acompañado por un aumento de la informalidad. Consecuentemente, al contrario de lo que se había observado entre 2003 y 2008, se registraría un aumento de la pobreza y surgirían nuevos escollos en el camino hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Finaliza así un período caracterizado por la mejora de los indicadores sociales, en el que la incidencia de la pobreza se había reducido más de 10 puntos porcentuales. Ver CEPAL “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”, Santiago Julio 2009.

II. Acerca de la caracterización de la pobreza energética

A pesar de las elevadas tasas de urbanización alcanzadas en América Latina y el Caribe respecto a otras como Asia y África, alrededor de 28 millones de personas aún carecen de energía eléctrica en la región y una considerable cantidad todavía no accede a combustibles modernos para cocinar. Cuando lo hace, paga por ello una considerable proporción de sus ingresos. Por ejemplo, dentro del grupo de países analizados, el gasto energético para el quintil de ingreso más bajo oscila entre 5 a 18% de su ingreso mensual medio; mientras que para el quintil más alto sólo representa entre 0.5 al 3% del ingreso mensual³. **Al interior de los países se registraron grandes diferencias entre el mayor consumo y gasto energético del quintil superior, respecto del inferior. Llegando a ser el primero entre 3 a 21 veces mayor que este último, todo lo cual refleja y acentúa la inequidad social en la región.**

La escasa y disímil información existente revela que, en América Latina y el Caribe, la ausencia de servicios eléctricos se relaciona sin duda con la pobreza, aunque en algunos casos también puede responder al aislamiento geográfico u otro tipo de barreras al acceso. No obstante, puede estimarse que en el 73% de los casos de los hogares que carecen de electricidad son pobres. Esto significaría que en la región poco más del 10 % de los pobres o bien, cerca del 30% de los indigentes, carecen de servicios eléctricos.

Como es sabido el acceso a fuentes modernas y limpias mantiene una importante relación con los índices de desarrollo humano (IDH) como se ilustra en el Gráfico 1.

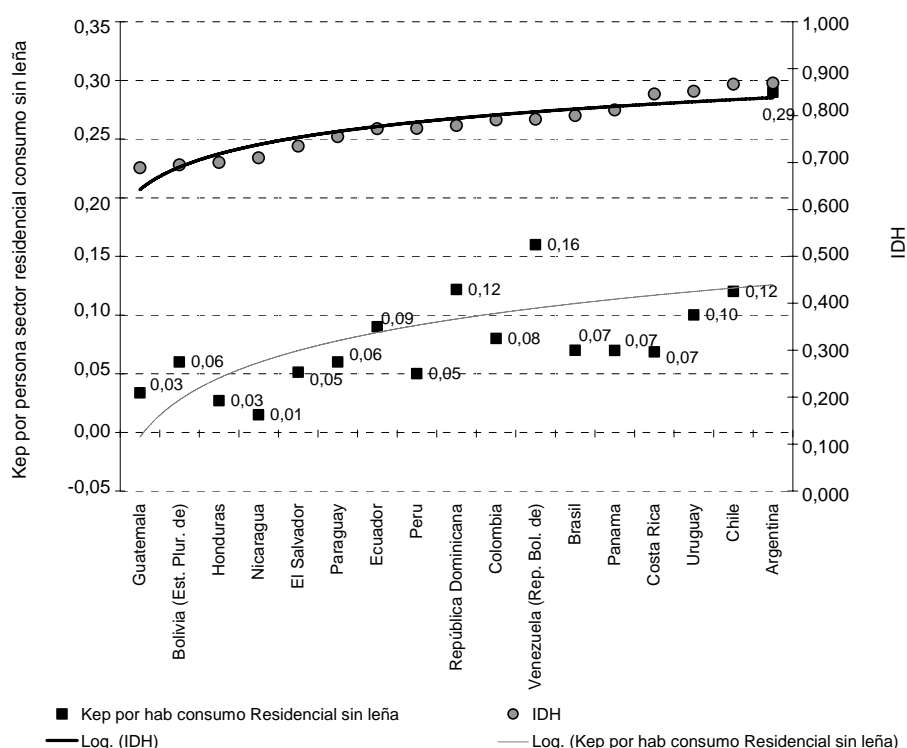
Del análisis efectuado respecto a la caracterización de la pobreza energética se desprenden algunos puntos que merecen ser destacados:

- En todos los países analizados, los estratos pobres consumen menos cantidad de energía que el resto de los estratos sociales (en aquellos países donde se pudo medir la diferencia es en promedio 8 veces). A pesar de ello, gastan una proporción más significativa de sus ingresos en energía que los estratos no pobres.
- En muchos casos el precio por unidad de equivalencia calórica resulta superior, debido básicamente a las dificultades para acceder a servicios por redes como, por ejemplo, el gas natural en algunos de los países que disponen de él (aún contabilizando el subsidio social al GLP, éste resultó ser 8 veces más caro que el gas natural).
- Cuando ello no es así, es porque se recurre a la leña como combustible básico o bien porque no pagan la energía eléctrica consumida debido al carácter clandestino de sus conexiones.

³ Ver Gráfico 7 y Cuadro 4 en documento: *Contribución de los Servicios Energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la Mitigación de la Pobreza*, CEPAL-PNUD-Club de Madrid, Santiago de Chile, Octubre de 2009.

- En diversos casos, la relación gasto en energía-ingresos registrados entre el 20% más pobre respecto al 20% más rico puede alcanzar valores de hasta 13 veces y, para muchos países, ni siquiera es posible contar con estadísticas al respecto.
- En general un mayor consumo de leña por habitante también se corresponde con bajos IDH, como es el caso de los países más pobres de Centroamérica. Sin embargo, el mayor o menor consumo de leña puede responder a otros factores como disponibilidad de sustitutos energéticos a precios accesibles, nivel de ingresos de los pobladores rurales, formas de consumo y apropiación de la leña, disponibilidad abundante del recurso y una ausencia de alternativas energéticas satisfactorias. Este tipo de consumo puede revelar también pautas culturales y la existencia de bolsones de pobreza dentro de países que, a pesar de ello, presentan un alto IDH.

GRÁFICO 1
CONSUMO ENERGÉTICO RESIDENCIAL POR HABITANTE (EXCLUYENDO LEÑA) E IDH

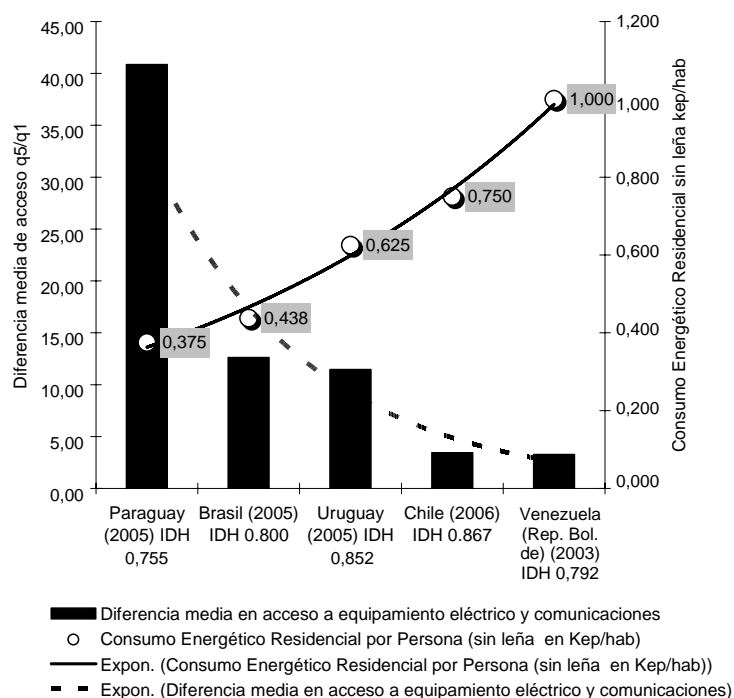


Fuente: estimaciones propias sobre la base de información del SIEE de OLADE, Balances Energéticos Nacionales, CELADE, CEPAL y PNUD.

- La diversidad geográfica, cultural y climática del mapa de la pobreza es muy vasta dentro de la región y dentro de cada país. Como se ilustra en el Gráfico 2 los países de la región muestran una alta heterogeneidad en el consumo medio por habitante, en el acceso medio a equipamiento y en el grado de asimetría entre distintos quintiles de ingreso para estas variables al interior de cada país. Ello obliga a ser muy cuidadoso a la hora de tomar en cuenta los aspectos del acceso a la energía por parte de los pobres y escoger el tipo de solución y fuente energética a proponer para dar energía a los sectores más desposeídos.
- La cuestión de la inequidad no sólo se manifiesta mediante el acceso a los distintos servicios, el costo relativo de los mismos y las mayores proporciones del ingreso familiar para atender las necesidades energéticas. Ésta también se evidencia a través del acceso a equipamiento de los hogares y comunidades, lo que a su vez se refleja en el nivel de los consumos energéticos.

- La información disponible -aunque insuficiente- permite apreciar la magnitud de la problemática en otro frente, como es el acceso de los pobres a electrodomésticos y equipamiento (computadores, Internet, telefonía) relacionado con la sociedad del conocimiento. Esto trae aparejado la cuestión de la sostenibilidad necesaria del incremento de la oferta energética a medida que el acceso a la energía se universalice, lo que requerirá de políticas integrales de planificación del sector para garantizar que la solución no sea la exclusión social.

GRÁFICO 2
DIFERENCIAS EN EL ACCESO MEDIO AL EQUIPAMIENTO⁴, CONSUMO MEDIO POR HABITANTE DE ENERGÍA PROVENIENTE DE FUENTES MODERNAS E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



Fuente: estimaciones propias sobre la base de información del SIEE de OLADE, Balances Energéticos Nacionales, CELADE, CEPAL y PNUD.

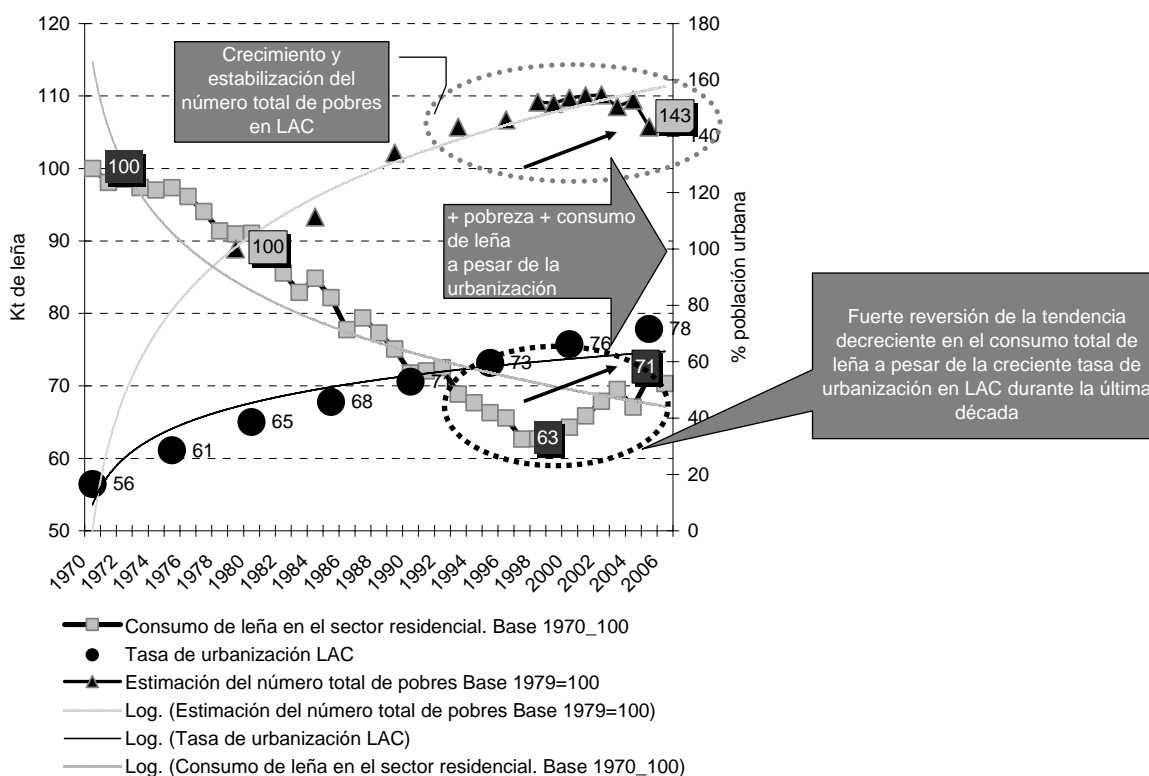
- La pobreza energética es diferente en las zonas rurales y en las urbanas. Por ende, el desarrollo de políticas para mejorar el acceso a servicios energéticos debe tratarse de manera distinta en los ámbitos rural y urbano. Entre ambos es distinto el tipo de privaciones que se producen en ausencia de suficientes ingresos monetarios y en el acceso a los servicios públicos básicos, entre ellos, el energético. Siendo este último un factor crítico de gobernabilidad y del propio sentido de igualdad de oportunidades que implica la convivencia en sociedades democráticas.
- La ausencia de suficientes ingresos monetarios en áreas urbanas podría tener un carácter de privación a veces superior al de dicha insuficiencia en áreas rurales. En éstas últimas, la pobreza suele ir acompañada de formas de vidas tradicionales o premodernas. El acceso a la energía a través del uso de leña puede estar parcialmente garantizado aunque de modos altamente indeseables por su incidencia sobre la salud, sobre el trabajo de la

⁴ La diferencia media se refiere al cociente entre: el porcentaje de la población del quintil de mayores ingresos que accede a una canasta de equipamiento (conexión eléctrica, teléfono fijo, Internet, TV, lavadora, refrigerador y computadora), dividido entre el porcentaje del quintil de menores ingresos que accede a ese mismo tipo de equipamiento.

mujer y de los niños; y su correlación con otras carencias en cuanto acceso a educación y servicios sanitarios y de agua.

- Si bien el consumo total de leña fue disminuyendo sistemáticamente en América Latina y el Caribe de modo simultáneo con el proceso de urbanización hasta mediados de los noventa, el consumo total de leña ha vuelto a crecer en la última década. Este crecimiento puede estar asociado al impacto del incremento en los precios internacionales del petróleo y sus derivados desde 2004 a 2008. El Gráfico 3 a continuación ilustra la reversión de la tendencia decreciente en el consumo de leña en la región después de 1995 hasta la actualidad.
- Esto lleva a considerar que, a pesar de la ausencia de datos concretos que permitan, en la mayor parte de los países, discriminar el consumo de leña en hogares urbanos y rurales, dicho consumo puede haber aumentado también en los hogares pobres urbanos y periurbanos.

GRÁFICO 3
CONSUMO TOTAL DE LEÑA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, POBREZA Y TASA DE URBANIZACIÓN 1970-2006



Fuente: estimaciones propias con datos de OLADE y CEPAL-CELADE.

Nota: la evolución del número de pobres en números índices con base 1979=100 y los % de población urbana se leen sobre el eje de la derecha, mientras que el consumo total de leña atribuible al sector residencial se lee sobre el eje de la izquierda con base 1970=100.

Frente a la complejidad que muestra el análisis precedente ¿que puede ser dicho acerca del impacto que tuvieron las reformas y qué acerca del grado en el que estos problemas han sido incluidos en la planificación nacional de los diversos países?

III. El impacto de las reformas energéticas sobre las dimensiones sociales y ambientales

Los análisis realizados mediante diversos indicadores sociales y ambientales han mostrado que, con escasas excepciones, las reformas emprendidas en el sector energético en América Latina y el Caribe durante las dos últimas décadas no han considerado de un modo explícito el acceso a servicios energéticos por parte de los estratos más pobres de la población, ni tampoco los aspectos ambientales. Por el contrario, los impactos socio-ambientales del proceso de reformas han sido en general negativos para éstos:

- Los procesos de desintegración de las cadenas eléctricas y las nuevas interacciones entre los sectores de generación eléctrica y los productores de gas, a partir de la creciente instalación de ciclos combinados y centrales turbo gas, modificaron en toda la región el balance previo entre generación hidráulica y nuclear con respecto a la proveniente de fuentes térmicas convencionales.
- Esta tendencia al mayor consumo de combustibles fósiles en el sector de generación eléctrica implicó, junto a otros factores, un incremento de las emisiones totales de CO₂ por habitante.
- Desde el punto de vista distributivo, en varios países de América del Sur las reformas tuvieron implicaciones sobre el aumento de las tarifas de consumos eléctricos y de gas natural para los sectores pobres de más bajos consumos. Del mismo modo, sobre el aumento del costo de combustibles como el gas licuado de petróleo y el kerosene, derivados de las políticas de liberalización de precios.
- Un contra ejemplo lo constituyó el caso de Colombia con la promulgación de la Ley de Servicios Públicos del año 1994 que estratificó los servicios según seis grupos sociales y estableció un sistema institucionalizado de subsidios cruzados entre consumidores residenciales con el aporte de sectores productivos y el Estado para beneficiar a los dos estratos más pobres.
- Al mismo tiempo, el Plan de Masificación de Gas Natural concebido en ese último país en el año 1991 y en plena vigencia desde 1997 permitió la conexión de más de 4 millones de usuarios, dentro de los cuales una porción cercana a la mitad corresponde a los dos estratos más bajos. Se debe destacar que el inicio de dicho plan se realizó entre los grupos de menores recursos con amplias facilidades para financiar conexiones y equipamiento reemplazando a un peligroso combustible inflamable que había causado numerosos accidentes precisamente entre los pobres. Asimismo, esta política permitió reemplazar tanto a la electricidad como al GLP en usos de cocción, calentamiento de agua y

acondicionamiento de ambientes en todos los estratos sociales, siendo los pobres los más beneficiados en términos relativos.

- Las reformas en América del Sur también permitieron regularizar a usuarios clandestinos de energía eléctrica. Sin embargo, dicha regularización implicó nuevas dificultades de acceso lo que en algunos casos se tradujo en problemas de morosidad creciente y cortes por falta de pago.
- En Centroamérica las reformas no implicaron una mayor diferenciación de tarifas respecto a los pobres, pero sí un importante incremento general en el costo de la energía eléctrica.
- Ningún esfuerzo generalizado y sistemático se ha podido identificar para incrementar el acceso a la energía para los pobres de áreas rurales.
- El impacto de los mayores precios de la energía después de 2003 implicó un mayor desembolso para los pobres que acceden a GLP y otros combustibles modernos.
- Los consumos por habitante rural de leña se han incrementado en muchos países de Centroamérica y también en algunos de América del Sur revirtiendo la tendencia previa.

En síntesis, si bien las reformas han sido muy diversas con relación a cambios de propiedad, regulación del sector, políticas de precios y políticas energéticas en los diversos países, es evidente que hubo una ausencia de visión para enfrentar los problemas vinculados al acceso a la energía por parte de los pobres, mejorar el acceso y contribuir en la mitigación de emisiones del sector energético.

IV. Energía y objetivos de desarrollo del milenio: resultados del análisis de los documentos analizados

El análisis detallado de los Planes y Estrategias Energéticas, Estrategias de Desarrollo y Estrategias Nacionales de Reducción de la Pobreza, y los Informes Nacionales de Avance al logro de los ODM, entre otros documentos oficiales de los países de la región, evidencian un débil tratamiento del tema del acceso a la energía por parte de la población pobre y su vínculo con las dimensiones energéticas, sociales y ambientales necesarias para el logro de cada uno de los ODM.

En efecto, en la mitad de los documentos analizados, el tratamiento del tema de energía y pobreza se calificó sólo como información moderada, correspondiente a varias líneas o párrafos dedicados exclusivamente a consideraciones energéticas. Los documentos fueron calificados según una escala de 0 (sin datos, no hace referencia a energía, las palabras clave no aparecen), a 4 (información detallada, cubre más de media página y presenta información minuciosa).

De este análisis se concluye que:

- La problemática de acceso a la energía lejos de presentar lineamientos de política energética definidos correctamente, se ha tratado de un modo disperso, poco sistemático y con un grado de profundidad que lo asemeja más a la retórica que a un verdadero interés por resolver una situación-problema claramente identificada. Mas grave aún, no existe una vinculación explícita entre el acceso a los servicios energéticos como aspecto fundamental en la reducción de la pobreza y los ODM.
- De este modo, si la consideración de la problemática fuese objeto relevante de la agenda política de los países de la región, sería de esperar que los documentos presentaran indicadores satisfactorios de la carencia de servicios energéticos de los pobres, una clara descripción de la situación-problema que identifican estudios de diagnóstico, líneas estratégicas previstas para superarla, instrumentos definidos para cada línea estratégica y acciones correspondientes a cada una de éstas. Nada de ello se encuentra bajo tal grado de sistematización.

Entre las razones que se han identificado como posibles causas de este estado de situación aparecen las siguientes:

- La frecuente falta de coordinación entre los diversos departamentos de los ministerios de energía, o energía y minas, y entre estos ministerios con los organismos encargados de los programas de reducción de pobreza, educación, salud pública y gestión ambiental,

promoción de fuentes renovables y desarrollo rural, entre otras áreas de política pública relacionadas con el acceso a energía por los sectores más pobres de la población.

- A esto se suma las diferentes percepciones sobre el tema que pueden tener otros actores relevantes como los ministerios de economía y finanzas, las empresas prestadoras del servicio, los municipios y otros entes estatales, como por ejemplo: los reguladores cuando los sistemas han sido sujeto de reformas institucionales profundas.
- El debilitamiento o falta de operatividad de las instituciones encargadas de la planificación energética como consecuencia de la creencia de que los mecanismos de mercado por sí mismos pueden resolver de manera eficaz y eficiente el conjunto de los aspectos vinculados a la política energética.
- La falta de estadísticas, información, indicadores y estudios que permitirían hacer políticas públicas focalizadas hacia los sectores pobres de la población tanto en áreas rurales como urbanas.
- La errónea identificación de metas de electrificación rural con energización⁵ rural y el no reconocimiento de la problemática del acceso, tanto para pobres rurales como urbanos.
- La ausencia de cuadros técnicos intermedios suficientemente capacitados.
- El desconocimiento de las necesidades energéticas de los pobres en distintas áreas geográficas, rurales y urbanas.
- El temor a utilizar subsidios para resolver el problema del acceso a la energía y garantizar la accesibilidad para los sectores pobres, tanto por razones presupuestarias, como otras fundadas en concepciones teóricas que se pueden generalizar de un modo erróneo⁶.

⁵ Se entiende por energización al proceso de incorporación de todas las fuentes de energías que sean aptas al consumo familiar para usos calóricos y otros usos. De esta forma se quiere resaltar la diferencia con el término “electrificación”, que significa la disponibilidad de la electricidad como única fuente para dicho consumo.

⁶ Sin embargo se utilizan rutinariamente subsidios en el sector energético (gasolina y diesel) en muchos países que al ser generalizados no se enfocan a la población pobre. Existe la oportunidad de reorientar una fracción de este gasto en subsidios focalizados para resolver el problema de acceso a la energía.

V. Hacia la energización de los marcos nacionales de planificación y el logro de los ODM.

El análisis efectuado confirma que se requiere del diseño de un marco explícito de estrategias y políticas para erradicar la pobreza energética en la región. Las estrategias deberán considerar la diversidad de situaciones concretas que presentan los sectores pobres en cada país y en cada área específica.

La voluntad política de dar respuesta a tal problemática deberá ser considerada como una prioridad de orden global en el combate contra el flagelo de la pobreza, especialmente en sus manifestaciones extremas que, sin duda, se presentan cuando no se dispone de formas modernas de energía. Cuando ello no sea factible en el corto plazo, se deberá promover activamente el uso sostenible de la leña y plantear plazos de transición para que los pobres accedan a fuentes modernas, limpias y eficientes.

La cuantificación de los requerimientos de energía para la cobertura de las necesidades básicas debe ser considerada también como una prioridad. La consecución del logro simultáneo de los ODM a escala global depende de una correcta apreciación de los recursos que deberán ser movilizados en función de los escenarios de demanda y abastecimiento energético, acordes con la calidad de vida futura.

En base a esta situación se recomienda emprender iniciativas a corto y mediano plazo tendientes a:

- Fortalecer los organismos estatales de planificación con cuadros técnicos altamente especializados y operativos, que conciben la planificación como procesos que requieren agilidad institucional, coordinación interinstitucional, y diálogo con los actores públicos y privados tendiente a la implementación de las políticas definidas y su permanente monitoreo.
- Implementar programas de recopilación de estadísticas adecuadas que permitan hacer un seguimiento integral del sector energético e identificar las necesidades energéticas básicas no satisfechas de los sectores pobres, incluyendo su localización espacial específica.
- Incluir en el Presupuesto Nacional partidas destinadas a inversión y subsidios para lograr acceso y accesibilidad de la energía para los sectores pobres, previa definición de metas específicas de cobertura y de las tecnologías a utilizar para la misma.
- Hacer explícitas las fuentes de financiamiento para los programas y garantizar su sostenibilidad (Ej. Cooperación Internacional, aportes gubernamentales, reorientación de subsidios energéticos existentes, aplicación de subsidios cruzados, entre otros).
- Definir los mejores mecanismos de subsidios con el objeto de que sean focalizados hacia los pobres, suficientes, institucionalizados y que a su vez no induzcan a consumos por encima de umbrales básicos.
- Analizar mediante simulaciones en escenarios, los impactos esperados del mayor consumo energético por inclusión y ampliación del umbral del consumo de los pobres, junto a la definición de políticas integrales de uso eficiente de la energía en otros sectores de consumo.

- Definir explícitamente el alcance esperado de la contribución de las energías renovables tanto para satisfacer las necesidades energéticas de los pobres, como del resto de los sectores.
- Definir indicadores para seguimiento y cuantificación de los logros obtenidos por períodos.

El análisis también arrojó las siguientes recomendaciones para el desarrollo de programas específicos:

- Avanzar hacia programas de energización rural que aseguren la provisión de energía suficiente para mejorar la productividad de las actividades económicas de las comunidades rurales a fin de lograr por este medio reducir la pobreza.
- Fijar objetivos para que la provisión de los servicios no sea dispersa, sino que considere de modo integrado el acceso a combustibles eficientes y limpios en reemplazo de la leña o bien, que cuando este salto cualitativo no sea factible en el corto y mediano plazo, los programas conduzcan a un uso sostenible de la leña en el marco de una concepción de manejo integrado de recursos forestales.
- Fijar umbrales de acceso a la energía eléctrica que considere potencias suficientes para alcanzar usos productivos.
- Incorporar nuevos modelos de gestión en los programas de acceso a la energía eléctrica mediante fuentes renovables en áreas rurales, con el fin de garantizar la continuidad y la expansión del suministro.
- Dotar de recursos financieros a los entes encargados de investigar y desarrollar nuevas tecnologías, supervisando los resultados tanto en las etapas de diseño, como de producción de prototipos, ensayos experimentales, fabricación e implementación de su uso entre sectores pobres de la población.

El abastecimiento de energía limpia, accesible y confiable a aquellos que se encuentran bajo una situación de pobreza energética, es un enorme desafío al cual las democracias deben responder. El pleno acceso a los servicios energéticos debe ser considerado como un bien público y un derecho ciudadano para lograr la igualdad de oportunidades al que aspira toda democracia verdadera.

Finalmente, la eliminación de la pobreza energética requiere que los Estados hagan todos los esfuerzos necesarios para lograr que la población más pobre en América Latina y el Caribe consuma más energía, de mejor calidad y menos contaminante. En pleno siglo XXI con la discusión energética internacional centrada en el desarrollo acelerado de tecnologías limpias y eficientes para mitigar el cambio climático global, resulta inaceptable que los grupos sociales de mayor vulnerabilidad socio-económica en América Latina y el Caribe vean su precaria situación agravada por la ausencia de acceso a energías de mayor calidad para cubrir sus necesidades básicas. Revertir esta situación debe convertirse en una obligación explícita de los gobiernos, e incorporarse como un elemento fundamental dentro del gran esfuerzo de reducción de la pobreza que los países se han comprometido a lograr en los Objetivos del Milenio.