

Explorando el concepto de pobreza energética

Por Balbina Griffa

1. ¿Qué es Pobreza energética?

La energía cubre una variedad de usos finales que son indispensables para mejorar la calidad de vida de la población, como la cocción y refrigeración de alimentos, calentamiento de agua, iluminación adecuada de la vivienda, climatización de la vivienda y actividades de entretenimiento.

Si bien existe consenso en la presencia de la problemática de la pobreza energética a nivel mundial, en cada país tendrá un alcance diferente que dependerá principalmente del nivel de desarrollo, de los energéticos de uso masivo, del nivel de ingresos, de la temperatura, entre otros. Así es como, del repaso de la literatura especializada como de los estudios de caso se puede inferir que la definiciones de pobreza energética varían y contemplan extremos que van desde aquella población que no tiene acceso a la energía hasta población donde el acceso esta garantizado y la dificultad se encuentra en la capacidad de pago.

En cuanto al acceso a la energía, según la Agencia Internacional de Energía ¹(IEA, por sus siglas en inglés) el 17% de la población mundial no tiene acceso a la energía eléctrica. En el mapa a continuación se puede observar el acceso a la electricidad en % de la población total por país. Allí se visualiza que, en términos de acceso a la energía, los países de África son los que presentan la situación más compleja. Claramente en dichas jurisdicciones donde el acceso a la energía de la población es una materia pendiente, el foco seguramente este puesto en mejorar dicha situación.

Figura 1: Acceso a la electricidad en % de la población



Fuente: Banco Mundial, última información disponible año 2017.

¹ World Energy Outlook 2015

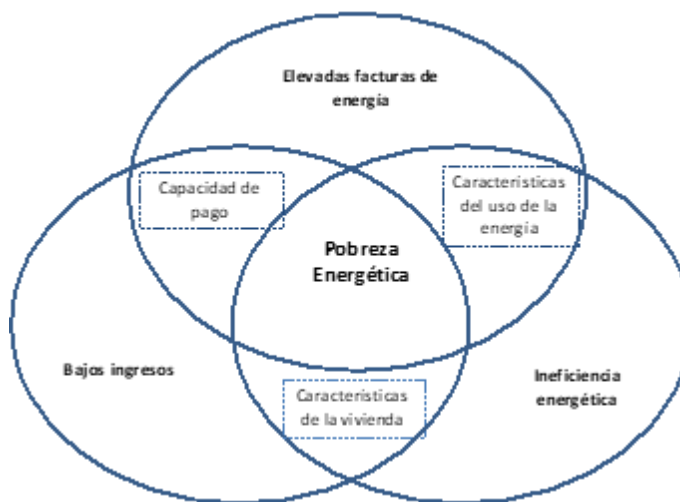
Luego, hay otra gran cantidad de países, entre los que se encuentra Argentina, donde el porcentaje de la población que tiene acceso a la electricidad se acerca al 100%. Así, en estos países el foco de la problemática no se encuentra en el acceso al servicio sino en garantizar que todos los usuarios puedan tener un uso continuo de la energía satisfaciendo las necesidades básicas de climatización, iluminación, calentamiento de agua, refrigeración de alimentos, entre otros.

Desde esta perspectiva, la pobreza energética es un fenómeno multicausal que depende del nivel de ingresos, los precios de la energía y la eficiencia energética del hogar (ver figura 2).

Las tres variables mencionadas interactúan una con la otra y generan un círculo vicioso. Las familias de menores ingresos muchas veces habitan viviendas que carecen de la infraestructura adecuada situación que les genera un mayor consumo de energía para climatizar los ambientes a una temperatura adecuada. Ello sería una de las características que involucran la ineficiencia energética, aunque en la problemática también hay que considerar los electrodomésticos

viejos e ineficientes, así como el tipo de lámparas utilizadas para la iluminación, todo ello hace que dichos hogares necesiten una mayor cantidad de energía en relación a otros hogares para satisfacer las mismas necesidades. Y, por su puesto, un mayor requerimiento de energía se termina reflejando en una abultada factura de electricidad que dichas familias no pueden afrontar dado su nivel de ingresos.

Figura 2: Factores explicativos de la pobreza energética



Cuando repasamos la literatura especializada encontramos que aparecen principalmente dos formas de denominar la problemática: “Pobreza de combustible” o “Pobreza energética” (en inglés, Fuel poverty o Energy poverty). Sin embargo, existen estudios que sustentan que no existe una diferencia conceptual entre ambos términos sino que se relaciona con el origen de los trabajos de investigación. “En el Reino Unido, lugar donde se han desarrollado los principales estudios de este tema, se utiliza el término pobreza de combustible, sin embargo, al expandirse esta temática a otros países europeos como Francia, Alemania, Italia y Polonia, el término pobreza energética aparece con mayor frecuencia en los principales trabajos de investigación. Véase por ejemplo los trabajos de FinSH (2010) y Buzar (2007a y 2007b) en los cuales se comprueba que no existe una diferenciación conceptual entre pobreza de combustible y pobreza energética.”²

² https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36661/1/S2014039_es.pdf

El país pionero en abordar la pobreza energética es Reino Unido. La publicación del libro “Fuel Poverty”³ de Brenda Boardman de la Universidad de Oxford en el año 1991 marcó un punto de inflexión en el estudio de la problemática. Si bien la pobreza energética era un tema presente en el Reino Unido desde los años setenta, no se había dimensionado formalmente hasta ese momento. Según la metodología de Boardman los hogares pobres en términos energéticos son aquellos que necesitan gastar más del 10% de su ingreso en todos los combustibles utilizados para mantener su hogar en un nivel adecuado de temperatura. Boardman obtiene dicha cifra calculando el doble de la mediana de lo que representa el gasto en energía para los hogares de Inglaterra. Así es como, si bien el cálculo de Boardman puede ser utilizado como referencia, el 10% no necesariamente es representativo para otros países. La publicación de Boardman fue el disparador de muchos estudios empíricos en otros países de Europa donde se buscaba dimensionar la pobreza energética.

Algunos ejemplos de países de Europa que definen la pobreza energética⁴:

Francia: Una persona que encuentra dificultades en contar con suficiente energía que le permita satisfacer sus necesidades elementares en su hogar. Esto se debe a la insuficiencia de recursos o a las condiciones de vivienda.

Irlanda: situación en la que un hogar no puede alcanzar un nivel aceptable de servicios de energía (incluyendo calefacción, iluminación, etc.) debido a la incapacidad de cumplir estos requisitos a un costo asequible.

Austria: un hogar se considera pobre en energía si su ingreso está por debajo del umbral de pobreza y, al mismo tiempo, tiene que cubrir los costos de energía por encima del promedio.

2. Programas de política pública para reducir la pobreza energética

La mayoría de los países de Europa así como también de América Latina cuentan con programas de política pública que buscan ayudar a los consumidores energéticos vulnerables a afrontar el pago de sus servicios de energía. Si bien pocos países cuentan con una definición de pobreza energética, la mayoría presenta algún esquema de focalización que les permite orientar sus programas socio-energéticos. Dicha focalización puede ser una primera aproximación hacia una definición local futura de pobreza energética.

Los programas socio-energéticos que, en general, presentan los países son esquemas de Tarifa social, Compensación económica y medidas que promuevan o acompañen una mejora en eficiencia energética en hogares vulnerables.

Si bien todos los programas tienen un objetivo común, que es facilitar que los consumidores energéticos vulnerables cuenten con la energía necesaria para satisfacer sus necesidades básicas,

³ Fuel poverty: from cold homes to affordable warmth.

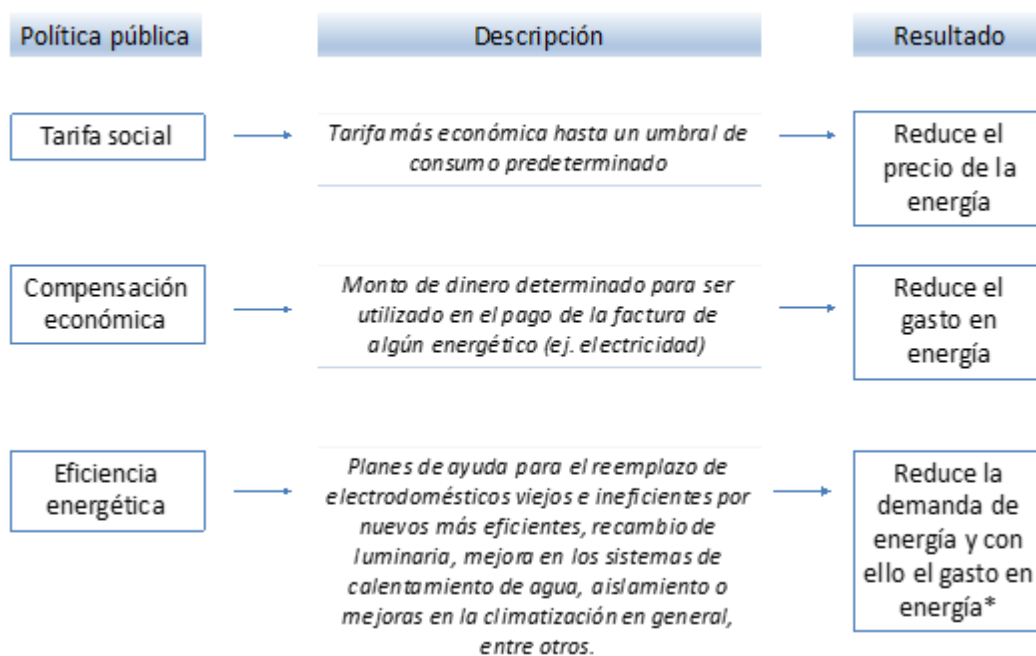
⁴ Fuente: Selecting Indicators to Measure Energy Poverty, European Commission.

cada uno recae sobre uno de los factores explicativos de la pobreza energética mostrados en la Figura 2.

Así la tarifa social se refleja en forma directa sobre el valor de la energía, la compensación económica se refleja directamente sobre los ingresos del usuario (requiriendo un menor desembolso), mientras que las medidas de eficiencia energética apuntan a mejorar el uso de la energía en el hogar y con ello una reducción del gasto en energía.

Respecto a los programas de eficiencia energética orientados a hogares vulnerables, es importante destacar que la demanda final de energía del hogar puede no reducirse. Si el hogar presenta una situación de demanda insatisfecha de energía previo a la aplicación de medidas de eficiencia energética, es probable que el margen de ingreso disponible ganado lo utilice para acercarse a una situación de confort.

Figura 3: Políticas públicas para reducir la pobreza energética



3. ¿Cómo se mide la pobreza energética?

En el mismo sentido que no existe una definición de pobreza energética universal, tampoco existe una única forma de medirla. Como la pobreza energética es un fenómeno multicausal (como se explicó en el punto 1) se necesitan indicadores multidimensionales para contemplar todos los aspectos.

Los países de la Unión Europea son los que lideran el campo de investigación en relación a la pobreza energética. La Unión Europea lanzó en el año 2018 el Observatorio de la Pobreza Energética de la UE⁵ (EPOV, por sus siglas en inglés). Entre los objetivos del Observatorio se encuentran profundizar los conocimientos sobre el alcance de la pobreza energética en Europa y el estudio de prácticas y políticas innovadoras para combatirla.

En el EPOV podemos encontrar los indicadores que se relevan en todos los países. Los identifican en indicadores primarios y secundarios.

Indicadores primarios de Pobreza Energética en la Comisión Europea

Figura 4: Indicadores primarios del Observatorio de Pobreza Energética de la UE.

Indicador	Pregunta asociada ó descripción indicador	Fuente de información	Condición
Incapacidad de mantener al hogar a una temperatura adecuada	¿Puede su hogar darse el lujo de mantenerse adecuadamente caliente?	EU-SILC	Cualitativo - Autoinformado
Atrasos en el pago de las facturas de los energéticos	En los últimos doce meses, ¿el hogar ha estado atrasado, es decir, no ha podido pagar a tiempo debido a dificultades financieras para las facturas de servicios públicos (calefacción, electricidad, gas, agua, etc.) de la vivienda principal	EU-SILC	Autoinformado
Elevado porcentaje del gasto energético en los ingresos (2M)	El indicador 2M considera que un hogar se encuentra en una situación de pobreza energética cuando la participación de su gasto energético en el ingreso es más del doble de la participación mediana nacional.	HBS	Cuantitativo
Reducida participación del gasto energético en los ingresos (M/2)	El indicador M / 2 considera que un hogar se encuentra en una situación de pobreza energética si su gasto energético es inferior a la mitad de la mediana nacional, en otras palabras, anormalmente bajo.	HBS	Cuantitativo

HBS: Household Budget Service - Equivalente en español, Encuesta de Gastos de los Hogares.

EU-SILC: EU Statistics on Income and Living Conditions - Equivalente en español, encuesta de ingresos y condiciones de vida

Dentro de los indicadores primarios, encontramos dos que son autoinformados. Así el primer indicador relevado a través de una encuesta, identifica si las personas consideran que logran mantener su vivienda a una temperatura adecuada. El otro indicador autoinformado intenta recopilar información respecto a las dificultades que enfrenta el hogar al momento de pagar por sus servicios de energía.

Luego aparecen dos indicadores que requieren de un modelo de cálculo, el primero de ellos se denomina 2M y considera que un hogar se encuentra en pobreza energética si la representatividad del gasto energético en sus ingresos se encuentra por encima de la mediana nacional. El umbral de 2M se

⁵ EU Energy Poverty Observatory (EPOV).

estableció sobre la base de que representa un gasto desproporcionadamente alto y ello sugiere la priorización de los costos de energía sobre otros costos del hogar.

Así también, en el extremo opuesto aparece el indicador denominado M/2 que considera que un hogar se encuentra en una situación de pobreza energética si su gasto en energía es inferior a la mitad de la mediana nacional, es decir, anormalmente bajo. En Bélgica, el indicador M/2 se denomina pobreza energética oculta (HEP, Hidden Energy Poverty) y se refiere a la proporción de hogares que tienen un gasto energético bajo debido a que restringen su gasto energético por debajo de lo necesario para satisfacer sus necesidades.

Por otro lado, el EPOV también releva una serie de indicadores secundarios como el precio del KWh generado a partir de fuel oil, a partir de biomasa, de carbón, el precio de la electricidad y el de gas natural para los hogares con impuestos y gravámenes incluidos, climatización apropiada de la vivienda durante el verano y el invierno, si el hogar está equipado con aire acondicionado y con equipo de calefacción, cantidad de personas por vivienda por tipo de tenencia y tipo de vivienda, entre otros.

4. Consideraciones finales

La pobreza energética es un fenómeno que se encuentra en prácticamente todos los países del mundo. Tal como fue descrito, la dimensión y el alcance de la problemática va a depender de las características del país, ya sea desde la tasa de acceso a la electricidad, el nivel de desarrollo económico, los energéticos de uso masivo, el nivel de ingresos, entre otros.

Si bien la mayoría de los países cuentan con esquemas socio energéticos que intentan contener a los consumidores energéticos vulnerables, ello debería ser sólo el punto de partida. La posibilidad de medir y dar seguimiento a la pobreza energética nos permite diseñar políticas específicas (y por ello menos generales) que apunten directamente a los problemas identificados en los hogares que lo padecen.

Es esencial a la hora de elegir indicadores que reflejen la dimensión de la pobreza energética en un país, tener en cuenta que es un fenómeno multicausal y que por ello necesitamos más de un indicador para aproximarnos. Así como también, es muy importante considerar la información estadística que se encuentra disponible y se actualiza recurrentemente o bien planificar la información que se necesitará y la factibilidad de poder generarla, planificar los costos administrativos de cálculo y seguimiento sean acordes al objetivo buscado, entre otros.

PANORAMA DEL SECTOR ENERGÉTICO

Septiembre 2019 | Número 32 | ISSN: 2683 - 6726

CIEPE - Centro de Investigación en Economía y Planificación Energética



Documentos consultados para la elaboración del informe

Thompson H., Bouzarovski S. 2019. “Adressing energy poverty in the European Union: State of play and action.” EU Energy poverty Observatory.

https://www.energy-poverty.eu/sites/default/files/downloads/observatory-documents/19-06/paneureport2018_updated2019.pdf

Ochoa R. 2014. Pobreza energética en América Latina. CEPAL.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36661/1/S2014039_es.pdf

PNUD-Ministerio de Energía de Chile. 2018. “Pobreza energética: Análisis de experiencias internacionales y aprendizajes para Chile.”

https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/medambiente/undp_cl_medioambiente_pobreza_energeticaexperienciainternacional%205_2_18.pdf

Griffa B., Marco, L. 2019. “Evaluación de instrumentos para reducir la pobreza energética en América Latina: antecedentes y desafíos en el sector eléctrico”. Revista de Economía y desafíos del desarrollo, UNSAM.

http://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/revistaedd/wp-content/uploads/2019/06/3_4.pdf

Elaborado por Balbina Griffa

CIEPE - Centro de Investigación en Economía y Planeamiento Energético

Editado por la Escuela de Economía y Negocios - Universidad Nacional de San Martín

inveeyn@unsam.edu.ar | Tel.: +54 (11) 4580-7250 Int. 142/102