

Pobreza energética y Ley Marco de Cambio Climático^a



Montserrat Castro
*Núcleo de Estudios
Sistémicos
Transdisciplinares
(Nest), Universidad de
Chile*



Catalina Amigo
*estudiante de doctorado
del Centro de Ciencia del
Clima y la Resiliencia
(CR)2, y coordinadora
ejecutiva de la Red de
Pobreza Energética*



Anahí Urquiza
*Investigadora asociada
del Centro de Ciencia del
Clima y la Resiliencia
(CR)2, y coordinadora de
la Red de Pobreza
Energética (RedPE)*

El proyecto de ley Marco sobre Cambio Climático, actualmente en discusión, tiene por objetivo la creación de una nueva institucionalidad que haga frente a este fenómeno. El proyecto reconoce como uno de sus principios rectores la justicia social y ambiental en la acción climática mediante la incorporación del Principio de Equidad. Bajo dicha premisa resulta importante que el diseño de la ley incluya un enfoque integral e incorpore el concepto de pobreza energética, en tanto esta condicionante limita seriamente las posibilidades que tienen los hogares y territorios para realizar una transición energética hacia energías limpias, además de dificultar la implementación de acciones de mitigación y adaptación ante posibles riesgos relativos al cambio climático. Asimismo, bajo el contexto de la crisis de salud originada por el SARS-CoV-2 se ha evidenciado dramáticamente una serie de carencias relacionadas a la pobreza energética que enfrentan los hogares, relacionadas a mala calidad de la vivienda, sistemas de calefacción ineficientes, escasez de agua para mantener una higiene adecuada, contaminación intradomiciliaria y atmosférica, entre otras, cuya ocurrencia podría favorecer la propagación del virus, cuestión que se encuentra actualmente en estudio.

¿Qué entendemos por pobreza energética?

Se entiende que un hogar se encuentra en situación de pobreza energética cuando no tiene acceso equitativo a servicios energéticos de alta calidad para cubrir sus necesidades fundamentales y básicas, que le permitan sostener el desarrollo humano y económico de sus miembros.

A través de esta distinción podemos separar aquellas necesidades fundamentales, que son aquellas que implican impactos directos en la salud y cuya satisfacción

se considera crítica (cocción y conservación de alimentos, temperaturas mínimas y máximas saludables, acceso al agua y disponibilidad de suministro eléctrico continuo para personas electro dependientes en salud), de aquellas necesidades básicas que corresponden a requerimientos energéticos cuya pertinencia depende de particularidades culturales y territoriales (confort térmico, agua caliente sanitaria, iluminación, electrodomésticos y dispositivos tecnológicos para la educación).

Resulta relevante mencionar que la distinción antes hecha en ningún caso supone una priorización de las necesidades energéticas, sino que pretende hacerse cargo de la dimensión territorial y cultural que involucra la pobreza energética al reconocer aspectos como el arraigo, la costumbre y aspectos locales y comunitarios del uso de la energía. Es por ello que, tanto la satisfacción de las necesidades fundamentales como básicas a través de un acceso equitativo a servicios energéticos, resulta esencial para el desarrollo de la vida en sociedad.

Problemas asociados a la pobreza energética

La pobreza energética en Chile es un problema complejo y multicausal que por una parte se evidencia entre zonas geográficas y características climáticas y por otra se relaciona con la inequidad sociocultural y económica de nuestro país. Las brechas que existen para satisfacer las necesidades energéticas se originan principalmente por la mala calidad de la envolvente térmica de las viviendas, la mala calidad de la leña – y especialmente la leña húmeda – como combustible combinada con artefactos inadecuados, el costo y calidad del suministro eléctrico y el acceso a agua caliente sanitaria, entre otras.

En la zona centro y norte, la escasez del recurso hídrico en ciertas localidades restringe el acceso a agua, con lo cual se dificulta la preparación de alimentos y el acceso a agua

caliente, necesidades esenciales para asegurar la salud de la población; además, en ciertos casos el acceso a agua en hogares depende del acceso a energía para bombeo, especialmente en zonas rurales y/o aisladas geográficamente. Sumado a lo anterior, se identifican importantes interdependencias entre los servicios de agua y energía –también asociados a la producción de alimentos– que se demandan mutuamente para un adecuado funcionamiento. Por otra parte, en la zona sur el consumo de leña como combustible para calefacción eleva anualmente, durante los meses de inviernos, los índices de mala calidad del aire aumentando la incidencia de enfermedades respiratorias y poniendo en riesgo a personas con enfermedades crónicas, niños y adultos mayores. Por último, Chile no ha logrado establecer una política de vivienda que mejore los estándares térmicos de viviendas nuevas y existentes, que en particular permita mejorar su eficiencia energética y en general la calidad ambiental al interior del hogar, permitiendo alcanzar el confort térmico de sus moradores a través de un uso más eficiente de la energía.

La descripción anterior permite graficar cómo la pobreza energética afecta la calidad de vida de las personas, produciendo además barreras que dificultan que los hogares puedan iniciar un proceso de transición energética hacia fuentes de energía menos contaminantes y tecnologías más eficientes¹.

En relación con la satisfacción de las necesidades energéticas, los servicios energéticos se presentan como las configuraciones del uso de la energía compuestas por la combinación de artefactos tecnológicos y fuentes energéticas que se emplean para su utilización. Así, para que un servicio energético satisfaga una necesidad energética debe ser adecuado, confiable, seguro e inocuo en términos de contaminación intradomiciliaria. Por ejemplo, para que la necesidad de temperatura mínima saludable se encuentre satisfecha, debemos contar con servicios energéticos adecuados, que consideren artefactos y fuentes energéticas no contaminantes. De ello se desprende que existe una estrecha relación entre pobreza energética, acceso equitativo a servicios energéticos y satisfacción de necesidades energéticas.

Por último, la actual crisis de salud ha permitido visibilizar otras dificultades que enfrentan los hogares para satisfacer sus necesidades. La falta de una política integral de construcción en Chile ha permitido la proliferación de asentamientos con alta densidad urbana y hacinamiento, que dificultan el aislamiento social, medida esencial para frenar el contagio del COVID-19. Asimismo, la ocurrencia del virus en los meses de invierno aumenta la presión a los servicios de salud, que ya se encuentran sobredemandados por enfermedades respiratorias producto del frío y el aumento de la contaminación tanto exterior como intradomiciliaria. De igual forma, la falta o

interrupción del servicio eléctrico dificulta la posibilidad de realizar teletrabajo y/o educación a distancia, además de las restricciones económicas o que algunos hogares presentan en el acceso a servicios como internet, entra otros aspectos relacionados.

Dado que nos encontramos en un escenario de alta incertidumbre sobre el virus, considerando posibles rebrotes futuros o el surgimiento de nuevas pandemias, es fundamental considerar la calidad de las viviendas para hacer frente a problemas que arrastramos del pasado y a los nuevos desafíos asociados a la crisis socioambiental.

Modificaciones legales pertinentes

Abordar el fenómeno de la pobreza energética en Chile exige considerar que nos encontramos ante un problema complejo y multicausal, que se diferencia según zona climática y se relaciona con la diversidad sociocultural y económica de nuestro país. Por ello se requiere que el actual proyecto incorpore como eje una dimensión amplia que permita la creación de agendas y programas para enfrentarla. Dichas agendas debiesen favorecer el diálogo entre los diversos organismos en pro de mejorar la coordinación de los distintos programas. Asimismo, dicho proyecto abre una oportunidad fortalecer los gobiernos locales.

En particular el proyecto incorpora Planes Sectoriales de Adaptación al Cambio Climático definidos como un conjunto de acciones y medidas para lograr la adaptación de los sectores más vulnerables al cambio climático, buscando aumentar su resiliencia. A continuación presentamos propuestas relacionadas con algunos de estos planes.

Salud, cuya elaboración corresponderá al Ministerio de Salud: Esta estrategia debiese centrarse en mejorar las condiciones de salud de las personas y comunidades incorporando la consideración de la satisfacción de necesidades energéticas de la población, fortaleciendo la salud y evitando enfermedades que tienen como causa la pobreza energética, en particular enfermedades respiratorias y cardiovasculares. Esto es particularmente relevante en los sectores con problemas de contaminación atmosférica. Es importante hacer mención que si bien los Planes de Descontaminación Atmosférica (PDA) tiene por finalidad última resguardar la salud de la población, su coordinación está a cargo de la Autoridad Administrativa encargada de la protección ambiental, entregando atribuciones a las Seremis de Salud sólo en materia de fiscalización de artefactos de uso doméstico e industrial y comercial², además de un rol educativo. En relación con los episodios críticos, donde la salud de la población pudiera estar en riesgo, corresponde a Seremis de Medio Ambiente informar diariamente a la Intendencia la evolución de la calidad del aire, siendo estas últimas las que declaran la

condición de episodio crítico. Dicha estructura rompe por una parte el diseño de la Autoridad Ambiental en su rol articulador y por otra parte deja con estrecho margen de actuación a las Seremis de Salud, las cuales sólo entregan recomendaciones a la comunidad y no disponen de atribuciones efectivas frente a posibles situaciones de riesgo³. Esto resulta particularmente crítico en época invernal, con alta incidencia de virus respiratorios agravados por una mala calidad de aire, y donde los sistemas de salud se ven enfrentados a alta demanda de sus servicios.

En consecuencia, resulta imperioso aumentar la coordinación entre los servicios y entregar herramientas a las Seremis de Salud para que su opinión resulte vinculante en la toma de la decisión de episodio crítico.

Energía, cuya elaboración corresponderá al Ministerio de Energía: Dicha agenda debiese estar enfocada en aumentar el acceso y la eficiencia energética de los hogares. En particular:

- Legislar sobre la calidad de la leña y los derivados de la madera como combustibles.
- Incentivo a la generación residencial.
- Tarifación dinámica de precios de electricidad.
- Ley de eficiencia energética.

Ciudades, cuya elaboración corresponderá al Ministerio de Vivienda y Urbanismo: Resulta imperioso que esta agenda este centrada en mejorar los estándares de eficiencia energética en perspectiva de cambio climático. En particular:

- Calificación Energética de Viviendas para el parque existente y futuro.
- Aumentar el estándar de la Norma Térmica con pertinencia territorial, considerando como referencia el estándar presente en los Planes de Descontaminación Atmosférica de la zona sur del país.

NOTAS

- 1 Se presentan, además, efectos en el almacenamiento precario de alimentos, rezago escolar y laboral por falta de acceso a tecnología de información y comunicación, e iluminación y otros impactos en la calidad de vida. Para mayor información ver: <http://redesvid.uchile.cl/pobreza-energetica/wp-content/uploads/2019/12/11-28-2019-POLICY-PAPER-RedPE-digital-final.pdf>
- 2 La fiscalización de las medidas corresponde a la Superintendencia del Medio Ambiente, la cual puede encomendar anualmente por medio de un subprograma de fiscalización ambiental a la Seremi de Salud.
- 3 No obstante ello, la Seremi de Salud posee atribuciones propias del Código Sanitario las cuales ejerce con independencia de las disposiciones del PDA, lo que puede redundar en problemas de coordinación entre los servicios.