



# 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



NACIONES UNIDAS



CLUB DE MADRID



Bundesministerium für  
wirtschaftliche Zusammenarbeit  
und Entwicklung

gtz



# 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



La redacción de este documento fue realizada por el Sr. Roberto Kozulj bajo la coordinación de Hugo Altomonte y Jean Acquatella en CEPAL, y Leida Mercado en PNUD; con la colaboración de Luciana Silvestri, María Elena Agüero y Agustina Briano (Club de Madrid) y Pierre Guedez (PNUD).

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, establecida en 1948 es una de las cinco comisiones regionales del sistema de Naciones Unidas. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar 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 que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor. Estamos presentes en 166 países, trabajando con los gobiernos y las personas para ayudarles a encontrar 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 lo que cuenta con la experiencia única de sus Miembros, más de 71 ex Jefes de Estado y de Gobierno de 50 países. Los Miembros del Club de Madrid constituyen el mayor foro existente de ex Presidentes y Primeros Ministros y ofrece 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 este proyecto.

## Índice

Prólogo .....	7
1. Introducción .....	11
2. Marcos de planificación nacional en la región y acceso a la energía: análisis de las prioridades explícitas.....	15
2.1 Enfoque adoptado .....	15
2.2 Energía y objetivos de desarrollo del milenio: resultados del análisis de los documentos analizados.....	19
2.3 Conclusiones respecto al análisis de los nexos hallados entre Energía-Pobreza y Medio Ambiente .....	28
3. Política energética, acceso a los servicios energéticos y pobreza .....	33
3.1 Caracterización y cuantificación de la pobreza en América Latina y el Caribe .....	33
3.2 Consumo energético y desarrollo Humano .....	37
3.3 Energía e inequidad distributiva .....	40
4. Pobreza, acceso a los servicios básicos y equipamiento: una aproximación para la detección de las necesidades básicas insatisfechas.....	43
5. El impacto de los procesos de reformas emprendidas en América Latina sobre los aspectos sociales y ambientales .....	53
5.1 Las reformas y sus impactos en América del Sur.....	53
5.2 Las reformas y sus impactos en Centroamérica.....	63
5.3 Las lecciones aprendidas y enfoque necesario para introducir la problemática energía-Pobreza-Medio Ambiente en las reformas futuras .....	66
6. El consumo de leña y el desafío de su uso sostenible .....	69
7. Energizando los marcos de planificación para el desarrollo.....	77
7.1 Consideraciones generales.....	77
7.2 Hacia el diseño de planes .....	79
8. Conclusiones y recomendaciones: hacia el diseño e implementación de estrategias energéticas integrales en el contexto del logro de los ODM.....	83
Bibliografía.....	87

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Cantidad total de documentos analizados, número de documentos que contienen referencias energéticas vinculadas a las distintas temáticas y ponderación media general del grado de importancia asignado a la vinculación de la energía con los temas tratados.....	19
Gráfico 2	Evolución del número de pobres urbanos, rurales y total a nivel del conjunto de América Latina y el Caribe.....	34
Gráfico 3	Incremento de pobres urbanos en América del Sur como porcentaje del incremento total de población urbana estimaciones aproximadas para el período 1990-2006 o dato más cercano.....	36
Gráfico 4	Estimación del incremento de pobreza urbana y rural en Centroamérica 1990-2006.....	37
Gráfico 5	Consumo energético residencial por habitante (excluyendo leña e IDH).....	38
Gráfico 6	Consumo residencial de leña por habitante rural e IDH.....	39
Gráfico 7	Relaciones Gasto Energético - Ingreso Promedio por quintiles en algunos países de América del Sur.....	40
Gráfico 8	Ejemplo del grado de desigualdad en la relación gasto en energía-ingresos medios al interior de los países: el caso de Bolivia.....	41
Gráfico 9	Porcentaje de la población pobre que carece de servicios básicos según país e IDH.....	44
Gráfico 10	Fuentes energéticas utilizadas para uso cocción según quintiles de ingresos-El caso de Argentina datos promedio total áreas urbanas.....	46
Gráfico 11	Fuentes energéticas utilizadas para uso cocción según quintiles de ingresos-El caso de Brasil datos promedio total áreas rurales.....	47
Gráfico 12	Diferencias en el acceso medio al equipamiento, consumo medio por habitante de energía proveniente de fuentes modernas e Índice de Desarrollo Humano.....	49
Gráfico 13	Representación promedio de la inequidad en el grado de acceso al equipamiento según quintiles de población.....	50
Gráfico 14	Variación media anual por períodos de las emisiones de CO2 por habitante.....	54
Gráfico 15	Modificaciones incrementales del parque de generación eléctrica y variaciones medias anuales de las emisiones de CO2.....	55
Gráfico 16	Incidencia del gasto medio en electricidad y gas distribuido por decil de ingreso en el caso de Argentina antes y después de las reformas.....	58
Gráfico 17	Evolución de los % de pérdidas no técnicas en los sistemas de distribución eléctrica antes y después de las reformas.....	62
Gráfico 18	Evolución de las tarifas promedio del sector residencial 1990-2002.....	63
Gráfico 19	Variaciones relativas de la capacidad instalada para generación eléctrica y emisiones de CO2: comparación períodos 1970-1990 y 1990-2007.....	65
Gráfico 20	Distribución y montos de los programas analizados de cooperación internacional en Centroamérica según tipo de destino.....	66
Gráfico 21	Consumo total de leña en América Latina y el Caribe, pobreza y tasa de urbanización 1970-2006.....	70
Gráfico 22	Consumo de leña en el sector residencial por países en América Latina y el Caribe-2007.....	71
Gráfico 23	Consumo de leña en el sector residencial por países en América del Sur - período 1970-2006.....	72
Gráfico 24	Consumo de leña en el sector residencial por países en Centroamérica- período 1970-2006.....	72
Gráfico 25	Estimaciones del consumo de leña en el sector residencial por habitante rural: comparación entre países y variaciones en la última década.....	73
Gráfico 26	Consumo acumulado de leña en América Latina y el Caribe, período 1970-2006.....	74
Gráfico 27	Esquema de análisis integral de los programas destinados a reducir la pobreza energética en los marcos de planificación nacional.....	81

**Índice de cuadros**

Cuadro 1	Energía y los ODM: sin ser un objetivo en sí mismo es transversal a todos ellos ....	16
Cuadro 2	Documentos analizados para establecer presencia y grado de importancia asignado a los vínculos entre energía-pobreza y medio ambiente .....	17
Cuadro 3	Estimación del número aproximado de pobres hacia 2006 en América del Sur y Centroamérica .....	35
Cuadro 4	Estimación de las diferencia entre quintiles 1 a 5 respecto a ingresos medios y a gastos de energía .....	41
Cuadro 5	Aproximación a la cuantificación de personas viviendo sin electricidad en algunos países de América Latina y el Caribe .....	44
Cuadro 6	Estimaciones del grado de acceso a servicios modernos según estratos de ingresos y países (datos nivel promedio país) .....	51
Cuadro 7	Variaciones de las tarifas promedio por categoría según país y tipo de reforma .....	56
Cuadro 8	Variaciones de las tarifas de electricidad para usuarios residenciales en Río de Janeiro y San Pablo .....	57
Cuadro 9	Evolución de las suspensiones del servicio eléctrico por falta de capacidad de pago en el caso de Argentina tras las reformas .....	61
Cuadro 10	Centro América- Precio promedio real de la electricidad en el sector residencial -2007 .....	64
Cuadro 11	Centro América- Diferencias entre ingresos medios mensuales y gastos en energía según quintiles de población .....	64

**Índice de Recuadros**

Recuadro 1	Luz para los barrios pobres de Brasil .....	61
------------	---	----

## 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 prerequisite 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 consigo la incorporación de subsidios, tanto para facilitar el acceso a

预览已结束，完整报告链

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/>