

Energías convencionales y alternativas

Las Diferentes Dimensiones de las Políticas de Eficiencia Energética en Argentina

María Florencia Zabaloy, Departamento de Economía Universidad Nacional del Sur, florencia.zabaloy@uns.edu.ar; Marina Recalde, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Departamento de Medio Ambiente y Desarrollo, Fundación Bariloche, mrecalde@fundacionbariloche.org.ar; Carina Guzowski, Departamento de Economía Universidad Nacional del Sur, cguzow@criba.edu.ar

Resumen

Mejorar la Eficiencia Energética (EE) en el sector residencial conlleva diversos co-beneficios económicos y sociales, tales como la mejora de la competitividad nacional, el abastecimiento interno, las condiciones de vida, la equidad social, del medioambiente, entre otros. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar cuáles han sido las diferentes dimensiones de las políticas de EE en el sector residencial argentino, es decir, cuáles han sido las condiciones de entorno, las barreras y los instrumentos que han permitido el desarrollo de estas medidas. A tal fin, se realizará una revisión y evaluación de la información energética disponible, desde un enfoque sistémico y multidimensional, bajo el cual se considera que los resultados de una política energética dependen de diferentes factores. En Argentina, las barreras Económico-Financieras y las Institucionales son muy fuertes y si no mejoran las condiciones de borde asociadas a estas, aun cuando se logren superar las barreras con instrumentos adecuados, las políticas de EE no alcanzarán los resultados deseados.

Palabras-clave: Recursos Energéticos; Planificación Energética; Sector residencial.

Abstract

The improvement of Energy Efficiency (EE) in the residential sector generates different co-benefits, such as the enhancement of national competitiveness, energy supply, living conditions, social equity, the environment, among others. The objective of this paper is to analyze the dimensions of Energy Efficiency Policy in the residential sector of Argentina, namely the boundary conditions, the barriers and the instruments. To that end, a revision and evaluation of available energy information will be carried out, from a systemic and multidimensional approach, in which it is considered that energy policy effectiveness depends on several factors. In Argentina, the Economic-Financial and the Institutional barriers are the most important. If the boundary conditions associated to them are not improved, these barriers will not be overcome regardless of the instruments implemented.

Keywords: Energy Resources; Energy Planning; Residential Sector.

Introducción

Las políticas de Eficiencia Energética (EE) están dirigidas a contrarrestar el crecimiento de la demanda energética, disminuir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y a mejorar el abastecimiento interno de energía. Para lograr estos objetivos, el sector residencial es un sector clave ya que constituye el principal impulso de estas políticas en los países en desarrollo (WEC, 2008). A su vez, es un sector clave, ya que las emisiones de GEI producidas por este sector son difíciles de desplazar hacia otros países (Pablo-Romero et al 2017). Además, este sector adquiere especial relevancia, ya que la mayor parte del stock edilicio y su correspondiente consumo energético pertenece a este sector de la economía (Golubchikov y Deda, 2012). En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar cuáles han sido las diferentes dimensiones de las políticas de EE en el sector residencial argentino, es decir, cuáles han sido las condiciones de entorno, las barreras y los instrumentos que han permitido el desarrollo de estas medidas.

Metodología

Desde un enfoque sistémico y multidimensional, se reconoce que los resultados de una política energética dependen de diferentes factores, como por ejemplo las barreras a la entrada de las tecnologías, los actores involucrados en el diseño y en la implementación de la política, los instrumentos y las condiciones de contexto nacional e internacional, entre otros (OLADE/CEPAL/GTZ, 2003).

Existen diferentes categorizaciones de las barreras, y estas están presentes a diferentes escalas. La primer gran categoría de barreras es la de “condiciones habilitantes o de entorno”, las cuales se relacionan con aspectos macroeconómicos, legales, funcionamiento del mercado financiero, acuerdos internacionales, cultura, etc. Luego existen las barreras particulares de las diferentes acciones de EE a nivel sectorial. Por último, se enfrentarán barreras de los instrumentos seleccionados en sí.

Para detectar las diferentes dimensiones o factores se realizará una revisión y evaluación de la información energética disponible, entre los cuales se incluyen balances energéticos, información, documentación y leyes que establecen la promoción de la EE como prioridad nacional, instituciones para la promoción de EE, instrumentos, entre otros.

Resultados y discusión

Las condiciones de entorno analizadas son: Institucionales, Políticas y Regulatorias, Económico-Financieras, de Información y de Conocimiento y Concientización. En relación con las Institucionales se puede afirmar que existe cierto grado de compromiso e interés nacional por la EE, a pesar de no tener definido un objetivo cuantificable, es decir, no poseer metas de EE. Asimismo, existen grandes problemas, por un lado, con respecto a las condiciones Políticas y Regulatorias, debido a la inestabilidad de algunas normas y la percepción que tiene la población sobre la calidad regulatoria, y por otro respecto de las Económico-Financieras. En este caso, los inconvenientes están asociados al bajo desempeño de las condiciones macroeconómicas, la inexistencia de medidas distributivas, el bajo o nulo nivel de acceso al financiamiento para mejoras de EE en el sector residencial y los precios energéticos subsidiados.

Con respecto a las barreras específicas, en este trabajo, se las clasifican en Económicas-Financieras, Tecnológicas, Institucionales y de Información. Como antecedente se puede mencionar un estudio de EE realizado en el marco de la CEPAL (Bouille, 1999). Si bien se han experimentado grandes cambios, algunas de las barreras detectadas en aquel entonces todavía se encuentran vigentes.

Los instrumentos se clasifican en Económicos, Regulatorios, Voluntarios y de Información y Educación. Resulta importante no solo definir qué instrumentos son efectivos sino qué mix de instrumentos permiten superar las distintas barreras que se presentan y alcanzar los resultados deseados (Shen et al, 2016). Por lo tanto, es necesario reconocer que existen interacciones entre los mismos y que las medidas de Información y Educación constituyen el nexo clave entre cada par de instrumentos (Económicos vs Regulatorios, Regulatorios vs Voluntarios, Económicos vs Voluntarios) (Nissinen et al, 2015).

En el caso de Argentina, predominan los instrumentos Regulatorios y de Información y Educación, siendo los instrumentos Económicos relativamente escasos. Con respecto a las interacciones entre estos, se destaca la inexistencia de instrumentos Voluntarios. Por otro lado, las medidas relacionadas con las campañas de difusión e información recién empiezan a cobrar relevancia a partir del 2016. En otras palabras, años previos el nexo primordial entre los instrumentos prácticamente era inexistente. Por lo tanto, se puede afirmar que el paquete de instrumentos para la promoción de la EE en el sector residencial de Argentina no se tuvo en cuenta los vínculos entre los distintos instrumentos.

Por último, resulta necesario estudiar el vínculo entre los instrumentos seleccionados y las barreras existentes, y las condiciones de entorno. Las barreras económicas-financieras no

están siendo abordadas, ya que no existen instrumentos económicos que faciliten el acceso al financiamiento ni instrumentos que modifiquen los precios energéticos para que reflejen los verdaderos costos de producción. Al mismo tiempo se han presentado barreras tecnológicas, como por ejemplo, cuando se suspendió la vigencia de la Resolución 319 debido a la inexistencia de laboratorios de ensayos reconocidos, aptos para efectuar la certificación exigida.

Las barreras institucionales se han presentado en reiterados casos. En el caso del Decreto 2247 de 1985, los programas de uso racional de la energía finalizaron en 1989 (Bouille, 1999). Parte de este fracaso también se debió a la inestabilidad económica, es decir, a las condiciones habilitantes relacionadas con el contexto macroeconómico. Con respecto a la Resolución 319, no solo se suspendió en el año 2000 sino que no entró en vigencia (al menos de forma parcial) hasta el año 2007 con la Disposición 86, que establecía las características y estándares mínimos de EE para las lámparas. El programa PUREE también sufrió numerosos cambios mientras estuvo vigente. En particular se fue modificando el monto del consumo energético para recibir la bonificación correspondiente (Resolución 552/2004, Resolución 745/2005, Resolución 797/2008).

Asimismo, existe una gran dificultad en Argentina con respecto a los Códigos de Construcción. Según Chévez et al (2016) la decisión del Estado de implementar normas de acondicionamiento térmico en las viviendas no se tradujo en un acompañamiento unánime por parte del resto las provincias, ya que estas normas dependen de los Partidos o Departamentos, que se rigen con la legislación de sus respectivas Provincias. Por lo tanto, la descentralización de las decisiones representa una condición de borde muy importante.

Con respecto a las barreras de información se puede afirmar que los instrumentos utilizados por el Estado son adecuados para sobrellevarlas. No obstante, es necesario continuar con una política de información y educación en EE agresiva.

Conclusiones

Los mayores inconvenientes para implementar políticas de EE en Argentina están asociados a las condiciones de borde que demuestran un comportamiento menos propicio para el desarrollo de políticas de EE. En este sentido, las barreras Económico-Financieras son muy fuertes y a su vez a nivel contextual las condiciones macroeconómicas, la evolución de los mercados financieros y los precios no muestran un buen desempeño. Por otro lado, existen numerosas barreras Institucionales y condiciones de borde institucionales que dificultan el desarrollo de medidas de EE. En la medida que no mejoren las condiciones de entorno, incluso cuando se logren superar las diversas barreras a través de la implementación instrumentos acordes a estas, las políticas de EE no serán exitosas. Por último, no se debe perder de vista que el nexo principal entre los instrumentos de EE es la aplicación de medidas de Información y Educación. Sin estas, cualquier paquete de políticas energéticas no logrará los resultados deseados.

Referencias bibliográficas:

- Bouille, D. (1999) "Lineamientos Para La Regulación Del Uso Eficiente de la Energía en Argentina", Serie Medio Ambiente y Desarrollo 16.
- Golubchikov, O., & Deda, P. (2012). Governance, technology, and equity: An integrated policy framework for energy efficient housing. *Energy policy*, 41, 733-741.
- Nissinen, A., Heiskanen, E., Perrels, A., Berghäll, E., Liesimaa, V., & Mattinen, M. K. (2015). Combinations of policy instruments to decrease the climate impacts of housing, passenger transport and food in Finland. *Journal of Cleaner Production*, 107, 455-466.
- Pablo-Romero, M. D. P., Pozo-Barajas, R., Yñiguez, R. (2017). "Global changes in residential energy" OLADE/CEPAL/GTZ (2003) Energía y Desarrollo Sustentable en ALyC: Guía para la formulación de Políticas Energéticas, Santiago de Chile.
- Shen, L., He, B., Jiao, L., Song, X., & Zhang, X. (2016). Research on the development of main policy instruments for improving building energy-efficiency. *Journal of Cleaner Production*, 112, 1789-1803.
- WEC (2008) Energy Efficiency Policies around the World: Review and Evaluation