INFORME DE AVANCE

Evaluación Social del Programa de Eficiencia Energética en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

ASPECTOS MAS DESTACADOS

INTRODUCCIÓN

En esta primera parte se buscan resumir los hallazgos más sobresalientes encontrados como producto de la consultoría de evaluación social del programa de eficiencia energética para el archipiélago de San Andrés y Providencia. La información aquí contenida proviene principalmente del trabajo de campo realizado mediante las visitas hechas al archipiélago de San Andrés y Providencia durante los meses de abril y mayo. Así como del trabajo realizado con los equipos del gobierno nacional, el BID y la revisión de los documentos y fuentes secundarias de información. En consideración a los términos de referencia planteados, se buscó descubrir, entender y formular alternativas para la comprensión y manejo de los posibles impactos derivados del proyecto de Eficiencia Energética en el departamento.

Para facilitar la comprensión del los impactos sociales se resumirán a continuación los principales hallazgos divididos en dos áreas.

**Primero.** Hallazgos en materia de impactos directos del programa.

**Segundo.** Hallazgos en materia de impactos indirectos del programa.

**PRIMERA PARTE**

HALLAZGOS PRINCIPALES EN MATERIA DE IMPACTOS DIRECTOS

DEL PROGRAMA.

El programa busca modificar los hábitos de uso energéticos de los hogares de la isla con el fin de obtener ahorros importantes tanto en términos de costos para el usuario, costos de los subsidios para el gobierno nacional y emisiones de GEI. Para ello, su principal mecanismo de apalancamiento es el cambio de los equipos y tecnologías de consumo de energía en los hogares (electrodomésticos caseros de 4 tipos: extractores eólicos, aires acondicionados, refrigeradores y bombillos LED) para que los nuevos equipos consuman menos energía y lo hagan mas eficientemente.

PRIMER IMPACTO.

Generar cambios culturales. Concientizar a la población acerca de la importancia de la adopción de buenas prácticas en materia de un uso eficiente de la energía .

Riesgo encontrado: El programa entrega los equipos pero no se producen modificaciones culturales en los patrones de consumo.

El primer punto que se deriva de esto es que si bien la entrega de nuevos electrodomésticos producirá una reducción automática en el consumo, esto por si mismo no cambia los hábitos de manejo de la energía generalizados en los hogares de la isla, así que el programa debe ir acompañado de un fuerte componente pedagógico que ayude a modificar los patrones de conducta y culturales con respecto al consumo de energía. Prácticas tales como por ejemplo, dejar prendido el aire acondicionado todo el día con el fin de encontrar los hogares frescos al regresar del trabajo haría que los efectos fuesen menores a los esperados. Igualmente, la ubicación de los electrodomésticos genera también problemas de buen uso de los mismos. Así pues, el primer tema a diseñar en el marco de una estrategia que genere mayor impacto y sostenibilidad es la que tiene que ver la estrategia pedagógica de acompañamiento.

Con respecto a esta situación de impacto se proponen las siguientes acciones.

Una, que la entrega de los equipos sea acompañada de toda una capacitación sobre el uso de los mismos, su lugar de colocación y las mejores formas de ahorrar energía. Esto implica a su vez, que quienes venden y entreguen los equipos se comprometan con personal capacitado no solo para instalar los equipos sino para brindar asesoramiento en estas materias. Este punto se abordará de nuevo en el punto del manejo de impactos indirectos al hablar del relacionamiento con proveedores de equipos. El principal contacto y el momento crítico para conseguir un cambio en la disposición de los equipos es durante el proceso de instalación de los nuevos equipos, sino se logra aprovechar ese momento difícilmente se logrará el impacto esperado en términos por ejemplo, de mejor ubicación y disposición de los electrodomésticos.

Tal como se explicará más adelante, esto implica transformar el concepto de gestión de entrega de los electrodomésticos por parte de los vendedores en las islas hacia un mayor involucramiento en el servicio al cliente. Se debe modificar la idea de que el vendedor solo “vende” el producto y luego lo “instala” para introducir una concepción de acompañamiento para la gestión del uso eficiente de la energía.

La segunda acción para promover la generación y transformación de cambios culturales es la creación de un mecanismo de auditoria social, el cual se explicará más adelante en forma más detallada. Esta auditoría social movilizaría brigadas o equipos, que realicen visitas periódicas a todos los beneficiarios del programa con el fin de asegurar el buen uso y mantenimiento de los equipos, así como el seguimiento de las recomendaciones realizadas al momento de realizar la instalación. El desafío para estas visitas es generar un sentimiento de compromiso real de las personas con respecto al cumplimiento de los acuerdos generados por el programa. Adicionalmente, las visitas periódicas evitarán que se genere un mercado negro con los electrodomésticos nuevos al verificar periódicamente la permanencia de dichos equipos en los hogares seleccionados, tal como se explicará más adelante.

Una tercer mecanismo que debe ser mejor desarrollado, es generar un mecanismos de capacitación para crear un equipo de técnicos en electrodomésticos en la isla con el fin de que cada vez que haya una visita de uno de ellos se refuercen los mensajes sobre el buen uso de los electrodomésticos y la energía en los hogares. Luego de las investigaciones realizadas se descubrió que no existe un mercado de técnicos, y que será el programa el que lo cree al capacitar a las personas de los centros de venta de electrodomésticos.

SEGUNDO IMPACTO.

Evitar generar divisiones sociales e incorporar adecuadamente la población raizal.

Riesgo encontrado. El programa se desarrolla tal como está especificado técnicamente pero no genera ningún tipo de beneficio o inclusión para la población raizal. Esto aumenta las tensiones con dicha población y puede conducir a un bloqueo del proyecto.

Uno de los aspectos más específicos del trabajo en San Andrés es entender lo que implica el reconocimiento de la población raizal como sujeto diferenciado y especial de derechos. Esta comprensión va más allá del problema relativo a usar o no un proceso de consulta previa para el proyecto pues implica que el Estado tenga una interlocución especial con el sector raizal en la isla más allá de la organización de consultas previas (que es un mecanismo específico para proyectos especiales que tengan un impacto directo en la comunidad raizal). Máxime teniendo en cuenta la situación de inconformidad en la isla causada por las consecuencias de los fallos de la Corte de La Haya (descrito en el documento de contexto político) que se ha sumado a resentimientos históricos con el gobierno nacional y los “continentales” por la ocupación de sus tierras y trabajos luego de la apertura económica en la isla durante los cincuenta.

La ejecución del proyecto, tal como está concebida hasta ahora, contiene un enorme riesgo de exacerbar los ánimos de la comunidad raizal y convertir los mismos en incentivos para la protesta o el bloqueo. En efecto, se ha encontrado que el diseño del programa está enfocado en los estratos 1 y 2 pero la mayor parte de la población raizal se encuentra en el estrato tres (principalmente por ser poseedores de terreno pero no necesariamente por tener ingresos mayores). Por esta razón, resulta de la mayor relevancia analizar la manera en la cual se va a incorporar la población raizal en el programa.

Los líderes raizales han recibido con muy buen ánimo el hecho de que el gobierno empiece a hablar con ellos antes de que se ejecute el programa y no después cuando todo esté decidido. Las expectativas de los lideres raizales se enmarcan en dos aspectos. Primero, la realización de la consulta previa. Segundo, la incorporación de la población raizal como beneficiaria principal del programa. Un tercer aspecto sobre el cual se manifiesta preocupación es que el programa no beneficie la población ilegal en la isla.

Corresponde entonces abordar de manera concreta la definición de la población beneficiaria y establecer un mecanismo concertado y transparente con el fin de garantizar la distribución de los cupos para acceder al programa, pues de la forma que se haga esto dependerá en gran parte la legitimidad de todo el programa.

Se proponen los siguientes mecanismos de manejo de este impacto.

Primero, solicitar al Ministerio del Interior concepto sobre la realización de la consulta previa en el programa. En este caso se debe dividir el proyecto en dos componentes para efectos de la consulta, el primero la entrega de los equipos, que no debe requerir consulta por no afectar el territorio ni los usos y costumbres de la población raizal; el segundo es el componente de disposición de los equipos, el cual, al requerir licencia ambiental va a involucrar la consulta previa. En este sentido es importante entender que la viabilidad política del proyecto pasa por la inclusión de la comunidad raizal, pues si no se involucra desde el principio, ésta puede bloquear el proyecto a la hora de su licenciamiento ambiental.

El análisis anterior implica la necesidad de socializar, involucrar y comprometer la población raizal y sus autoridades respectivas desde el principio del proyecto y en especial en el proceso de definición de los beneficiarios.

TERCER IMPACTO.

Definición de la población beneficiaria. Garantizar la transparencia y credibilidad en el proceso de asignación de beneficiarios.

Riesgo encontrado: la selección de beneficiarios no es percibida como un proceso transparente y se acusa el programa de uso clientelista o corrupto.

Sobre la escogencia de la población beneficiaria es necesario entonces construir un acuerdo previo con todas las partes involucradas de tal forma que se garantice que la selección obedece a un proceso impersonal, objetivo y transparente.

Algunas ideas importantes sobre este punto son las siguientes:

Establecer un cupo previo de distribución entre beneficiarios de comunidad raizal y beneficiarios de comunidad continental. (30% raizal y 70% estratos 1 y 2 legales)

Establecer que solamente quienes tienen tarjeta OCRE (y por tanto se encuentran legalmente en el archipiélago) pueden ser beneficiarios del programa. Este punto debe ser blindado jurídicamente para evitar demandas por discriminación.

Establecer un proceso de inscripción para quienes quieran ser beneficiarios del programa y asignar los cupos en forma progresiva mediante sorteos públicos de los cupos (tal como se realizó por ejemplo con el programa de vivienda gratuita para asignar los subsidios)

Establecer obligaciones que sirvan de filtro para quienes puedan inscribirse en el programa, entre ellas, las siguientes:

* No haber estado en mora en el último año en el pago del servicio público de energía. De este modo se incentiva el cumplimiento en los pagos y se desincentiva la cultura del no pago.
* Poseer un contador inteligente oficial de energía y generar así incentivos para quienes han aceptado el contador al tiempo que se permite hacer un seguimiento real del uso de la energía (sin contador inteligente no se podría saber la evolución del consumo energético en los hogares donde se provean los equipos).

También debe establecerse más claramente si se deben entregar uno o varios electrodomésticos a la familia beneficiaria. En teoría se trata de un paquete estándar pero debe preverse alternativas. Si se entrega solo uno por familia el programa puede tener mayor cobertura pero menor impacto. Varios por familia puede generar mucho mejor impacto en la reducción del consumo pero esto no va a lograr trasladarse en menores costos en la factura del beneficiario al asumir una deuda mayor (lo cual es clave para que se perciba el beneficio del programa).

Se debe solicitar al operador que incorpore en las facturas de energía un diseño que haga más visible y evidente para los ciudadanos el ahorro de energía como consecuencia de los equipos instalados. Posicionar este mensaje generará el incentivo para que otras personas acudan por iniciativa propia al mercado para conseguir equipos con características similares.

Un elemento que debe ser tenido en cuenta es la reposición de equipos para los beneficiarios. ¿Qué ocurre si los equipos se dañan antes de tiempo? Esto es particularmente importante para el caso de los equipos de aire acondicionado inverted, los cuales, al parecer, debido a la corrosión que se deriva salinidad del mar parecen tener un menor tiempo de vida útil del esperado.

CUARTO IMPACTO.

La socialización del programa debe enfatizar los beneficios de ahorro para los participantes en el mismo.

Riesgo encontrado: el desarrollo del programa se percibe como una estrategia del gobierno nacional con el fin de reducir los subsidios energéticos que reciben los habitantes de la isla.

El diseño del programa busca generar ahorros tanto para el usuario del servicio eléctrico como para el gobierno nacional pero se ha encontrado que los beneficiarios no son conscientes de los subsidios recibidos, pero sí lo son de los altos costos energéticos pagados. Es posible que los usuarios tengan temor de hacer uso del programa si no resulta claro cuáles son los beneficios personales en términos de ahorro.

A este respecto se proponen las siguientes estrategias.

Primero, solicitar a Sopesa, en el marco de este programa, la realización de los ajustes necesarios en la presentación de las facturas con el fin de que resulte más claro el monto de los subsidios entregados por el gobierno y en el caso de los beneficiarios del programa el ahorro en términos de consumo y precio como producto de las reducciones generadas por los nuevos equipos.

Segundo, la auditoría social del programa debe ayudar a explicar las facturas y generar mayor conciencia sobre la evolución de los consumos energéticos cumpliendo así un papel principalmente pedagógico de acompañamiento.

Tercero, aprovechar el periodo previo a la puesta en marcha del programa para realizar una estrategia amplia de socialización tanto a nivel de líderes de opinión, lo cual incluye lideres raizales, comunales y periodistas, entre otros, como en los propios barrios hablando con las comunidades.

**SEGUNDA PARTE**

HALLAZGOS EN MATERIA DE IMPACTOS INDIRECTOS

QUINTO IMPACTO.

Generar un mercado de oferta de equipos de eficiencia energética sostenible en relación con la provisión de equipos y su prolongación en el tiempo.

Riesgo. La introducción masiva de electrodomésticos como resultado del programa genera una afectación tal del mercado de venta de este tipo de equipos en la isla que puede llevar a la quiebra al sector y que puede generar una reacción en contra del programa por parte de los comerciantes establecidos.

El proyecto se plantea entregar en el transcurso de los próximos años 6.827 refrigeradores, 6.745 extractores eólicos, 4.162 aires acondicionados y 95.578 bombillos Led. La introducción de estos equipos representa una alteración sustancial del mercado tradicional de electrodomésticos en el archipiélago. Básicamente puede quebrar todo el sector de venta de electrodomésticos actualmente existente o reducirlo a su mínima expresión.

Un elemento que puede acentuar este riesgo es que el operador decida realizar una operación de compra masiva de electrodomésticos en el interior del país y los mismos lleguen directamente desde el continente. Este escenario puede llegar incluso a generar perturbaciones sociales como paros y otros debido al desempleo que acarrearía entre los empleados del sector y las pérdidas económicas para los propietarios.

Frente a esta situación, la alternativa que se plantea es la compra directa a proveedores de la isla sobre la base de un conjunto de condiciones pues no basta garantizar la compra de equipos a establecimientos o empresas establecidos en el Archipiélago, se requiere involucrarlos positivamente en la cadena de sostenibilidad del programa de eficiencia energética. Para ello se proponen varias acciones específicas.

A través de la Cámara de Comercio se debe generar un mecanismo de ingreso al programa para quienes quieran ser proveedores del programa, el cual implica aceptar varios requerimientos para los establecimientos participantes:

Primero, se debe capacitar a todos los vendedores de electrodomésticos en los conceptos involucrados con la eficiencia energética, en particular se debe asegurar que sean capaces de dar a conocer las características y los beneficios de ahorro de los equipos que serán ofrecidos a los ciudadanos de la isla.

Segundo, se deben comprometer a abandonar la venta de equipos que no sean eficientes energéticamente. Dado que en la isla es común encontrar equipos de viejas tecnologías se debe evitar que los comerciantes sigan vendiendo estos equipos. Aquellos que manifiesten tener stock de otros equipos podrán solicitar ingresar al programa una vez hayan terminado con los inventarios previos.

Tercero, deben contar con un equipo de servicio técnico debidamente capacitado en eficiencia energética. Este equipo no necesariamente tiene que ser de personal propio del almacén, puede ser mediante un outsourcing certificado por el programa y que preste el servicio de instalación de los equipos de forma adecuada.

Cuarto, los miembros del programa tienen que tener un programa de servicio al cliente y de apoyo técnico para quienes adquieran los equipos en el almacén. Nuevamente, esto puede hacerse mediante técnicos directos y provistos por el almacén o mediante un sistema de outsourcing. (El costo del servicio técnico debe ser identificado para saber con cargo a quien se realiza, si es al vendedor se debe incorporar en los costos de ventas).

Quinto, quienes participen en el programa deben estar sometidos a evaluaciones periódicas por parte de la auditoria social con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos asumidos.

Sexto, los costos de compra de los equipos deben ser estandarizados, esto significa que todos los participantes en el programa entregarán los equipos al mismo precio. Para que exista competencia los almacenes tendrán que desarrollar estrategias de mercadeo para que la gente escoja sus almacenes, lo cual reforzará el programa.

Si se logra involucrar a los empresarios de venta de electrodomésticos en este mecanismo se evitará que en el mediano plazo se llene de nuevo la isla de productos que no cumplen los estándares de eficiencia energética y se destierre la posibilidad de compra de este tipo de equipos para personas del archipiélago.

SEXTO IMPACTO.

Evitar la aparición de un mercado negro de venta de electrodomésticos.

Riesgo. La introducción del programa con costos subsidiados para los beneficiarios puede generar incentivos para la aparición de un mercado negro de electrodomésticos.

La distribución de nuevos equipos a los beneficiaros del programa con costos subsidiados puede generar incentivos para la venta de estos equipos a segundos con el fin de obtener ganancias producto de la intermediación. Por ejemplo, si se recibe un refrigerador de 1 millón de pesos de los cuales un porcentaje de 30% o más es subsidiado es posible que quien lo reciba pueda calcular que al venderlo por 800 mil pesos está obteniendo una ganancia.

Para evitar que se genere un mecanismo de este tipo se deben establecer mecanismos de control que permitan controlar esta posibilidad. En este sentido se proponen dos acciones.

Primero, seguimiento especial de la facturación de los beneficiarios. Dado que la entrega de nuevos equipos implica la reducción del consumo de energía se debe llevar un record de los receptores del programa para verificar que efectivamente se ha reducido la cantidad de energía usada, si esto no sucede se requiere solicitar al operador una visita técnica para saber que está pasando.

Segundo, la auditoria social que se está planteando en este documento debe realizar visitas periódicas y sorpresa a los beneficiarios del programa para realizar seguimiento al uso que se le está dando a los equipos y la evolución del consumo. En esas visitas se debe chequear que se estén usando los equipos nuevos. En caso de que se halle que alguien ha vendido o transferido los equipos se debe establecer en el reglamento que tipo de penalidades o castigos se deben estipular.

SEPTIMO IMPACTO

Aprovechar la recolección de equipos obsoletos con el fin de generar un mayor impacto benéfico en materia ambiental.

Riesgo. La recolección de equipos obsoletos enfrenta resistencia de las comunidades y los usuarios debido a que solicitan la recolección de otros equipos que están inutilizados.

La información recolectada en la isla muestra que existe un problema latente con el tema de la recolección de equipos existentes en los hogares dado que no existe en la actualidad un mecanismo claro para recoger dichos equipos y para realizar la disposición final de los mismos. Es posible prever que los usuarios solicitarán o demandarán que al momento de recoger los viejos equipos se permita entregar también otros electrodomésticos y equipos existentes sin uso en los hogares dado que para la gente resultaría un poco incomprensible que se hiciera un esfuerzo incompleto y que solamente se recogieran los equipos que se van a remplazar.

Incluso se puede generar una situación de traba al proyecto cuando se realice la consulta previa en el marco de la licencia ambiental para el programa de disposición de los equipos, pues en el marco de la misma se puede exigir que se realice un programa más amplio y completo para disponer de todos los equipos inutilizados en la isla.

NOVENO IMPACTO

Generar un mecanismo sostenible de disposición de los equipos recolectados con el fin de que se puedan sacar de la isla.

Riesgo. Se establece un mecanismo para recoger los equipos que quedan en desuso pero no existe un instrumento sostenible para sacarlos de la isla.

Al parecer el gobierno anterior estableció un mecanismo piloto de recolección de electrodomésticos inutilizados pero el mismo no resultó rentable para quienes pretendían sacar los materiales de la isla. Existe un punto con los equipos recogidos (punto verde), que se encuentran apiñados, pero no se pudieron sacar los mismos por el costo de los fletes en el puerto. (Tal parece que el intento del punto verde quedó convertido en basurero, punto a confirmar).En ese caso se trataba de un programa piloto, pero con la cantidad de equipos que se piensan remplazar no puede estar sometido a que ocurra una situación similar. Por esta razón se requiere incorporar un actor o conjunto de actores de mercado que encuentren en la extracción de los equipos de la isla una oportunidad de negocio de tal manera que exista un interés comercial en el tema, con lo cual el incentivo para extraer del archipiélago los equipos remplazados por el programa y otros (tanto electrodomésticos como por ejemplo vehículos automotores) sea el impulso para desarrollar una actividad que representaría un alto y benéfico impacto ambiental y social.