



POBREZA ENERGÉTICA

*Una propuesta de sistematización de la
intervención desde el trabajo social.*

TRABAJO FIN DE GRADO

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

M^a ELENA ESCRIBANO ALONSO

Tutor: Pedro J. Cabrera Cabrera

MAYO 2019

RESUMEN

Un porcentaje cada vez más elevado de hogares en España y en Europa, no disponen de unos ingresos suficientes con los que poder adquirir la cantidad de energía necesaria para llevar una vida digna. Ante la magnitud y gravedad del problema creciente de la pobreza energética, la Unión Europea ha legislado sobre la necesidad de proteger a aquellos consumidores vulnerables en los cuales confluyen unas necesidades especiales de energía, con una mayor susceptibilidad a las consecuencias de la liberalización del mercado de energía. El carácter multidimensional del problema está requiriendo la participación coordinada de múltiples actores sociales para un mejor y más eficaz abordaje de la pobreza energética. La entrada en el juego de asociaciones de consumidores y empresas de energía, inexpertos en el tratamiento de la vulnerabilidad social, viene a reafirmar al trabajador social como el perfil profesional clave para organizar una acción global debidamente planificada, así como para potenciar la sinergia y el trabajo en red de todos los actores implicados. Ante esta situación, planteamos este trabajo con doble objetivo: analizar las oportunidades y los riesgos asociados al enfoque europeo de las actuales políticas públicas contra la pobreza energética y desarrollar una propuesta de intervención global desde la perspectiva del Trabajo Social que permita la sistematización de las intervenciones y que favorezca el empoderamiento de las personas en situación de pobreza energética.

PALABRAS CLAVE:

POBREZA ENERGÉTICA / TRABAJO SOCIAL / VULNERABILIDAD SOCIAL / UNIÓN EUROPEA / METODOLOGÍA DEL TRABAJO SOCIAL /

ABSTRACT

An increasing proportion of households in Spain and Europe do not have a sufficient income available to afford adequate energy services to maintain a decent life. Given the magnitude and seriousness of the growing problem of energy poverty, the European Union has legislated the need to protect those vulnerable consumers in whom special energy needs converge with a greater susceptibility to the consequences of the liberalisation of the energy market. The multidimensional nature of the issue requires the coordinated participation of multiple social actors for a better and more effective approach to energy poverty.

The strengthened role of consumer associations and energy companies who lack the capacity to tackle social vulnerability, reaffirms the social worker as the key professional profile to organise a properly planned global action, as well as to enhance synergy and networking among all the actors involved.

In view of this situation, we propose this project with a double objective: to analyse the opportunities and risks associated with the European approach to the current public policies against energy poverty and to develop a proposal for global intervention from the perspective of Social Work that allows the systematisation of interventions and promotes the empowerment of people in situation of energy poverty.

PALABRAS CLAVE

ENERGY POVERTY/ SOCIAL WORK/ SOCIAL VULNERABILITY/ EUROPEAN UNION/
SOCIAL WORK'S METHODOLOGY

Contenido

RESUMEN	2
1. INTRODUCCIÓN	4
2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS	6
3. MARCO TEÓRICO.....	7
3.1 LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE EUROPA.....	8
3.1.2 Hacia una definición de pobreza energética.....	9
3.1.3 Origen de la obligación de protección del consumidor vulnerable en la legislación europea	10
3.1.4 Medidas políticas contra la pobreza energética	15
3.1.4.1 Clasificación de medidas contra la pobreza energética.....	17
3.2 EL PROBLEMA DE LA IDENTIFICACIÓN DEL CONSUMIDOR VULNERABLE	18
3.2.2 Vulnerabilidad energética	19
3.2.3 Identificación de los hogares vulnerables.....	20
3.3 LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA	22
3.3.2 Definición de pobreza energética y de consumidor vulnerable	22
3.3.3 Indicadores y cifras de pobreza en España	23
3.3.4 Marco de las políticas públicas contra la pobreza energética y para la protección de consumidores vulnerables	30
3.4 POBREZA ENERGÉTICA Y TRABAJO SOCIAL	33
3.4.2 Principales requerimientos de los diseños de políticas públicas contra la pobreza energética.....	34
3.4.3 Importancia del Diagnóstico Social. Situación problema y enfoque centrado en la persona.....	35
3.4.4 Potencialidad del Trabajo Social para incrementar las sinergias del trabajo en red...	36
4. METODOLOGÍA DEL TRABAJO	37
5. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO DE INTERVENCIÓN PROFESIONAL.....	38
6. ANÁLISIS CRÍTICO	40
7. PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN	45
7.1 ADAPTACIÓN DE LA PROPUESTA AL CONTEXTO DE INTERVENCIÓN Y LA ENTIDAD SOCIAL	45
7.2 FASES DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN	47
8. CONCLUSIONES	56
9. BIBLIOGRAFÍA.....	62
10. ANEXOS	66
ANEXO 1: DESCRIPCIÓN DE LAS FASES DE LA PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN	66
ANEXO 2. IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE POTENCIALIDADES Y ÁREAS DE MEJORA.....	74

1. INTRODUCCIÓN

La pobreza energética es una manifestación más de la pobreza en general, un problema en alza que es expresión de una vulnerabilidad específica ante la carencia de una cantidad suficiente de energía para el desempeño de una vida plena. Esa vulnerabilidad se gesta en el contexto específico de la liberalización del mercado de la energía y la construcción del Mercado Interior de Energía de la Unión Europea. Así, desde Europa llegan a los Estados Miembros, directrices para enfocar este gran problema social, cristalizando algunas de ellas (en función del respeto a las competencias de los Estados Miembros) en obligaciones legales. Dicho contexto de actuación política no está exento de oportunidades y de riesgos.

Numerosos estudios europeos han señalado la necesidad de atender la multidimensionalidad que caracteriza a la pobreza energética desde el trabajo en red y la cooperación entre los distintos actores sociales implicados. Su clara relación con las condiciones del mercado, ha obligado a asociaciones de consumidores y empresas de energía a convertirse, a instancias de la legalidad vigente, en actores clave en la protección de aquellos consumidores especialmente vulnerables a los daños que las nuevas reglas pueden ocasionarles. Las compañías eléctricas, en concreto, han comenzado a elaborar interesantes planes de atención a la vulnerabilidad en colaboración con las entidades de servicios sociales, y a firmar convenios con las administraciones públicas para beneficio de las personas en situación de pobreza energética. Sin embargo, estas acciones, en teoría conjuntas, no están dando todos los resultados esperados, o al menos, es evidente que no están siendo todo lo buenos que podrían ser.

Las empresas están haciendo cuantiosas inversiones en mejorar los canales de atención y en implementar programas de mejora de eficiencia energética de las viviendas. En cierto sentido, son uno de los frentes de atención directa a las situaciones de vulnerabilidad, recayendo sobre estas empresas muchas veces el peso de identificar a aquellos hogares vulnerables que tienen dificultad para pagar sus facturas. Los precios de la energía y la mala calidad de las viviendas están afectando, también, y de forma progresiva a un número cada vez mayor de hogares que, no siempre, están en contacto con los servicios sociales, pero sí con las compañías energéticas. Serían un sector de la población, ciertamente vulnerable, cuyas dificultades suelen ser exclusivamente económicas y las

situaciones que viven, relativamente recientes (aunque no por ello menos importantes y dolorosas), a las que las compañías energéticas pueden ofrecer una gran ayuda con relativa facilidad y sin apenas necesidad de un seguimiento exhaustivo. Pero muchas otras veces los retrasos son tan sólo la punta del iceberg de situaciones muy complejas que requieren la intervención de trabajadores sociales y no de personal de atención al cliente de las empresas; o desde luego, que requieren su intervención, pero integrada en un programa de atención más amplio y orientada desde una perspectiva global y social.

Ante este panorama, el Trabajo Social debe dar un paso adelante para defender y fortalecer su capacidad para desligar sus intervenciones de las lógicas actuales basadas en el asistencialismo, así como asumir el liderazgo de las nuevas redes de cooperación a las que este problema, tan específico en su origen, ha dado lugar. Por ello, nuestros objetivos, desarrollados en el capítulo segundo de este trabajo, están dirigidos a orientar una sistematización de la intervención social en este problema desde la metodología del Trabajo Social, poniendo especial atención en el reconocimiento e identificación de las personas afectadas y en el diseño de soluciones que puedan atender el conjunto de problemas interrelacionados y asociados a este tipo de pobreza.

En el capítulo tercero profundizaremos en el conocimiento de la pobreza, sobre sus causas y sus consecuencias, así como en el marco político y socioeconómico que les da origen y en el que se desarrollan sus soluciones con el fin de identificar los riesgos y amenazas que de él se derivan.

En el capítulo cuarto explicaremos brevemente la metodología seguida para responder las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos planteados y en el quinto, describiremos la vulnerabilidad social de las personas a las que la propuesta de intervención va dirigida, si bien de forma muy general debido a que la propuesta no está pensada para un contexto específico, debiendo ser adecuadamente adaptada por cada servicio social que quiera implementarla a las circunstancias concretas de la población que atiende. El capítulo sexto realizamos un análisis crítico a la luz de la bibliografía revisada y las ideas recogidas en el marco teórico. El capítulo séptimo recoge la propuesta de sistematización propiamente dicha, la cual ha sido elaborada tomando como punto de partida el análisis crítico y evaluación personal de lo expuesto en el marco teórico, y puesta en sintonía con la metodología propia del Trabajo Social. Y, finalmente, el capítulo octavo contiene las principales conclusiones a las que nos ha llevado la realización de este trabajo de investigación.

En definitiva, existen todavía numerosos vacíos en la investigación sobre la pobreza energética y su atención, vacíos que con esta pequeña aportación deseamos ayudar a cubrir.

2. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS

A partir de lo expuesto en el capítulo introductorio son varias las preguntas que nos interpelan, cuya respuesta queremos hallar a partir de esta investigación. Planteamos los interrogantes en tres bloques diferenciados, si bien, claramente relacionados:

- Preguntas relativas al enfoque de las políticas energéticas adecuadas y las medidas que desde él se plantean:
 - o ¿Cómo es el enfoque de la política energética actual? ¿Cómo influyen estos planteamientos teóricos en la respuesta que se da a las personas afectadas? ¿Qué papel tienen los pobres energéticos en esas respuestas?
- Preguntas relativas al trabajo en red de los diversos actores implicados
 - o ¿Qué oportunidades podría brindar la introducción de nuevos actores en la acción social contra la pobreza energética y el planteamiento de trabajo en red? ¿Qué límites podrían estar obstaculizando el desarrollo y efectividad de los programas de atención actuales?
 - o ¿Cómo es el papel que está asumiendo cada actor social y cómo debería ser? ¿Cómo podría potenciarse la sinergia de todos los actores e integrarse en una acción conjunta que resultase verdaderamente eficaz?
- Preguntas relativas al papel del Trabajo Social en la atención a la pobreza energética
 - o ¿Cómo podría sistematizarse el proceso de intervención social en pobreza energética desde los fundamentos y metodología propia del Trabajo Social?

Las preguntas anteriores vertebran el conjunto del trabajo y trataremos de darles respuesta a partir de tres objetivos fundamentales que pueden concretarse como:

- Objetivo 1: Investigar el marco político desde el que se aborda la lucha contra la pobreza energética y las implicaciones que tiene sobre las personas afectadas.

- Objetivo 2: Analizar cuáles son las oportunidades, las amenazas y los límites que se derivan de la variedad de actores sociales implicados en la implementación de las políticas públicas formuladas para la erradicación de la pobreza energética.
- Objetivo 3: Realizar una propuesta de sistematización del proceso de intervención social en pobreza energética desde la metodología propia del Trabajo Social.

3. MARCO TEÓRICO

La Unión Europea ha ido tomando una conciencia creciente de la importancia de este problema social y su progresión al alza. La evolución de la política europea en materia de energía se ha reflejado en la construcción de un marco legislativo con consecuencias directas para las políticas nacionales. En nuestro país, como en el resto de los países de la UE, la principal consecuencia ha sido una creciente relevancia de la pobreza energética en la agenda política y un enfoque de la lucha contra ella inspirado en las directrices del enfoque europeo. Entre ellas, la más importante es la de distinguir entre el problema de la pobreza energética y el de la existencia de consumidores cuya vulnerabilidad energética les coloca en una situación de desamparo frente al desarrollo del Mercado Interior de la Energía. Este segundo problema ha cristalizado en la obligación legal para los Estados Miembros de disponer de políticas adecuadas para su protección. De todas estas cuestiones nos ocupamos en la primera parte de este capítulo.

En un segundo momento, nos ocuparemos del problema de la identificación de los hogares vulnerables, exponiendo brevemente qué es la vulnerabilidad energética y su relación con la pobreza energética y señalando cuáles son las principales dificultades que existen para enfrentar este reto de la identificación.

Dedicaremos la tercera parte del marco teórico a profundizar en el problema de la pobreza energética aplicado al marco de nuestro país. Nos centraremos en estudiar cómo ha definido España la pobreza energética y la figura del consumidor vulnerable, la incidencia de este problema en España y los principales indicadores que la miden, y por último las medidas políticas actuales en las que se basa actualmente la política energética en nuestro país.

Por último, enfocaremos el abordaje de la pobreza energética desde el Trabajo Social, deteniéndonos en explorar cuáles son los principales requerimientos del diseño de las políticas públicas contra la pobreza energética, y el papel del Trabajo Social en su desarrollo. Para esto último analizaremos la importancia del Diagnóstico Social, y de adoptar enfoques centrados en la persona, y en la complejidad del problema que deriva de la multidimensionalidad del problema de la pobreza energética. Finalmente nos centraremos en el papel clave del Trabajo Social para incrementar las sinergias del trabajo en red que se ha configurado, ya desde el enfoque europeo, como una de las principales características de la lucha contra la pobreza energética.

3.1 LA POBREZA ENERGÉTICA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE EUROPA

En el marco de la Unión Europea se ha escrito mucho en torno a la definición de pobreza energética, aunque sin llegar a alcanzarse una definición oficial de carácter transnacional debido a las reticencias al respecto de la Comisión Europea. Por el momento, tan sólo asume la necesidad de definir pobreza energética (aunque sin señalar una forma concreta de medirla), y de diferenciar pobreza energética y protección de consumidor vulnerable como dos conceptos relacionados pero distintos que requieren ser tratados mediante medidas políticas también diferentes (Pye et al., 2015).

En 2011, el Foro de Energía Ciudadano impulsó la formación de un Grupo de Trabajo sobre Consumidores Vulnerables (Bouzarovski, 2018). Uno de sus resultados más relevantes fue que la vulnerabilidad a la pobreza energética, se encuentra estrechamente relacionada con el riesgo de pobreza, pero va más allá: es debida a la combinación de una serie de factores entre los que cita unos ingresos del hogar insuficientes, unas necesidades de energía elevadas por motivos de enfermedad o situación personal (las cuales a su vez, se encuentran determinadas también por la eficiencia energética y térmica de la vivienda, los sistemas de calefacción y los electrodomésticos) y el precio de mercado de la energía (estrechamente conectado con su capacidad para elegir la empresa comercializadora con precios más competitivos). Así, señala, para cualquier nivel dado de ingresos, los hogares y las personas presentan una capacidad diferente para traducir esos ingresos en una cantidad de energía adecuada para calentar el hogar, debido a la influencia de los demás factores y su interrelación (VCWG, 2013).

Esta comprensión de la pobreza energética entendida a la luz de la vulnerabilidad energética y social ha dado lugar a la necesidad de proteger esa fragilidad, e incluso atender a ambas como dos problemas distintos bajo pretexto de abordarlos con mayor eficacia. En los dos epígrafes siguientes describimos cómo se fue gestando esta diferenciación entre ambos y el origen del protagonismo creciente de la protección de los consumidores vulnerables y, por ende, de las políticas de eficiencia energética.

3.1.2 Hacia una definición de pobreza energética

La pobreza energética surgió como tipo específico de pobreza en 1991 a raíz de la definición propuesta por Brenda Boardman en su libro *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, en el que señala que es la incapacidad de un hogar para obtener una cantidad adecuada de servicios de la energía por el 10% de la renta disponible (Boardman, 1991). A partir de esta primera aproximación, Reino Unido comenzó su liderazgo en la lucha contra la pobreza energética en el ámbito europeo (Bouzarovski y Petrova, 2015).

La conveniencia de adoptar una definición común de pobreza energética es un asunto bastante controvertido sobre el que no hay acuerdo (Thomson et al., 2016). La Comisión Europea sostiene la postura de que la ausencia de una definición común no sólo no es un obstáculo para el abordaje de la pobreza energética, sino que además es una ventaja para poder combatirla desde las particularidades y necesidades de cada contexto nacional e incluso local (Comisión Europea, 2010). A pesar de esta postura, existen muchas instituciones y órganos consultivos de la UE que lo recomiendan (Thomson et al., 2016).

Otros autores añaden que una definición común contribuiría a visibilizar el problema (Bouzarovski et al., 2012) pero, sobre todo, contribuiría a reforzar su reconocimiento como asunto político y actuaría como catalizador de su alivio (Thomson et al., 2016).

En cualquier caso, puede tomarse como referencia la siguiente definición de pobreza energética: “conjunto de condiciones por las que los individuos o los hogares no son capaces de calentar o proveerse de los servicios energéticos requeridos en sus hogares a un precio asequible” (Pye et al., 2015:1). A pesar de su alusión directa a la capacidad de calentar el hogar, se concibe ya desde hace tiempo la necesidad de incluir en las

definiciones de pobreza energética la incapacidad para mantener el hogar a una temperatura adecuada en verano (VCWG, 2013; Intelligent Energy Europe, 2009).

En la actualidad, en el marco europeo, debido a la ausencia de una obligación legal, sólo existen ocho definiciones oficiales de pobreza energética: UK (2001-2013), Chipre (2008), Francia (2009), Inglaterra (2013, con la adopción del indicador LIHC), Eslovaquia (2015), Irlanda (2016), Escocia (revisada en 2018) y España (2019) (Bouzarovski y Thomson, 2018; Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

Otra diferenciación conceptualmente relevante es la de pobreza energética y pobreza de combustible, términos que, aunque habitualmente se utilizan de forma indistinta para referirse a la misma situación, no son exactamente lo mismo (Thomson et al., 2016). “Pobreza energética” (*energy poverty*) se refiere, fundamentalmente, a la falta de acceso a la energía (de electricidad y gas fundamentalmente), siendo un problema de mayor incidencia en países en desarrollo. En cambio “pobreza de combustible” (*energy fuel*) es un problema más característico de los países desarrollados, alude a la asequibilidad de la energía y se traduce en una insuficiencia para calentar el hogar mediante cualquier tipo de energía de consumo doméstico, debido a los precios de la energía, las condiciones de la vivienda, los bajos ingresos y las necesidades especiales de energía por motivos diversos (Comisión Europea, 2010). Por otro lado, algunos autores han tratado de superar la dicotomía entre ambos términos, formulando una definición global válida para todos los hogares de cualquier país del planeta, que podría ser “*la incapacidad de alcanzar un nivel de servicios domésticos de energía necesarios desde el punto de vista social y material*” (Bouzarovski y Petrova, 2015: 31).

3.1.3 Origen de la obligación de protección del consumidor vulnerable en la legislación europea

A continuación, describimos cómo fue surgiendo el enfoque europeo de lucha contra la pobreza energética, el cual pivota en torno a la figura del consumidor vulnerable y su protección, así como del protagonismo que tienen en dicho enfoque las políticas de eficiencia energética para lograrlo.

Al contrario de lo que sucede con la definición de pobreza energética, la legislación europea sí obliga a los Estados Miembros a adoptar una definición de consumidor

vulnerable. (Comisión Europea, 2009 a y 2009 b). Ésta existe en todos los países de la Unión Europea con excepción de Letonia (Bouzarovski, 2018). La variabilidad de todas ellas es muy alta, pero pueden clasificarse en torno a cuatro criterios de identificación de vulnerabilidad: asequibilidad de la energía, percepción de prestaciones sociales, problemas de salud o discapacidad, y pertenencia a un determinado rango socioeconómico (Pye et al., 2015).

Tras la celebración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en el año 2002, el acceso a la energía comenzó a ser reconocido en Europa como una pieza clave para la consecución de los Objetivos del Milenio y para la erradicación de la pobreza (Comisión Europea, 2002). Por primera vez, un documento de la UE menciona la pobreza energética (Bouzarovski, 2018), cuantificando su incidencia en dos billones de pobres energéticos en todo el planeta y haciendo un llamamiento a los Estados Miembros a participar en la mejora del acceso a este bien necesario.

Pero la energía no es sólo un bien necesario para las personas, además es un bien estratégico para la independencia energética de la UE en el marco de la transición energética. Así comienza a ser planteado ya en el año 2007 por la Comisión Europea en su comunicado al Consejo y Parlamento Europeo *An Energy Policy For Europe* (Comisión Europea, 2007a). En este documento se atribuye a la energía un valor geopolítico, y se establece la necesidad, por lo tanto, de garantizar la sostenibilidad, la competitividad y la seguridad en el suministro de la misma. Para ello, se refuerza la importancia del Mercado Interno de Energía y la necesidad de colaboración entre los Estados Miembros, señalando el que habrá de ser el objetivo estratégico de la política energética de Europa desde entonces hasta la actualidad: *“combatir el cambio climático, limitar la vulnerabilidad externa de la UE a la importación de hidrocarburos y promover el crecimiento y el empleo, proporcionando así energía segura y asequible para todos los consumidores”* (Comisión Europea, 2007a:4). Refleja, además, que la energía es esencial para cada europeo y que la UE debe ir más lejos en el combate contra la pobreza energética. La Comisión Europea fija en este documento los primeros objetivos de energía (reducción de los gases de efecto invernadero en países desarrollados en un 30% en 2020, con el compromiso de que un 20% de esa reducción la lleven a cabo los países miembros) y el desarrollo de un Plan de Acción con medidas efectivas para alcanzar los objetivos. Dicho plan, además, suma a los dos objetivos mencionados otros

dos complementarios, a conseguir, también, antes del 2020: un consumo del 20% del total ligado a energías renovables y una mejora en la eficiencia energética del 20%).

De este modo *An Energy Policy For Europe* marca el inicio de la construcción de una política energética de convergencia en el ámbito comunitario. A pesar de este reconocimiento explícito de la pobreza energética y su importancia, el carácter social de este problema impide a la Unión Europea, en virtud del principio de subsidiariedad, intervenir legalmente en cuestiones de política social, materia para la que los Estados Miembros gozan de plena competencia. Debido a ello, todo el compromiso de la Unión Europea en la erradicación de la pobreza energética tendrá un carácter indirecto basado fundamentalmente en la protección de los consumidores de las prácticas del mercado libre y en la mejora de la eficiencia energética. Además, ya en estos momentos iniciales, puede apreciarse que los objetivos de las medidas implementadas se presentan siempre más ligados a la consecución de los objetivos de cambio climático y medioambientales que de erradicación de la pobreza. (Bouzarovski, 2018). Es decir, la UE no puede intervenir en las políticas sociales nacionales, pero sí en las agendas políticas energéticas amparada por la defensa del Mercado Interior de la Energía; esto hace que la protección del consumidor vulnerable vaya adquiriendo cada vez más peso y presencia en sus documentos, compartiendo, e incluso superando, el protagonismo con la pobreza energética.

Unos meses más tarde, el 1 de julio de 2007 concretamente, se inicia la liberalización del mercado de la energía en los países miembros de la UE bajo las premisas de necesidad ya mencionadas, y apenas cuatro días más tarde la Comisión Europea publica un documento preliminar justificando la necesidad de una Carta de los Consumidores de Energía (Comisión Europea, 2007b). En este documento, se proponen una serie de recomendaciones, no prescriptivas dada la categoría del documento, con el fin de que los Estados Miembros adopten garantías para la protección de los consumidores, quienes, ante la nueva situación de mercado, se encuentran ante un nuevo riesgo: salir perjudicados por las prácticas de la competitividad. De esta forma, el acceso a la energía aparece encuadrado en unas nuevas coordenadas, quedando postulado como servicio público, con obligaciones consecuentes para los gobiernos de los Estados Miembros. Que los clientes puedan ejercer sus derechos se convierte en una cuestión clave para poder garantizar la liberalización del mercado.

En 2009 la UE avanza en la construcción de la política energética comunitaria promulgando sendas directivas concernientes a la regulación de los mercados de la

electricidad y del gas natural (Comisión Europea, 2009a y 2009b). Incluidas ambas en el paquete legislativo conocido como *Tercer Paquete Energético*, son de importancia capital pues en ellas se insta por primera vez a los Estados Miembros a realizar dos acciones: adoptar una definición de “consumidores vulnerables” y planificar una política energética con medidas específicas para su protección.

En 2010 las recomendaciones de la UE van orientando la conceptualización de la pobreza energética a partir de la recomendación de distinguir la pobreza de combustible de la pobreza energética, y también de la pobreza en general. Consideran, basándose en informes de la OMS, que la pobreza de combustible es un resultado de las viviendas ineficientes, ligando el problema más a los hogares que a las personas. De este modo, estarían en situación de pobreza energética aquellos hogares que gastan en productos energéticos un porcentaje del total de sus gastos superior a un umbral predefinido (Comisión Europea, 2010). Sin profundizar más en una definición, dirige sus esfuerzos a la orientación de las políticas nacionales hacia la protección de consumidores vulnerables y a la integración de las medidas de eficiencia energética en planes a largo plazo que lleven incorporadas, además, medidas sociales canalizadas a través de los sistemas de bienestar social.

En sucesivas comunicaciones, tanto de la Comisión Europea como del Comité Europeo Económico y Social, continúa advirtiéndose de la importancia de atender y mitigar las consecuencias sociales de las subidas de los precios, así como de conectar las políticas de pobreza energética con las de sanidad, vivienda y con las destinadas a la protección de los consumidores (Bouzarovski, 2018).

Toda esta importancia que va adquiriendo la eficiencia energética cristaliza en el año 2012 con una directiva europea dedicada a ella que enfatiza su relevancia en el afrontamiento de la pobreza energética (Comisión Europea, 2012).

En 2014, la Comisión Europea da un paso importante en las recomendaciones sobre el abordaje de la pobreza energética instando a los Estados Miembros a proteger a los consumidores vulnerables desde las políticas sociales y no desde los precios de la energía por las distorsiones que esto puede suponer y para que el proceso de liberalización y la competitividad no se vean comprometidos (Comisión Europea, 2014). En este informe, constata el incremento de los precios de la energía y lo atribuye, no sólo a los elevados costes de las materias primas energéticas, sino también a la inversión que debe hacerse

para la transición energética hacia la implantación de las energías renovables y el abandono de los combustibles fósiles importados. Este coste, en el marco de la liberalización del mercado, y por la pérdida del monopolio público, está siendo asumido en buena parte por los usuarios de energía a través de las facturas energéticas. Por este motivo, se recomienda analizar detenidamente la repercusión de la subida de los precios y su impacto social, especialmente en aquellos consumidores más vulnerables (Comisión Europea, 2014). Con el fin de reducir ese impacto y empoderar a los consumidores, un año más tarde se hará la recomendación de aplicar, en la medida de lo posible, las nuevas tecnologías en la reducción del coste de las facturas e incrementar, una vez más, la inversión en medidas de eficiencia energética. El objetivo es claro: conseguir una transición energética centrada en los ciudadanos mediante la participación activa de éstos en el mercado a través de una información adecuada y suficiente (Comisión Europea, 2015).

Un año más tarde la UE lanza un nuevo paquete de medidas legislativas *Energía Limpia para todos*, que incluye importantes enmiendas a la Directiva de Eficiencia Energética de 2012 y tiene tres objetivos fundamentales: priorizar la eficiencia energética, liderar la transición mundial hacia las energías renovables y la provisión de un trato justo a los consumidores (Bouzarovski, 2018). En él se parte de la consideración de que la transición energética es una oportunidad para la creación de empleo y el crecimiento, motivo por el cual, el paquete *Energía limpia para todos*, pretende incrementar la financiación en investigación, desarrollo e innovación en el sector, y alcanzar el objetivo vinculante de un 30% de eficiencia energética en 2030¹.

Además, persigue involucrar de forma más activa a la sociedad civil en la consecución de los objetivos, así como proporcionar una serie de medidas destinadas a la protección de los consumidores más vulnerables. Con este último fin, y en relación estrecha con la erradicación de la pobreza energética, se regula la obligación (anteriormente era sólo una recomendación) de que un porcentaje determinado de las medidas de eficiencia energética llevadas a cabo por las empresas sea implementado de forma prioritaria en los hogares con vulnerabilidad energética y en vivienda social (Comisión Europea, 2016a). Además,

¹ Ver: COMISIÓN EUROPEA. Comunicado de prensa, 30 noviembre 2016, *Energía limpia para todos los europeos: desbloquear el potencial de crecimiento de Europa*. Ver en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_es.htm

los Estados Miembros quedan obligados a facilitar informes de seguimiento de la pobreza energética a la Comisión Europea (Comisión Europea, 2016a).

Finalmente, en 2017 desde la Comisión Europea se regula mediante la nueva directiva del mercado eléctrico interior la obligación de los Estados Miembros de definir los criterios de medición de la pobreza energética (Tirado Herrero et al., 2018).

3.1.4 Medidas políticas contra la pobreza energética

Entre los años 2006 y 2009, la UE financia con fondos propios el primer estudio comparado sobre la pobreza energética en Bélgica, Reino Unido, Francia, Italia y España (Intelligent Energy Europe, 2009). El estudio revela la importancia del contexto en la magnitud, severidad y forma de la pobreza energética y, por lo tanto, la necesidad de diseñar medidas políticas que, tomando en consideración esta diversidad, puedan ser aplicables en otros países.

Se ha definido “buena práctica” como la acción o medida de la cual puede establecerse su efectividad en función de su capacidad para alcanzar el objetivo de erradicar las causas de la pobreza energética y reducir su impacto; además cada nueva práctica requiere que se apoye en un buen plan de información y formación a los actores sociales implicados y a las personas en situación de pobreza (Intelligent Energy Europe, 2009).

INSIGHT_E es un *think tank* que colabora con la UE y que entre 2007 y 2013 realizó un estudio sobre la pobreza energética y consumidores vulnerables en el territorio de la UE mediante el análisis de las políticas y medidas desarrolladas en los distintos estados miembros (Pye et al., 2015). Este estudio propone que se adopte un enfoque mixto de actuación sobre la pobreza energética que integre el enfoque social (medidas de alivio y corto plazo) más efectivo para la protección de los consumidores vulnerables, y el enfoque energético, orientado a contrarrestar en un plazo más largo las causas estructurales de la pobreza energética como son las condiciones de la vivienda. Este enfoque mixto ayuda a sumar las ventajas y superar los inconvenientes que ambas perspectivas, social y energética, presentan por separado. El apoyo a los consumidores vulnerables desde las políticas sociales permite una mejor y más fácil identificación de los consumidores vulnerables, pero no siempre es el modo ideal para abordar la pobreza energética, debido a su naturaleza paliativa y porque influye mucho el diseño del sistema

de servicios sociales o de seguridad social que cada estado miembro tenga. Tampoco es un modo sostenible, ya que requieren un gasto social considerable, y actualmente, debido a las recesiones económicas, la tendencia en los Estados Miembros es realizar contenciones del déficit público a partir de los recortes en gasto social (WCWG, 2013). Con respecto a las tarifas sociales, su principal desventaja es que no fomentan conductas de ahorro y tienden a tener un impacto negativo mayor en los grupos no vulnerables (siendo más acusado para los grupos que quedan inmediatamente por encima de los vulnerables en la clasificación, que son los que se encuentran en riesgo de pobreza energética, y a los que con estas medidas no se previene de su descenso a la zona de vulnerabilidad) (Bouzarovski, 2018). El enfoque energético, basado en la priorización de la eficiencia energética, tiene como ventajas indiscutibles su mayor impacto sobre las políticas de salud, la reducción de las emisiones de CO₂ y los beneficios macroeconómicos (VCWG, 2013). Entre sus principales desventajas se encuentra el que requiere un desembolso considerable y que las medidas a adoptar conllevan el riesgo de focalizarse más en objetivos climáticos y comerciales, que de pobreza energética (Bouzarovski, 2018).

La priorización de la eficiencia energética que se está promoviendo desde el ámbito europeo tiene también sus detractores, los cuales previenen del riesgo de caracterizar la pobreza energética como un problema meramente técnico, obviando su dimensión social (necesidades energéticas especiales y bajos ingresos) así como el peso causal del constante y progresivo incremento de los precios de la energía (Middlemiss, 2017).

Otro aspecto relevante que debemos consignar es el abordaje de la pobreza energética desde un enfoque de justicia social, es decir, el que considera la energía como un derecho humano básico. La Comisión Europea en su comunicación sobre la Carta de los Derechos de Energía de los Consumidores en 2007 considera que la energía es un bien esencial para cada europeo, necesario para su bienestar individual y para una mayor cohesión social, participación ciudadana y la estabilidad económica (Comisión europea, 2007). Sin embargo, debido a que la Carta no tiene consideración de ley, el acceso a la energía aún no es considerado como un derecho humano en la UE (Bouzarovski, 2018). Entidades como la Red Europea Contra la Pobreza (EAPN, por sus siglas en inglés) reclaman que se incluya en la legislación en forma de prohibición de la desconexión a consumidores vulnerables, como ya se hace en el caso del agua en algunos países (EAPN, 2017).

3.1.4.1 Clasificación de medidas contra la pobreza energética

Podemos clasificar las medidas políticas adoptadas contra la pobreza energética en función de la causa de la pobreza energética hacia la que estén específicamente orientadas: precios de la energía, mejora de la eficiencia energética de las viviendas o bajos ingresos. De forma complementaria existen una serie de medidas focalizadas en la información a los consumidores vulnerables y actores sociales implicados, siendo este aspecto, en realidad, algo que debiera ser transversal a cualquier medida (Intelligent Energy Europe, 2009).

Así distinguimos 4 tipos de medidas políticas (Pye et al., 2015; WGVG, 2013):

- **Soporte económico.** Se distinguen, a su vez, dos tipos: prestaciones asignadas (bien a grupos diana identificados mediante el sistema de prestaciones del Estado de Bienestar, bien a la población general) y tarifas sociales específicas (regulación de precios para grupos bien definidos). Este tipo de medidas pueden encontrarse en el 40% de los países europeos.
- **Protección adicional al consumidor.** Su objetivo es proteger al consumidor vulnerable de un funcionamiento del mercado que le coloque en una posición de desventaja o le impida ejercer sus derechos. Es el grupo de medidas más heterogéneo, pudiéndose encontrar en el 20% de los estados miembros, en alguna de sus formas. Estas medidas son tanto más necesarias cuanto menor es la competitividad del mercado y más precaria es la política de deudas. Las más importantes son: protección a la desconexión, protección en caso de deudas, instalación de contadores pre-pago, establecimiento de Códigos de Conducta (agencias reguladoras de energía), previsión de suministradores de último recurso y servicios de asesoría telefónica/atención al cliente.
- **Eficiencia energética.** Existe una gran diversidad en cuanto a lo que ofrecen a los consumidores, su financiación, el mecanismo de implementación y el organismo que las pone en marcha. Su porcentaje sobre el total de las medidas es del 65% y se encuentran en un 30% de los países. Son claves para el tratamiento de la pobreza energética a medio-largo plazo, son fundamentales en el área rural y tienen la potencialidad de producir un impacto positivo en las políticas en las políticas de salud, vivienda y empleo. El principal problema que plantean es la gran cantidad de barreras para su implantación (por ejemplo, el dilema del doble

incentivo en viviendas de alquiler), lo que hace necesario que se refuercen los incentivos a los implicados en su aplicación (Pye et al.,2015).

- **Información y concienciación.** La extensión de estas medidas es mayor cuando la concienciación de la sociedad civil y la liberalización del mercado también lo son. La responsabilidad de su implantación está compartida entre los Gobiernos, las agencias reguladoras, las empresas suministradoras de energía, las entidades de servicios sociales y las asociaciones de consumidores. Deben prestar especial atención a las tasas de analfabetismo, la brecha digital y las dificultades de comprensión lectora (también por cuestión de idioma, especialmente en el caso de población extranjera o inmigrante). Sus objetivos más importantes son capacitar a los consumidores para elegir proveedor y estimular el ahorro energético mediante un uso más racional de la energía. Destacan: comparadores de precios, clarificación de las facturas, campañas de sensibilización o uso de contadores inteligentes, entre otras.

Antes de adoptar una medida concreta hay que considerar la capacidad que ésta tiene para alcanzar a la población vulnerable e identificar de forma eficaz los consumidores con necesidades reales de apoyo, no debiéndose dirigir a grupos concretos de población (pues debe evitarse asociar la vulnerabilidad con colectivos concretos (VCWG, 2013), asimismo debe valorarse su potencialidad para mejorar de una forma integral la vida de las personas, lo cual no puede hacerse ignorando la influencia mutua y la interrelación que existen entre la vulnerabilidad (tanto energética como social) y la pobreza.

3. 2 EL PROBLEMA DE LA IDENTIFICACIÓN DEL CONSUMIDOR VULNERABLE

Como se ha expuesto anteriormente la política energética de la Unión Europea ha reconocido la existencia de dos problemas estrechamente relacionados pero diferentes: pobreza energética y protección del consumidor vulnerable (Pye et al., 2015), siendo el último, además, objeto de obligación para los países miembros (Comisión Europea, 2009a, 2009b). Por lo tanto, si hay una cuestión clave en el abordaje de la pobreza energética, ésta es la identificación de la vulnerabilidad y de los hogares que la padecen.

A su vez, la identificación de los consumidores vulnerables es un problema en sí mismo, diferente del de su definición y su medida (Dubois, 2017). La pobreza energética se

encuentra muchas veces oculta bajo una serie de hábitos y conductas sociales, no siempre conscientes, que las personas adoptan para enfrentar las carencias de energía (Brunner et al., 2012). Por lo tanto, la existencia de una definición de consumidores vulnerables no es garantía suficiente por sí sola de su protección, ni explica la forma en la que éstos se encuentran protegidos o en qué grado. Ello sólo puede evaluarse mediante el análisis del impacto que tienen las medidas sobre estos colectivos. (VCWG, 2013). Su impacto es mayor cuando, ya desde su diseño e implementación, las medidas están específicamente orientadas a estas poblaciones, y no tienen un carácter más universal, como es el caso de las dirigidas a la población en general (Bouzarovski y Thomson, 2018). No siempre identificación es sinónimo de abordaje y es preciso conocer cuáles son las barreras específicas que los grupos vulnerables tienen para acceder a las medidas que se les aplican (Dubois, 2017), ya que si no se conocen, difícilmente podrán ser sorteadas.

3.2.2 Vulnerabilidad energética

La vulnerabilidad energética es la probabilidad que tiene una persona o un hogar de caer en una situación de pobreza energética (Bouzarovski y Petrova, 2015) que permite conceptualizarla como una situación temporal de privación ligada a esa condición de fragilidad (Tirado Herrero et al., 2018).

La vulnerabilidad de una persona tiene dos dimensiones: antropológica (fragilidad inherente al ser humano derivada de su ser biológico y psíquico) y socio-política *“entendida como la que se deriva de la pertenencia a un grupo, género, localidad, medio, condición socioeconómica, cultura o ambiente que convierte en vulnerables a los individuos”* (Feito, 2007: 8). Cuando hablamos de vulnerabilidad energética, y así lo ha entendido el planteamiento europeo, estamos hablando de una vulnerabilidad provocada por el marco socio-económico, al ser la energía un bien básico cuya carencia causa daño, y habida cuenta de que el acceso no depende de cada individuo, sino que requiere de la colaboración de otros o de la sociedad para obtenerla. En la forma y en el grado en que una determinada persona se encuentre con un entorno o circunstancias que favorezcan o eviten su exposición a ciertas amenazas, sufrirán una vulnerabilidad, que puede traducirse como la probabilidad de entrar (y salir) de una situación de pobreza energética.

Los factores de vulnerabilidad energéticos y sus elementos constituyentes son (Tirado Herrero et al., 2018:21-22):

- Acceso: “*baja disponibilidad de vectores energéticos adecuados para cubrir las necesidades del hogar (los vectores energéticos son “transmisores de energía [...] que las cadenas de provisión de energía permiten el paso de fuentes primarias a usos y aplicaciones finales”)*”.
- Asequibilidad: “*desproporción entre el coste de la energía y los ingresos del hogar, incluyendo el papel de los impuestos y mecanismos de asistencia. Incapacidad de invertir en la construcción de nuevas infraestructuras energéticas”*”.
- Flexibilidad: “*incapacidad de cambiar de un modo de provisión de energía que sea apropiado para las necesidades del hogar”*”.
- Eficiencia energética: “*pérdida desproporcionada de energía útil en la conversión de energía primaria a servicios de la energía en el hogar”*”.
- Necesidades: “*desajuste entre requerimientos energéticos del hogar y los servicios de la energía disponible por razones sociales, culturales, económicas o de salud”*”.
- Prácticas: “*falta de conocimiento sobre programas de apoyo o formas eficientes de uso de la energía en el hogar”*”.

Siguiendo al Grupo de Trabajo sobre Consumidores Vulnerables podemos señalar que la vulnerabilidad energética sería el resultado de la interacción de cuatro dimensiones: mercado, circunstancias personales, condiciones de la vivienda y contexto social/medioambiental (VCWG, 2013).

3.2.3 Identificación de los hogares vulnerables

Algunos autores sugieren que el tránsito de la vulnerabilidad a la pobreza energética es un proceso por el que la exposición a una serie de circunstancias dadas, afectaría de forma especial a una serie de personas y hogares, con una capacidad de respuesta frente a ellas diferente, la cual genera a su vez un impacto sobre su bienestar, también diferente, en función de todos los aspectos anteriores (Dubois, 2017) .

El reto es entonces: identificar a los hogares vulnerables, atendiendo a su doble vulnerabilidad (energética y social), considerando que ésta puede afectar al titular de la factura energética o a cualquiera miembro del hogar (VCWG, 2013). Para ello, es necesario centrar las investigaciones en detectar qué funciona y qué no funciona, cómo implicar a los actores locales y cómo conseguir una cooperación adecuada (Dubois, 2017). Cualquier buena práctica, tal y como la define el *European fuel poverty and energy efficiency project*, debe estar inserta en Programas de Acción amplios que engloben varias medidas que de forma complementaria puedan operar en distintos aspectos de la vulnerabilidad, y siempre evaluando su capacidad de actuar sobre las causas, reducir impactos negativos e incrementar la capacidad de los actores clave para operar directamente y brindar apoyo a los hogares vulnerables (Intelligent Energy Europe, 2009).

Existen numerosos estudios sobre pobreza y vulnerabilidad energética pero muy pocos centrados en investigar cómo transformar ese conocimiento en acciones políticas efectivas (Assist 2gether, 2018). Por este motivo la proximidad se convierte en un criterio inexcusable mediante la adopción y desarrollo de medidas a nivel comunitario y local (VCWG, 2013) llevadas a la práctica por profesionales en contacto directo con los hogares identificados y con la participación activa de las personas afectadas, dotándoles de una formación suficiente y adecuada (Assist 2gether, 2018).

Por otro lado, la necesidad de identificar correctamente a los hogares vulnerables implica que esta intención esté presente durante todo el proceso de atención (Dubois, 2017). Según esta autora a lo largo de él pueden cometerse errores tanto de inclusión como de exclusión. En la primera fase, puede ser que ya el diseño de la medida política en sí mismo, deje fuera directamente a la población vulnerable al ser dirigida al conjunto de la población (error de exclusión). Durante la etapa de la identificación propiamente dicha, puede suceder que una parte de la población diana permanezca oculta (error de exclusión) pero también que aparezca población no prevista inicialmente que hubiera debido estarlo (error de inclusión). Por último, en la fase de implementación puede ocurrir que una parte importante de la población identificada no se beneficie de la medida por diversos motivos que hay que evaluar (error de exclusión).

3. 3 LA POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

A continuación, realizamos un breve repaso sobre la situación actual de la pobreza energética en España, centrándonos en su conceptualización, su incidencia y las principales medidas para abordarla

3.3.2 Definición de pobreza energética y de consumidor vulnerable

La pobreza energética en España comienza a visibilizarse en el año 2006, momento en que nuestro país participa en el proyecto europeo *European Fuel Poverty and Energy Efficiency* (EPEE) que tuvo lugar entre los años 2006 y 2009 (Raya y Gómez, 2017).

La primera medición de la pobreza energética en España la lleva a cabo en 2012 la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) utilizando, en ausencia de una definición oficial, la siguiente aproximación: *“incapacidad de pagar una cantidad de energía suficiente para la satisfacción de sus necesidades domésticas y/o cuando se ve obligado a destinar una parte excesiva de sus ingresos a pagar la factura energética de su vivienda”* (Tirado Herrero et al., 2012: 21).

Muy recientemente, el Gobierno de España acaba de publicar la primera Estrategia Nacional de Pobreza Energética de nuestro país. Este documento recoge por primera vez una definición oficial de pobreza energética y de consumidores vulnerables (los cuales tan sólo estaban definidos a partir de los criterios de acceso al Bono Social de electricidad) (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019: 6):

- Pobreza energética: *“La pobreza energética es la situación en la que se encuentra un hogar en el que no pueden ser satisfechas las necesidades básicas de suministros de energía, como consecuencia de un nivel de ingresos insuficiente y que, en su caso, puede verse agravada por disponer de una vivienda ineficiente en energía”*.
- Consumidor vulnerable: *“es el consumidor de energía eléctrica o de usos térmicos que se encuentra en situación de pobreza energética y cumple con las condiciones para percibir las medidas de apoyo establecidas por las administraciones”*.

Unos párrafos más adelante la estrategia reconoce como perfiles de especial vulnerabilidad a las personas mayores, los menores y personas con discapacidad, las personas con un nivel cultural más bajo y las que viven en situación de infravivienda.

3.3.3 Indicadores y cifras de pobreza en España

Desde 2012 hasta el momento actual, la Asociación de Ciencias Ambientales (ACA) ha publicado cuatro informes sobre la pobreza energética proporcionando abundantes datos en torno a su incidencia. Dentro de su compromiso con la cuantificación, en el último informe publicado en 2018 han aplicado la metodología de medición recomendada por el Observatorio Europeo de Pobreza Energética del cual es socia. La metodología contempla la utilización de dos enfoques distintos: gastos e ingresos en el hogar, y percepciones y declaraciones del hogar. Cada uno de estos dos enfoques aporta datos a partir de dos indicadores primarios y utilizan como fuentes la *Encuesta de Presupuestos Familiares (EFP)* y la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)* del Instituto Nacional de Estadística (Tirado Herrero et al., 2018). Estos cuatro indicadores no tienen una jerarquía asociada eliminando la primacía de unos sobre otros, proporcionando entre los cuatro un análisis más completo que el indicador único inglés *Low Income High Cost (LIHC)* (Tirado Herrero et al., 2018). Estos cuatro indicadores primarios se describen en la Tabla 1 (Bouzarovski, 2018 y Thomson):

INCAPACIDAD PARA CALENTAR EL HOGAR ADECUADAMENTE	RETRASOS EN LAS FACTURAS
<p>Responde a la pregunta: <i>¿puede permitirse mantener su hogar a una temperatura adecuada?</i></p> <p>Enfoque: percepciones y declaraciones del hogar</p> <p>Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida</p>	<p>Responde a la pregunta: <i>¿en los últimos 12 meses ha tenido retrasos en el pago de las facturas?</i></p> <p>Enfoque: percepciones y declaraciones del hogar</p> <p>Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida</p>
GASTOS DESPROPORCIONADOS (2M)	POBREZA ESCONDIDA (HEP)
<p>Mide <i>el porcentaje de la población cuyo gasto de energía supera en dos veces los gastos de la mediana de la población</i></p> <p>Enfoque: gastos e ingresos en el hogar</p> <p>Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares</p>	<p>Mide: <i>el porcentaje de la población para el que su gasto de energía es inferior a la mitad del gasto de la mediana de la población</i></p> <p>Enfoque: gastos e ingresos en el hogar</p> <p>Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares</p>

Tabla 1. Indicadores Primarios. Elaboración propia (Fuente Bouzarovski y Thomson, 2018)

Además de estos cuatro indicadores primarios el informe adopta, según modelo del EPOV, una batería de indicadores secundarios entre los que se encuentran los siguientes (Tirado Herrero et al., 2018):

- Indicadores que miden factores causales
 - o Precios de la energía
 - o Datos de etiquetado energético de edificios
 - o Gastos energéticos por quintil de renta
 - o Número de personas por estancia en viviendas
 - o Tasa de riesgo de pobreza
 - o Disponibilidad de equipos de calefacción y aire acondicionado
- Indicadores que miden aspectos complementarios:
 - o Vivienda con temperatura confortable en invierno y verano
 - o Presencia de goteras, humedades, podredumbre

A continuación, expondremos las cifras de pobreza energética que ha hallado el último estudio de la Asociación de Ciencias Ambientales, y que se recogen en su informe de 2018 (Tirado Herrero et al., 2018), a partir de datos de las encuestas ECV y EPF, del INE de 2016.

Considerando los microdatos de la ECV correspondientes a 2016, un total de 6,8 millones de personas en España, el 15% de la población, experimentaron en 2016 alguna condición asociada a la pobreza energética (vivienda con temperatura inadecuada o retraso en los recibos). Un 17% de la población tiene un gasto en energía que supera en dos veces el gasto de la mediana de la población, lo que significaría que 8 millones de personas (3.1 millones de hogares en nuestro país) estarían en situación de pobreza energética. Este indicador es, dentro de los llamados primarios, el que arroja las cifras más altas.

A continuación, recogemos en las Tablas 2 y 3 los resultados más relevantes.

INDICADOR												
	Tª inadecuada Fuente: ECV ¿Puede permitirse mantener su hogar a una temperatura adecuada?			Retrasos en las facturas Fuente: ECV ¿En los últimos 12 meses ha tenido retrasos en el pago de las facturas?			Gastos desproporcionados (2M) Fuente: EPF (% población cuyo gasto de energía supera en dos veces el gasto de la mediana de la población)			Pobreza escondida (HEP) Fuente: EPF (% población con un gasto en energía inferior a la mitad del gasto de la mediana de la población)		
	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.
POBREZA ENERGÉTICA (porcentaje población y millones)	10	4.6	1.9	8	3.6	1.2	17	8	3.1	12	5.4	2.2
NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS	Menos que primaria						No sabe leer o escribir o fue menos de 5 años a la escuela					
	16%			11%			31%			22%		
	Educación primaria						Primaria completa o fue al menos 5 años a la escuela					
	14%			11%			26%			16%		
	Primera etapa de educación secundaria						ESO, EGB o Bachiller Elemental (con título o cursados al menos 3º, 8 o 4 respectivamente), certificados de Estudios Primarios, Escolaridad anterior a 1999, o Profesionalidad (niveles 1 o 2) y similares					
	14%			10%								
	Segunda etapa de educación secundaria						22%			13%		
	9%			7%			Bachiller, BUP, COU, Bachiller Superior, FP de Grado Medio, FP Básica y otros estudios de grado medio (certificado de profesionalidad de nivel 3, etc...)					
	16-34 años: orientación general											
	22%			18%			16%			10%		
	16-34 años: orientación profesional (con acceso directo a educación superior)						FP de Grado Superior, FP II y equivalentes					
	6%			4%			12%			10%		
	Educación postsecundaria no superior						Grado de 240 ECTS, Diplomatura, Arquitectura e Ingeniería Técnicas y equivalentes					
	1%			1%			8%			8%		
16-34 años: orientación profesional						Grado de más de 240 ECTS, Licenciatura, Arquitectura, Ingeniería, Másteres, especialidad en Ciencias de la Salud y equivalentes						
3%			4%			7%			7%			
Educación superior												
3%			3%									
<ul style="list-style-type: none"> • FUENTE PRINCIPAL DE INGRESOS (EPF) • ACTIVIDAD DE LA PERSONA PRINCIPAL (ECV) 	Trabajando						Cuenta propia					
	7%			6%			19%			9%		
	Parado						Cuenta ajena					
	24%			23%			12%			11%		
	Jubilado						Pensiones contributivas					
	7%			3%			20%			11%		
	Otra clase de actividad económica						Desempleo					
	13%			8%			49%			20%		
							Otras prestaciones					
							51%			30%		
						Rentas del capital y propiedad						
						22%			7%			
						Otros ingresos regulares						
						44%			29%			

Tabla 2: Pobreza energética en España, 2016. (Elaboración propia, Fuente: Tirado Herrero et al., 2018)

INDICADOR												
Tª inadecuada Fuente: ECV <i>¿Puede permitirse mantener su hogar a una temperatura adecuada?</i>			Retrasos en las facturas Fuente: ECV <i>¿En los últimos 12 meses ha tenido retrasos en el pago de las facturas?</i>			Gastos desproporcionados (2M) Fuente: EPF <i>(% población cuyo gasto de energía supera en dos veces el gasto de la mediana de la población)</i>			Pobreza escondida (HEP) Fuente: EPF <i>(% población con un gasto en energía inferior a la mitad del gasto de la mediana de la población)</i>			
POBREZA ENERGÉTICA <i>(porcentaje población y millones)</i>	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.
	10	4.6	1.9	7	3.6	1.2	17	8	3.1	12	5.4	2.2
ESTADO CIVIL DE LA PERSONA PRINCIPAL	SOLTERO			SOLTERO			SOLTERO			SOLTERO		
	14%			11%			15%			17%		
	CASADO			CASADO			CASADO			CASADO		
	8%			7%			17%			10%		
	VIUDO			VIUDO			VIUDO			VIUDO		
	17%			17%			25%			12%		
	SEPARADO			SEPARADO			SEPARADO			SEPARADO		
11%			5%			22%			12%			
DIVORCIADO			DIVORCIADO			DIVORCIADO			DIVORCIADO			
16%			11%			14%			14%			
TIPO DE HOGAR <i>(sólo categorías comunes a las encuestas ECV y EFP)</i>	Una persona: hombre de 65 o más años											
	8%			1%			20 %			12%		
	Una persona: mujer de 65 o más años8%											
	10%			2%			29%			8%		
	2 adultos sin niños dependientes económicamente, al menos 1 persona 65 años más años											
	7%			2%			16%			10%		
	2 adultos sin niños dependientes económicamente, teniendo ambos menos de 65 años											
	9%			6%			10%			11%		
	Otros hogares sin niños dependientes económicamente											
	10%			7%			17%			10%		
	Un adulto con al menos un niño dependiente											
	16%			14%			21%			17%		
	Dos adultos con un niño dependiente											
	8%			7%			14%			11%		
Dos adultos con dos niños dependientes												
8%			7%			15%			11%			
Dos adultos con tres o más niños dependientes												
15%			15%			23%			18%			
Otros hogares con niños dependientes												
13%			16%			28%			14%			

Tabla 3. Pobreza energética en España, 2016. (Elaboración propia, Fuente: Tirado-Herrero et al., 2018)

La desigualdad social también afecta a la pobreza energética, por lo que conviene medirla también atendiendo a la estratificación social según niveles de renta. El informe (Tirado Herrero et al., 2018) muestra que, en general los resultados para los cuatro indicadores primarios muestran un mayor porcentaje de personas afectadas se encuentra en los deciles de ingresos más bajos. El que presenta las mayores diferencias es el de gastos

desproporcionados (2M), siendo de un 60% para el 10% con menos ingresos y de un 0% para el decil más alto. Bajo el indicador de temperaturas inadecuadas y para el de retraso en los recibos esta desigualdad es menor, existiendo una diferencia de aproximadamente el 25%. Tomando como referencia el indicador de pobreza escondida HEP, se advierte que un 5% de los hogares del 10% con mayores ingresos tienen un gasto menor a la mitad del gasto de la mediana poblacional, lo que podría ser debido a ausencias prolongadas de la vivienda o subestimación de gastos entre otras. Al mismo tiempo el informe indica que los hogares que se encuentran dentro del decil con menos ingresos destinan a los servicios energéticos una media del 11.5% de sus ingresos, mientras que los que disponen de un nivel de renta correspondiente al 10% de los hogares más ricos, tan sólo invierten un 3% de media sobre el total de ellos y realizan, además, un 40% de gasto más en servicios energéticos domésticos que los hogares del decil más bajo. Es decir, el gasto en energía por persona y metro cuadrado es muy superior en las personas con rentas más bajas, mientras que el tanto por ciento del gasto energético sobre el total de ingresos disminuye marcadamente conforme aumenta la renta.

Dada la importancia de la vivienda en el problema de la pobreza energética resulta de interés medir el porcentaje de personas en situación de pobreza energética según los cuatro indicadores principales, por tipo de vivienda y régimen de tenencia (Tabla 4).

INDICADOR												
Tª inadecuada Fuente: ECV <i>¿Puede permitirse mantener su hogar a una temperatura adecuada?</i>			Retrasos en las facturas Fuente: ECV <i>¿En los últimos 12 meses ha tenido retrasos en el pago de las facturas?</i>			Gastos desproporcionados (2M) Fuente: EPF <i>(% población cuyo gasto de energía supera en dos veces el gasto de la mediana de la población)</i>			Pobreza escondida (HEP) Fuente: EPF <i>(% población con un gasto en energía inferior a la mitad del gasto de la mediana de la población)</i>			
POBREZA ENERGÉTICA <i>(porcentaje población y millones)</i>	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.	%	Pers.	Hog.
		10	4.6	1.9	7	3.6	1.2	17	8	3.1	12	5.4
TIPO DE VIVIENDA	Vivienda unifamiliar independiente											
	9%			5%			24%			13%		
	Vivienda unifamiliar adosada o pareada											
	10%			7%			23%			12%		
	Piso o apartamento en un edificio con 10 viviendas											
14%			11%			19%			15%			
Piso o apartamento en un edificio con 10 viviendas o más												
8%			8%			13%			10%			
RÉGIMEN DE TENENCIA	En propiedad sin hipoteca											
	8%			4%			18%			9%		
	En propiedad con hipoteca											
	8%			8%			13%			8%		
	En alquiler o re-alquiler a precio de mercado											
	18%			15%			21%			20%		
	En alquiler o re-alquiler a precio inferior al de mercado (ECV)/Alquiler reducido (renta antigua) (EPF)											
	30%			26%			27%			25%		
	Cesión semigratuita											
-			-			17%			22%			
En cesión gratuita												
11%			9%			21%			40%			

Tabla 4. Pobreza energética y vivienda. (Elaboración propia. Fuente: Tirado Herrero et al., 2018)

España es el país de la UE en donde los precios de la electricidad libre de impuestos experimentaron el mayor aumento entre los años 2008 y 2016, ascendiendo un 65%; y el tercero por detrás de Letonia y Grecia, considerando precios de energía más impuestos. En cuanto al gas, el incremento en los precios libres de impuestos fue del 54% dentro del mismo periodo de análisis. Por otro lado, el precio de la electricidad es entre dos y tres veces mayor que el del gas, por lo que la vulnerabilidad también es mayor para los hogares que utilizan esta fuente para la provisión de agua caliente y calefacción.

3.3.4 Marco de las políticas públicas contra la pobreza energética y para la protección de consumidores vulnerables

En España la principal medida contra la pobreza energética es el Bono Social. Se trata de una medida de soporte financiero que asigna un descuento en las facturas de electricidad de cuantía variable a determinadas personas en función de unos criterios de renta y de vulnerabilidad. Esta medida se instauró por primera vez en el año 2009, siendo revisada en 2017 y 2018. En 2019, además, ha entrado en vigor el llamado Bono Térmico (Sánchez, 2018).

En la actualidad, con respecto a su primera versión, el Bono ha incrementado, en un 15% los límites de energía que tienen derecho a descuento y se flexibiliza la aplicación de los mismos, teniendo en cuenta los meses de menor temperatura del año. (Real Decreto 15/2018).

La medida categoriza a los consumidores en función de su vulnerabilidad, asignando a cada grupo una cuantía de descuento sobre la factura (aplicable hasta un consumo máximo a partir del cual se factura íntegramente). Los beneficiarios son los pensionistas del Sistema de Seguridad Social por jubilación o incapacidad, los consumidores o unidades familiares que cumplan un determinado criterio de renta y las familias numerosas. A los ingresos del hogar se les aplicarán unos indicadores de renta referidos al IPREM en el caso de concurrir unas circunstancias especiales (en el propio consumidor o en la unidad familiar): discapacidad reconocida igual o superior al 33%, dependencia en grado II o III, hogar monoparental, víctimas de terrorismo y víctimas de violencia de género) (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

Categorías de consumidor	Descuento	Pensionistas	Unidad familiar que cumple con el límite de renta						Familias numerosas
			Sin menores		1 menor		2 menores		
Vulnerable	25%	Todos los miembros de la unidad familiar pensionistas con pensión mínima***	11.279 € (1,5x IPREM)	15.039€ (2x IPREM)*	15.039€ (2x IPREM)	18.799€ (2.5x IPREM)*	18.799 € (2.5x IPREM)	22.559€ (3x IPREM)*	Requisitos de renta no exigibles
Vulnerable severo	40%	7.520 € (1xIPREM)	5.640€ (0,75x IPREM)	7.520€ (1x IPREM)*	7.520€ (1x IPREM)	9.340€ (1,25x IPREM)*	9.340€ (1,25x IPREM)	11.279€ (1,5x IPREM)*	15.039,18 € (2x IPREM)
En riesgo de exclusión social	Si el beneficiario cumple con los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable severo y, además, los servicios sociales sufragan, al menos, la mitad del importe de la factura eléctrica, no tendrán que hacer frente al pago**								
Límite consumo anual con descuento	1.932 kWh	1.380 kWh	1.932 kWh	2.346 kWh	4.140 kWh				
*circunstancias especiales (discapacidad ≥33%, grado II o III dependencia, progenitor único con al menos un menor, víctimas de violencia de género, víctimas del terrorismo) **el suministro no podrá ser interrumpido *** pensionistas de la Seguridad Social, por jubilación o incapacidad permanente; el conjunto de ingresos no supere los 500 euros									

Tabla 5. Cuadro resumen Bono Social (Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica, 2019)

Los descuentos en las facturas son sufragados por aquellas empresas suministradoras de energía a las que se les ha impuesto esta obligación al considerarse que efectúan un servicio público. Además de los descuentos deberán asumir los impagos en el caso de que en la unidad familiar conviva una persona menor de 16 años o con alguna de las características anteriormente mencionadas.

El Bono térmico fue introducido en el RDL 15/2018, de 5 de octubre para combatir la pobreza energética de los hogares debido a los combustibles de calefacción, agua caliente sanitaria y cocina. La financiación y la gestión del Bono térmico es asignada a las Comunidades Autónomas. Dado su carácter de complemento del bono de electricidad su asignación es inmediata sin necesidad de solicitud para los beneficiarios del bono eléctrico (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019)

Además, existen en España medidas contra la desconexión de electricidad que están reguladas en la ley 24/2013, de 26 de diciembre, por la cual se prohíbe tal práctica en un plazo de dos meses desde el requerimiento de pago, ampliable a cuatro meses para consumidores vulnerables acogidos a tarifas de Precio Voluntario de Pequeño

Consumidor que sustituyeron a las Tarifas de Último Recurso. Los consumidores vulnerables severos en riesgo de exclusión no pueden ser desconectados en ningún momento (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019). En el caso del gas la desconexión se encuentra regulada en el RD 1434/2002, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, previéndose un plazo de dos meses desde el requerimiento de pago (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

La implementación del Bono Social es un buen ejemplo de medida poco efectiva debido a la complejidad administrativa de su solicitud (documentación compleja y extensa) y concesión (la necesidad de certificación de las circunstancias especiales), lo que unido a la baja cuantía de los descuentos y al desconocimiento de la medida por parte de la población destinataria, ha suscitado multitud de quejas por parte de las compañías energéticas y de los servicios públicos y privados (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

Además, tampoco es una medida que cubra a las personas que realmente lo necesitan. Así, en 2016 los datos apuntaban que el número de personas beneficiarias del bono ascendería a 9 millones de personas aproximadamente, mientras que el número de beneficiarios efectivos fue tan sólo de 6 millones de personas. Por otro lado, de esos beneficiarios potenciales, no todos estarían en pobreza energética, circunstancia que afectaría sólo al 68% según indicadores basados en ECV y al 38% según indicadores EPF. (Tirado Herrero, 2018).

Para mejorar todas esas ineficiencias, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética propone mejorar el diseño de los nuevos mecanismos prestacionales (bonos sociales) mediante la introducción de mejoras mediante la universalidad de las fuentes de suministro, la automatización en la concesión para aquellos colectivos ya perceptores de prestaciones vinculadas de antemano a bajos niveles de renta, y la gestión coordinada de los distintos niveles de la administración, y también entre los distintos actores sociales (Ministerio para la Transición Ecológica, 2019).

La siguiente tabla recoge los ejes estratégicos, líneas de actuación y medidas que contempla la estrategia.

EJE I: MEJORAR EL CONOCIMIENTO DE LA POBREZA ENERGÉTICA	
➤	LÍNEA 1: Establecer un sistema robusto para el cálculo periódico de los indicadores y designar organismos responsables <ul style="list-style-type: none"> • Medida 1: Actualización y cálculo periódico de los indicadores de pobreza energética
➤	LÍNEA 2: Dotar de transparencia al sistema de publicación de indicadores <ul style="list-style-type: none"> • Medida 2: Publicación periódica de los indicadores por parte del Ministerio para la Transición Ecológica
➤	LÍNEA 3: Profundización en el conocimiento del gasto energético requerido <ul style="list-style-type: none"> • Medida 3: Realizar un estudio más completo del gasto térmico de los consumidores según la zona climática en la que habiten
EJE II: MEJORAR LA RESPUESTA FRENTE A LA SITUACIÓN ACTUAL DE POBREZA ENERGÉTICA	
➤	LÍNEA 4: Mejora de los mecanismos de subsidio frente a la pobreza energética <ul style="list-style-type: none"> • Medida 4: creación de un nuevo bono social energético • Medida 5: establecimiento de un suministro mínimo vital
➤	LÍNEA 5: Protección de los consumidores vulnerables en las situaciones meteorológicas extremas <ul style="list-style-type: none"> • Medida 6: prohibición de la interrupción del suministro energético en situaciones meteorológicas extremas a consumidores vulnerables.
EJE III: CREAR UN CAMBIO ESTRUCTURAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ENERGÉTICA	
➤	LÍNEA 6: Reducción del número de personas en situación de pobreza energética <ul style="list-style-type: none"> • Medida 7: rehabilitación <i>express</i> en viviendas • Medida 8: fomento del parque de vivienda pública en alquiler social con subvención para los gastos de suministros energéticos para colectivos especialmente vulnerables. • Medida 9: sustitución de equipos por otros más eficientes energéticamente • Medida 10: rehabilitación integral de edificios • Medida 11: otras medidas derivadas del análisis en la “estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España (ERESEE)”
EJE IV: MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES Y CONCIENCIACIÓN SOCIAL	
➤	LÍNEA 7: Actuación de los profesionales en la lucha contra la pobreza energética <ul style="list-style-type: none"> • Medida 12: Elaboración de protocolo para detectar situaciones de pobreza energética • Medida 13: Homogenización de la gestión de la información
➤	LÍNEA 8: Mejora de la información y formación de los consumidores <ul style="list-style-type: none"> • Medida 14: establecimiento de mecanismos de sensibilización y generación de conciencia colectiva del problema de la pobreza energética en España • Medida 15: página web que funcione como punto de acceso general de información sobre pobreza energética • Medida 16: realización de acciones de comunicación sobre el uso de contadores inteligentes • Medida 17: información sobre hábitos de consumo, ahorro energético y mejora de la eficiencia energética • Medida 18: establecimiento de un canal de comunicación permanente de las novedades en materia de pobreza energética a los sujetos y colectivos interesados
➤	LÍNEA 9: Mejoras regulatorias para la defensa de los consumidores <ul style="list-style-type: none"> • Medida 19: inclusión de la perspectiva de la pobreza energética en la normativa relativa a consumidores energéticos.

Tabla 6. Plan de Medidas contra la pobreza energética. (Elaboración propia. Fuente: Ministerio para la Transición Energética, 2018).

3.4 POBREZA ENERGÉTICA Y TRABAJO SOCIAL

El camino recorrido, aunque corto ha sido muy fructífero, pues en los poco más de diez años de historia de la pobreza energética, ya existen una gran variedad de medidas para la protección de la vulnerabilidad energética. Sin embargo, muchas de ellas por su carácter general no tienen en consideración la multidimensionalidad del fenómeno

ignorando las dificultades sociales y estructurales que coexisten en los hogares con las dificultades energéticas. En este sentido, y como veremos en los dos epígrafes siguientes, es fundamental desarrollar planes de acción globales que combinen diferentes medidas, planes en los que la aportación del Trabajo Social es importante e imprescindible para potenciar las sinergias entre los distintos actores sociales involucrados.

3.4.2 Principales requerimientos de los diseños de políticas públicas contra la pobreza energética

Cualquier medida política debe ser capaz de asegurar, desde el planteamiento de sus objetivos y mediante un diseño reflexivo, que contribuye al empoderamiento de las personas, pues es un denominador común en el amplio espectro de medidas políticas europeas el considerar a la persona en situación de pobreza energética como un mero destinatario de las mismas; sin embargo, es necesario apostar por un diseño que conciba a la persona afectada como el verdadero experto de su situación, y sepa acompañarla en el proceso de canalizar ese conocimiento en su propio beneficio (Assist 2gether, 2018). En este sentido, el papel del trabajador social es clave para el asesoramiento sobre las medidas a tomar y cómo ponerlas en marcha de modo efectivo.

A la hora de abordar los casos de pobreza energética es fundamental preguntarse primero desde qué visión de la misma partimos y cómo afecta ese enfoque a la vida de las personas, y también a su dignidad; más aún, preguntarse cómo entiende, ese enfoque de la medida política, a las personas afectadas y cuáles serán sus consecuencias sobre ellas, para evitar caer en políticas simbólicas que en realidad tengan un bajo impacto en la mayoría de los hogares pobres (Middlemiss, 2017).

Es conveniente partir de marcos de comprensión basados en la justicia y centrarse en aquellos procesos que producen y reproducen la vulnerabilidad energética en las personas. Promover la reflexión sobre cómo influyen sobre ellas los contextos macrosociales y económicos; también sobre cómo éstos afectan a sus procesos de salida de la pobreza y exclusión, y en qué forma condicionan el aprovechamiento de las oportunidades que se les brindan. (Simcock et al., 2018). Es fundamental, también, incrementar los estudios de metodología cualitativa que permitan acceder al conocimiento en profundidad de las causas y la experiencia de la privación energética (Assist 2gether, 2018), así como las conductas sociales a las que conduce (Raya y Gómez, 2017).

Para ello, es bueno (y práctico y efectivo), plantear las investigaciones formales desde la base de la intervención social diaria que realizan los trabajadores sociales con las personas afectadas, pues desde la sistematización de esa intervención se pueden extraer numerosos datos que den luz a las investigaciones de carácter académico. La atención social es un sustrato muy fecundo para la orientación de la investigación académica.

3.4.3 Importancia del Diagnóstico Social. Situación problema y enfoque centrado en la persona

El trabajador social es el único técnico cualificado para realizar una intervención social de las características que estamos describiendo, pues las competencias para ello se recogen ya en la propia definición de Trabajo Social: *“intervención social intencionada (con objetivos a corto, medio y largo plazo), racional (fundamentada en las aportaciones científicas de las ciencias sociales) y organizada (con recursos humanos y materiales que permitan conseguir los objetivos). Esta intervención se hace en una realidad social, que ha de conocerse y comprenderse para proceder, después, juntamente con los implicados en ella, a transformarla o mejorarla. Va dirigida a personas, familias, grupos y comunidades, para lograr aquella conciencia de su situación que les permita plantear sus propias necesidades, explicitar sus expectativas y enfrentarse con las situaciones de conflicto y/o carencias, de modo que puedan conseguir mejoras en su bienestar”* (EUTS del ICEBS, 1989 p.10).

Mediante los modelos y la metodología propia del Trabajo Social, el trabajador social analiza la situación-problema y recaba toda la información necesaria para emitir el Diagnóstico Social, siendo este juicio la principal contribución que éste puede aportar en la lucha contra la pobreza energética. (Aguilar y Ander-Egg, 1995).

Así, el diagnóstico social, integra el conjunto de problemas y necesidades que se detectan y afectan a la persona, propone una explicación causal, identifica los recursos y medios disponibles para la intervención, asigna una prioridad a los distintos problemas que puedan concurrir, plantea una estrategia de intervención y sopesa la influencia de aquellos factores que puedan afectar al proceso de intervención (Aguilar y Ander-Egg, 1995). Entendido así, un diagnóstico social correctamente elaborado debe ser un paso previo a la implementación de cualquier medida política.

La pobreza energética es una situación que afecta a los hogares que se encuentran en esa situación debido a una multiplicidad de circunstancias como ya hemos visto. El objeto del Trabajo Social no es ni un problema, ni un sujeto, ni el contexto en que éste se haya, es decir el objeto de intervención es una interacción de ellos tres en lo que denominamos situación-problema, y que permite entender al sujeto en relación a un problema ubicado en un espacio y un momento dados, favoreciendo una intervención no fragmentada sino planificada a partir de una visión integral (Tello, c.a. 2006).

Además, toda la intervención debe centrarse en la persona, debiendo ayudarle a desarrollar al máximo posible su capacidad de participación en cada momento del proceso de cambio planificado, para lo que es necesario proporcionarle una información suficiente y adecuada en cantidad y en calidad. También es fundamental escucharle desde la consideración de experto que puede ayudarse a sí mismo y a otros miembros de su comunidad (Assit 2gether, 2018).

3.4.4 Potencialidad del Trabajo Social para incrementar las sinergias del trabajo en red

En la lucha contra la pobreza energética los principales implicados son: las instituciones europeas, las asociaciones de consumidores, las administraciones públicas (estatales, autonómicas y locales), los Defensores del Pueblo, la industria y la sociedad civil (VCWG, 2013).

Buena parte de los estudios europeos sobre pobreza energética están basados en redes de trabajo, existiendo una gran tendencia a involucrar a un alto y variado número de actores sociales, sin embargo, pocos de ellos involucran a las personas en situación de pobreza energética o a los propios consumidores vulnerables (Assit 2gether, 2018).

No hay que olvidar que más que un conjunto de prácticas, lo que hay que desarrollar es un Plan De Acción que integre una combinación de buenas prácticas (Intelligent Energy Europe, 2009), para cuyo diseño resulta clave partir de un buen diagnóstico social. A partir de él, se inicia un proceso de cambio planificado en el que estarán consignados todos los recursos disponibles, entre los cuales, desde luego se encuentran los que aportan los demás actores sociales implicados cuya selección lleva a cabo el trabajador social tras el análisis de la situación-problema (Tello, c.a. 2006).

En definitiva, la persona en situación de pobreza energética ha de convertirse en el eje sobre el que pivotan las actuaciones del resto de actores sociales implicados (empresas energéticas, voluntarios, investigadores sociales y administraciones públicas) actuando el trabajador social como bisagra del sistema. Con frecuencia, las medidas políticas, parten de un conocimiento deficiente de la persona concreta en situación de vulnerabilidad y de su experiencia de pobreza energética. Cuando esto sucede, las consecuencias pueden convertirse en perversas, al derivar en exigencias poco realistas, que, lejos de aumentar su autonomía y contribuir a mejorar sus funcionamientos sociales, producen un efecto contrario, aumentando la dependencia de las personas para salir de su situación, y creándoles problemas sobreañadidos al problema original.

Finalizamos aquí este capítulo de revisión bibliográfica en la que hemos pretendido exponer las bases teóricas que sustentarán el resto del trabajo. Hemos descrito el marco de la política energética por su interés en la caracterización del problema de la pobreza energética y de la protección de los consumidores con vulnerabilidad energética. Con relación a estos últimos hemos expuesto las claves del reto de la identificación de los hogares vulnerables, por ser este un problema diferente del de su definición y medida. Bajo las directrices del marco europeo hemos profundizado en el caso español y en las medidas políticas que se desarrollan en nuestro país para abordar este problema social. Por último, hemos construido un marco teórico a partir del cual explorar el papel del Trabajo Social, destacando el importante papel que tiene a través del diagnóstico social, el enfoque centrado en la persona y su potencialidad para construir redes de trabajo que permitan potenciar las sinergias de los diversos actores implicados.

4. METODOLOGÍA DEL TRABAJO

La metodología seguida para la fundamentación del trabajo ha sido fundamentalmente la realización de una revisión bibliográfica exhaustiva de fuentes y documentos especializados, para un análisis detallado de los mismos y poder adoptar una posición teórica bien fundamentada, que pueda permitirnos posteriormente una investigación de campo a realizar en el marco de la investigación destinada a servir de base para nuestra tesis doctoral.

La búsqueda se ha hecho a través de buscadores de reconocido prestigio en el ámbito académico como EBSCO y Dialnet.

Se han revisado un número extenso de fuentes secundarias, incluyendo libros, artículos de revistas científicas, comunicaciones, documentos oficiales, normas legislativas y páginas web.

5. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO DE INTERVENCIÓN PROFESIONAL

Nos ha parecido importante incorporar este epígrafe debido a la naturaleza del trabajo y de su segundo objetivo, *realizar una propuesta de sistematización del proceso de intervención social en pobreza energética desde la metodología propia del Trabajo Social*. Teniendo en cuenta además que, una vez obtenido el grado en Trabajo Social, la investigación que hemos llevado a cabo para este TFG, será parte del comienzo de nuestro proyecto de tesis doctoral, por lo que empezar a pensar en lo que sería la intervención profesional de los trabajadores sociales en el ámbito de la lucha contra la pobreza energética, resulta absolutamente necesario y conveniente en este momento.

Es interesante partir de un marco contextual que permita entender, sobre todo, el perfil de la población destinataria y las dinámicas de intervención actuales. Sin embargo, nuestra intención no pretende agotarse en una sola organización social, ni en un determinado modelo de proyecto de colaboración entre éstas y las entidades que financian las medidas de eficiencia energética (en nuestro país, empresas energéticas fundamentalmente). Por ello, dedicaremos unas líneas a describir el contexto actual, pero sin concretar en programas concretos de entidades sociales.

La población atendida en los servicios sociales suele presentar una vulnerabilidad doble, social y energética. Con frecuencia, la demanda de ayuda para situaciones de pobreza energética no es expresada, pues debido a la vulnerabilidad social que presentan, muchas veces esa necesidad no es la única, ni tampoco la más prioritaria. Los retrasos y las deudas en el pago de las facturas son tan sólo dos de las múltiples manifestaciones que la pobreza energética puede tener, y que, con frecuencia, padecen muchos hogares que optan por vivir en unas condiciones térmicas insostenibles antes que por mantener el hogar a una temperatura confortable si ello implica endeudarse. Además, también, existen

consecuencias que afectan a la salud física y mental, al empleo, al bienestar familiar, a la densidad y calidad de las redes sociales; y como toda vulnerabilidad, por supuesto a la autonomía y a la competencia para la búsqueda y puesta en acción de soluciones desde las que afrontar, y de forma organizada, una situación tan compleja.

Actualmente, las enormes dificultades de coordinación y comunicación entre los diversos actores generan una especie de frustración (tanto mayor cuanto más grande es la voluntad de resolver estos problemas) y sensación de estar ante un problema, no sólo social y económico, sino sobre todo de ineficiencia de los recursos económicos y humanos disponibles. Las medidas políticas actuales, diseñadas desde las administraciones públicas son pocas y con muchos cabos sueltos, de modo que contribuyen de forma importante a generar una situación de caos en la atención.

Los actuales bonos sociales, eléctrico y térmico, son ayudas exclusivamente económicas, absolutamente insuficientes en su cuantía y altamente burocratizadas, que están sumiendo a las empresas y a los servicios sociales en un colapso difícil de superar. Son medidas que consumen tanto tiempo de intervención que obstaculizan las verdaderas intervenciones eficaces, esto es, actuaciones planificadas y ordenadas desde una perspectiva más global, que integrasen diferentes medidas complementarias, desde un enfoque participativo y comunitario. Y lo más grave, son medidas que a los propios afectados en nada les ayudan a desarrollar funcionamientos sociales autónomos, pues la complejidad de la tramitación es elevadísima. Ayudas que les convierten en personas dependientes y que en nada les ayudan a descolgarse el “cartel de pobre”, dada la obligatoriedad de que sean solicitadas y de que su merecimiento se acredite bajo el diagnóstico de, efectivamente, ser pobre o excluido.

Por otro lado, las principales empresas energéticas de nuestro país tienen desarrollados, como parte integrante de sus programas de responsabilidad social corporativa, planes de vulnerabilidad energética, a través de los cuales ofrecen a los consumidores vulnerables ayudas complementarias a las tarifas sociales comerciales. Así, la mayoría de ellas han establecido marcos de colaboración con numerosas entidades de servicios sociales privados² para poner en marcha planes de mejora de la eficiencia energética de las

² También se han firmado numerosos convenios de colaboración con las administraciones públicas, pero éstos sobre todo están orientados a la protección a la desconexión de los hogares vulnerables y a la agilización de las comunicaciones para la certificación de vulnerabilidad con riesgo de exclusión social que exige la concesión de los bonos sociales eléctrico y térmico

viviendas, que incluyen la provisión de información clara y adaptada a los usuarios de las distintas ofertas disponibles, el asesoramiento con respecto a modalidades de contrato y tramitación de las ayudas sociales. Para la implementación de las ayudas destinadas a mejorar la calidad de las viviendas disponen de unos fondos que a través de los trabajadores sociales se ponen a disposición de las personas que lo necesiten. El diagnóstico de la vulnerabilidad energética se suele realizar a través de auditorías energéticas que tienen lugar en el propio domicilio de los usuarios y suele ser llevada a cabo con la ayuda de voluntarios de los programas de ambas organizaciones, indistintamente. En algunas ocasiones, el diagnóstico de las necesidades energéticas consiste en un cuestionario de autoevaluación que se facilita al interesado para que lo rellene. El problema de una práctica semejante es evidente: la dificultad de las preguntas es considerable, incluso, para personas con una formación media. Además, esos cuestionarios presentan otra deficiencia importante, como es la de centrarse sólo en la vulnerabilidad energética, dificulta la realización de una evaluación integral que incluya la vulnerabilidad social de esa persona, o las necesidades especiales que ésta pueda necesitar. Tras la cumplimentación de ese cuestionario, lo habitual es proveer a los usuarios del material y los consejos necesarios para efectuar en su hogar aquellas medidas que no requieran obras u operaciones demasiado complejas. De no ser así, se ofrece a los usuarios, cuyo hogar esté en peores condiciones, la posibilidad de realizar obras de rehabilitación más importantes. Por último, es necesario señalar que en todo este proceso que hemos descrito apenas existe un seguimiento de la implementación de las medidas “de autoinstalación”, ni de sus resultados.

6. ANÁLISIS CRÍTICO

A continuación, desarrollamos en este epígrafe un análisis crítico del enfoque actual de las políticas públicas en materia de pobreza energética basado en la evidencia hallada en la literatura académica. Lo haremos en función de los tres bloques propuestos en el epígrafe dedicado a las preguntas de investigación y objetivos: enfoque político, trabajo en red y papel del Trabajo Social.

La importancia creciente de la pobreza energética en las agendas políticas es una buena noticia. Supone un nuevo impulso para combatir la pobreza en general, pues por mucho

que se quieran separar, ambas pobrezas, en el fondo son una sola. Aun cuando muchos de los objetivos de la política energética estén más enfocados al cambio climático y a la construcción de un Mercado Interior de Energía en el marco de la transición energética que a la erradicación en sí de la pobreza, lo cierto es que el enfoque beneficia a los pobres energéticos, porque éstos con sus viviendas tan ineficientes deben ser los primeros en subirse al carro del ahorro y las energías renovables.

Aunque a largo plazo, este planteamiento utilitarista de los pobres acabará pasándoles factura, sin embargo, a corto plazo tiene para ellos bastantes beneficios. Siempre la pobreza estuvo ligada a viviendas deficientes, pero nunca como ahora hubo tanto interés en remediarlo. A largo plazo, es distinto. Es preocupante que la protección de los consumidores vulnerables no deje de ser una forma de garantizar la liberalización del mercado, aun cuando sea esto mismo el origen de la pobreza energética. Esta actitud se refleja en las recomendaciones de la Comisión Europea de intervenir sobre la pobreza energética a través de los sistemas de bienestar y la eficiencia energética, pero sin recurrir a controlar los precios de la energía y, en definitiva, el mercado.

Es preocupante, también que, de un discurso en torno a la erradicación de la pobreza, se transite a otro de protección de la vulnerabilidad que lleva implícito un mensaje subliminal de inevitabilidad de la vulnerabilidad. Y es que por mucho que la Unión Europea abogue por soluciones a largo plazo, como la de priorizar la eficiencia energética, mientras el objetivo último sea mantener la competitividad del mercado europeo de energía frente a otras potencias, esas medidas serán, siempre, y paradójicamente, paliativas y pro-estructurales. Por eso, que el acceso a la energía sea reconocido como un derecho de cada persona es una cuestión fundamental y no debería dilatarse el reconocimiento formal de ese derecho.

Sin embargo, lo que sucede ahora mismo es que sólo el mercado tiene derechos; alrededor de ellos se organizan las soluciones al problema de la pobreza energética. Esta reorganización se evidencia, sobre todo en el cambio de roles de los miembros de este sistema energético. El sistema y su funcionamiento evolucionan, de tal modo que los ciudadanos en pobreza energética pasan a ser consumidores vulnerables, y en él, las funciones del Estado de Bienestar se delegan en las compañías energéticas. Éstas quedan obligadas por las leyes nacionales (orientadas por el enfoque europeo) a proteger a sus

consumidores: ofrecen tarifas especiales que redistribuyen la riqueza pues se financian con las facturas de todos, asumen deudas, firman convenios, diseñan planes de vulnerabilidad que incluyen fondos para eficiencia de las viviendas; mientras el Estado ofrece prestaciones sujetas a la disponibilidad de presupuesto (bono térmico), mantiene impuestos altos que incrementan aún más los precios de la energía y aprueba medidas de cuantías miserables que refuerzan la identidad de pobre entre los afectados y las funciones de control social en los servicios sociales. Todo un despropósito.

Efectivamente, los peor parados están resultando los ciudadanos vulnerables, pues así queremos llamarles. El esfuerzo titánico que ahora mismo implica la coordinación entre mundos y lógicas tan dispares como son las de los servicios sociales y las empresas de energía (a las cuales en ningún caso se les reprocha su lógica) para superar obstáculos que tienen su origen en la burocratización del Estado, su descentralización en dieciocho CC.AA., lo que multiplica los interlocutores y las reglamentaciones con las que debe lidiar una misma empresa energética, y la ineficiencia de un sistema de servicios sociales rígido, está haciendo que el ciudadano vulnerable deba ir a la zaga de unos y otros. Los procesos de atención que les involucran como líderes de su propio proceso requieren una inversión de la mirada de categoría copernicana, giro que lamentablemente no es compatible con la dinámica de supervivencia, que no de cambio, en la que los actores principales (empresas energéticas y trabajadores sociales) se encuentran sumidos.

La carestía de la energía reduce la capacidad de agencia de las personas, pero el diseño de la política energética, tal y como está planteado ahora mismo, la reduce mucho más. La investigación en el marco teórico se ha focalizado más en ofrecer soluciones rápidas que en cómo adaptar esas soluciones a las situaciones de las personas. Apenas existen estudios que se centren en cómo condiciona la vulnerabilidad energética la capacidad de respuesta de las personas para afrontar los obstáculos, e incluso para aprovechar las oportunidades que se les ofrecen con una intención, tan buena (no me cabe ninguna duda) como errónea. Igualmente, son muy escasos los que se centran en investigar la pobreza energética desde lo que los pobres energéticos tienen que decir sobre el significado de la misma y sus consecuencias.

Existen, también, numerosos estudios que revelan sin duda la conexión de la vulnerabilidad energética con la vulnerabilidad social, pero llama la atención que eso no

se traduzca en una defensa de la actuación de los trabajadores sociales que vaya más allá de la gestión de prestaciones, y que, por poner un ejemplo, se confíe a los médicos de atención primaria (habida cuenta de las consecuencias que tiene la pobreza energética para la salud) la activación de protocolos, sin mencionar en absoluto a los trabajadores sociales de los centros de salud. El papel del trabajador social se presupone, se admite, pero en ningún lugar se define, siendo ésta una de las principales carencias que encontramos.

Pero no todo son inconvenientes. Las empresas energéticas ya están reivindicando que la pobreza energética es un problema de eficiencia de recursos humanos y económicos. Son gestores eficaces, con mucha capacidad de análisis y con una larga trayectoria en aplicar la tecnología a los problemas. Qué duda cabe que son tres buenas virtudes, que pueden convertirse en una ocasión para que los servicios sociales comiencen a caminar por esos derroteros y se suban al carro de la innovación social y la gestión eficiente. Por supuesto, además, están demostrando un gran sentido de la responsabilidad, habida cuenta de la gran cantidad de medidas que deben asumir, sobre todo en cuanto a eficiencia energética e información de los consumidores.

Sin embargo, uno de los límites evidentes que están teniendo las medidas que se implementan actualmente, son las dificultades para actuar coordinadamente y aprovechar las sinergias de cada actor. El mundo de lo social y el mundo empresarial tienen diferentes lenguajes y diferentes objetos de atención. Donde unos ven consumidores aislados, otros aplican una perspectiva sistémica para descubrir dónde se encuentra la persona dentro de él, y lo más importante, cómo se percibe y actúa (e interactúa) con el resto.

Por otro lado, en tanto en cuanto, se aplica la lógica de la eficiencia de recursos (muy positiva, como hemos dicho) a un problema tecnológico a resolver, se aumentan las posibilidades de evolucionar desde una situación de equilibrio precario a otra, diferente, sí, pero igualmente inestable; es decir, se está reduciendo mucho la complejidad del problema y, con ello, las posibilidades de obtención de un cambio estable en el tiempo basado en la transformación de la propia persona, de su autoconcepto y de su derecho a la autodeterminación.

Pero como decíamos, el diálogo que nos consta que existe entre los diversos actores, es una gran oportunidad para el desempeño de un Trabajo Social en su interpretación más pura, así como para su desarrollo específico dentro del campo en el que confluyen las diferentes lógicas y filosofías de actuación. Debe existir en esta colaboración la figura de alguien que traduzca esos lenguajes distintos a uno común, y eso, hoy por hoy, sólo lo puede hacer el trabajador social. La colaboración, brinda una oportunidad para concebir proyectos de intervención que aprovechen lo mejor de cada “casa”, combinando medidas para cada aspecto de la situación-problema. Y también es una oportunidad para el desarrollo de especialidades de Trabajo Social, que en nuestro país se encuentran infradesarrolladas, como son la empresarial y la sanitaria.

La mejor aportación que puede ofrecer el Trabajo Social es el Diagnóstico Social, de gran ayuda para clarificar y coordinar las acciones de todos, y la capacidad para realizar un seguimiento que garantice, que tanto las dificultades, previstas e imprevistas, como las capacidades de las personas afectadas, no queden ocultas, y sean, mediante una continua evaluación, un elemento a favor del proceso y no una sorpresa en contra.

Así, el mayor aporte que puede realizar el Trabajo Social es la reivindicación del protagonismo de los propios pobres energéticos. Puede defender su voz y abogar por medidas verdaderamente sostenibles que, sobre todo, combatan la exclusión tanto desde una perspectiva objetiva, como subjetiva. Pueden diseñar programas que de forma transversal tengan el objetivo de potenciar al máximo la participación de las personas en situación de vulnerabilidad y que a la vez supongan para ellos una oportunidad de vinculación, de creación de redes de apoyo estables.

Aún queda mucho por hacer, y sistematizar la intervención social, es clave. Es necesario que la intervención sea ordenada, que recoja la mayor cantidad de información posible sobre la situación-problema de forma sistemática, de modo que permita la evaluación de la intervención y su eficacia. Esa sistematización debe facilitar y prever una distribución adecuada de responsabilidades entre los diversos actores, y siempre, para beneficio de las personas en situación de pobreza energética. El proceso de la atención debe tener, él mismo, unos objetivos a cumplir, claros y preestablecidos para cada fase, que estén por encima de cualquier arbitrariedad que pueda surgir, de manera que traduzcan en todo momento una visión de la pobreza energética justa, que visibilice la dimensión estructural del problema.

7. PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

A continuación, describiremos nuestra propuesta de sistematización del proceso de intervención social en pobreza energética en una entidad social que permita y optimice la colaboración entre diversos actores sociales involucrados.

7.1 ADAPTACIÓN DE LA PROPUESTA AL CONTEXTO DE INTERVENCIÓN Y LA ENTIDAD SOCIAL

Antes de exponer la propuesta de sistematización de intervención social en pobreza energética queremos aclarar que partimos de la premisa de que muchos de los servicios sociales, públicos y privados, que atienden casos de pobreza energética, si no la mayoría, ya disponen de un protocolo de intervención, por lo que no debe partirse de cero en la implementación de nuestra propuesta, sino que es mejor valorar la forma de introducirla.

Por ello, nos parece fundamental que se realice, antes que nada, un análisis del proceso de atención que se esté llevando a cabo en cada entidad. Lo ideal sería que se identificaran, de la forma más sistematizada posible, las potencialidades y las áreas de mejora. Para ello recomendamos que se revise fundamentalmente: cómo está diseñada la atención (adecuación entre objetivos y resultados esperados, procedimiento de atención, intervención del trabajador social (T.S), e indicadores de evaluación), la capacitación en energía que tienen los T.S, los técnicos de las empresas y los voluntarios, la información y formación de los usuarios en cuestiones de energía (contratos y facturas), la eficiencia de la gestión de los recursos y la participación del usuario en el proceso de atención. Una propuesta detallada, puede encontrarse en el ANEXO 2. Una vez identificadas las áreas de mejora, y tras estudiar con detenimiento la propuesta que hacemos, puede realizarse una adaptación adecuada al contexto de intervención.

Para ese proceso de adaptación, proponemos una reflexión previa sobre algunas cuestiones fundamentales:

- La visión de la pobreza energética que traducirá la intervención.

Esta visión debe ser transversal a todo el programa, es decir, debe reflejarse en el conjunto de la intervención, y también en cada una de sus fases. Debe ser tomada en cuenta en el diseño de la intervención, asumida por todas las personas que intervengan en ella y se plasmará en unos objetivos transversales y generales (que no son los objetivos de intervención propiamente dichos).

- Objetivos transversales y generales:

Nuestra propuesta considera que éstos podrían formularse de la siguiente manera:

- Objetivo transversal 1: incrementar la autonomía y participación activa de los usuarios en todas las fases del proceso de intervención.
- Objetivo transversal 2: fomentar la creación de redes de solidaridad y el trabajo en red.
- Objetivo general: erradicar y/o mejorar la situación de vulnerabilidad energética y social del hogar del usuario.

- Perfil de los destinatarios y contexto de intervención (nos remitimos en este punto a lo expuesto previamente en el capítulo cinco de este trabajo).

- Resultados previstos:

Para cada fase de la intervención deben preverse una serie de resultados concretos que permitan una sistematización del seguimiento del proceso que está realizando el usuario y determine la conveniencia de acceder a la siguiente fase.

- Asignación de responsabilidades:

Es de suma importancia ajustar los roles (trabajador social, técnicos y voluntarios) a la tarea a realizar mediante la capacitación necesaria y concretando muy bien cuándo actuarán, y que funciones desempeñarán cada uno de ellos.

- Coordinación:

Es fundamental reflexionar y clarificar la finalidad de la coordinación, las necesidades que la originan, los recursos que requiere y los canales de comunicación que deben ponerse en marcha; siempre teniendo en cuenta la coordinación hacia dentro de la organización y hacia fuera de ella.

- Recursos, necesarios y disponibles
- Evaluación

Consideramos que en este primer momento de diseño de la sistematización la evaluación se refiere al procedimiento en su conjunto y, por tanto, debe diferenciarse de la evaluación que se propone como una fase más, la última, y que evalúa, más bien cómo se ha desarrollado cada intervención concreta. Esta evaluación inicial se centra, por el contrario, en el diseño de la sistematización.

7.2 FASES DE LA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN

El proceso de intervención que proponemos consta de cinco fases consecutivas que abarcan desde el momento de la acogida hasta el cierre de la intervención, tras la cual sucede una sexta y última etapa de evaluación de toda la intervención. La siguiente figura muestra una esquematización del proceso:



Fig. 1 Fases del proceso de intervención

Para cada fase se han concebido unos objetivos, unos resultados previstos que deben alcanzarse, las acciones que deben realizarse, el responsable de esa fase de la intervención (quedando reservada para el trabajador social la coordinación general de la intervención),

el lugar donde debe realizarse, las técnicas e instrumentos³ que deben emplearse y, por último, unos indicadores de evaluación. El ANEXO 1 recoge una descripción detallada de la propuesta de sistematización y sus fases; la figura 2 muestra un resumen del proceso.



Fig. 2. Esquema-resumen propuesta de sistematización

En la figura 3 quedan resumidos los objetivos fundamentales de todo el proceso: transversales, general, y los específicos de cada fase, que se explican con mayor detalle en la tabla 7.

³ En este momento, los cuestionarios aparecen nombrados y más adelante se recoge en una tabla su contenido y el responsable de la recogida de los datos.

VISIÓN Y OBJETIVOS

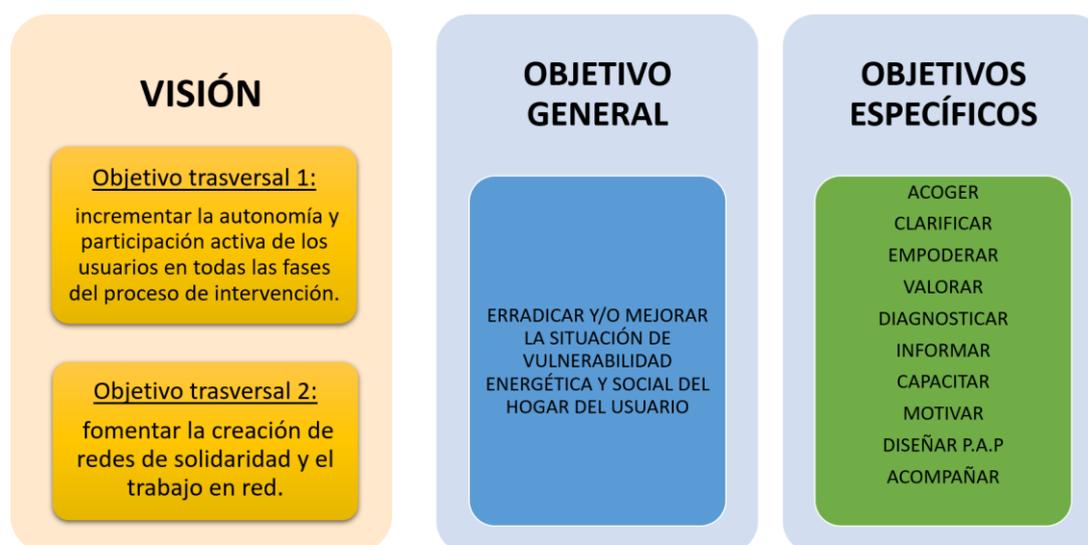


Fig. 3. Visión y objetivos de la propuesta de sistematización

FASE	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
FASE 0: ACOGIDA Y ESTUDIO DE LA DEMANDA	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un espacio de acogida adecuado para la expresión de la demanda, así como estudiar las posibilidades y mejor forma de atención
FASE 1: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN PROBLEMA	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudar al usuario a obtener una comprensión global de su problema • Implicar y empoderar al usuario en la resolución del problema • Valorar los recursos internos y externos con los que cuenta el usuario para resolver su problema • Evaluar la condición de vulnerabilidad y la situación de riesgo
FASE 2: CAPACITACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Informar y formar a los usuarios para que obtengan las competencias necesarias para participar en la evaluación energética, proponer soluciones y ponerlas en marcha • Revisar y matizar las necesidades de apoyo en las fases posteriores previstas en la fase 1
FASE 3: ANÁLISIS ENERGÉTICO	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la situación energética de los hogares
FASE 4: PLANIFICACIÓN Y PUESTA EN MARCHA	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e iniciar junto con el usuario un plan de acción personalizado que le ayude a mejorar su condición de vulnerabilidad o exclusión • Determinar nuevos objetivos de intervención relacionados con el seguimiento
FASE 5: SEGUIMIENTO Y CIERRE	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañar y apoyar al usuario en el desarrollo del plan de acción personalizado y el cumplimiento de los compromisos acordados en la fase anterior • Reforzar la motivación del usuario para el cambio y acompañamiento de los posibles retrocesos • Consolidar los cambios y/o mejoras alcanzadas
FASE 6: EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar la aplicación del programa de atención a la exclusión energética

Tabla 7. Objetivos específicos de las fases de la intervención

A continuación, dedicaremos algunas líneas a definir algunos de los resultados o metas que persigue cada fase.

A lo largo de las fases 1 a 4 se irán dando los pasos necesarios para obtener lo que hemos llamado el Plan de Acción Personalizada (P.A.P), el cual comenzará a ponerse en marcha al final de la fase 4 y durante la fase 5.

Éste es un plan que contendrá un acuerdo entre el usuario y el trabajador social, en el que se plasmarán: unos objetivos de intervención concretos y consensuados, una serie de acciones a realizar por el usuario (como, por ejemplo, acciones relacionadas con la mejora de la eficiencia de su vivienda, con la modificación de los contratos de energía, con la introducción de pautas de ahorro o modificación de hábitos de consumo, etc.) y una distribución cronológica de las tareas.

El P.A.P es el resultado de la colaboración y participación del usuario, el trabajador social y los técnicos o voluntarios de la empresa energética que respalda la intervención. Pero para alcanzar ese resultado es necesario que en las fases previas vayan alcanzándose otros hitos previos (Figura 4).



Figura 4. Resultados previos que conforman el P.A.P

Así, al final de la fase 1, el trabajador social estará en condiciones de realizar el Diagnóstico Social de la situación-problema. Sobre esta base, derivará al usuario, si es pertinente, a una fase de capacitación en la que éste adquirirá la información necesaria para definir a grandes rasgos cuáles son las acciones más básicas que le interesaría emprender y recogerlos en un Esbozo del Plan de Acción Técnico.

Con este esbozo y con la información recibida, estará en condiciones de acoger en su casa a un técnico de la empresa energética, o a un voluntario, y poder participar con él, en el análisis energético de su hogar. Fruto de esta auditoría energética, el técnico emitirá, como resultado de la fase 3, un Informe Técnico, que tendrá en cuenta el Esbozo del Plan de Acción Técnico y lo complementará añadiendo todas las consideraciones que tanto el técnico como el usuario hayan considerado incluir tras la visita al domicilio.

Al inicio de la fase 4 el trabajador social realizará una evaluación que integre el Diagnóstico Social, el Esbozo del Plan de Acción del usuario y el Informe del Técnico, de modo que toda información que contengan quede plasmada en el P.A.P.

En cuanto a la recogida de información, cabe señalar que es una acción clave de la intervención. En cada una de las fases se ha de recoger la información suficiente y adecuada para ir avanzando en el proceso. Es muy importante que la recogida de información esté, también, convenientemente sistematizada, esto es, se ha de recoger una información predefinida, en el momento y lugar idóneos y por la persona adecuada. Por este motivo los instrumentos de recogida y de registro de los datos son fundamentales.

La propuesta de sistematización que presentamos incluye, aunque sólo sea a grandes rasgos, una orientación sobre las categorías de información más importantes que habrían de recoger cada uno de los 6 cuestionarios a lo largo de todo el proceso (Tabla 8). Conviene mencionar que la confección de las preguntas de los cuestionarios debe realizarse de tal manera que permita la recogida sistemática de información con el fin de poder realizar luego con esa información una explotación de los datos de cara a evaluar la eficacia de las intervenciones.

Tabla 8. Categorías de información de los cuestionarios.

Fase 0: Acogida y estudio de la demanda		
Cuestionario nº 1: "Demanda y análisis de la situación-problema" (PARTE I)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ derivación, demanda y expectativas ▪ Información tangible del hogar <ul style="list-style-type: none"> ○ Edad, Salud, ingresos y prestaciones, necesidades especiales de energía, situación laboral, vivienda ○ Análisis del grado de vulnerabilidad (Bono social y térmico) 	Trabajador social	Entrevista de acogida o primera entrevista
Fase 1: análisis de la situación problema		
Cuestionario nº 1: "Demanda y análisis de la situación problema" (PARTE II)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estructura y dinámica familiar ▪ Otros problemas concurrentes ▪ Percepción del problema por el usuario y grado de ajuste con la realidad ▪ Impacto del problema en el bienestar individual y familiar ▪ Proceso de cambio del usuario ▪ Percepción de sí mismo frente al problema ▪ Recursos personales y sociales (redes de apoyo) 	Trabajador Social	Entrevista de acogida o primera entrevista
Fase 3: Análisis energético		
Cuestionario nº2: "Autoevaluación" (herramienta técnica)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vivienda y convivencia ▪ Condiciones de la vivienda ▪ Datos de suministro eléctrico y del gas ▪ principales equipos consumidores de energía ▪ Calefacción/refrigeración ▪ Agua caliente sanitaria ▪ Iluminación ▪ Electrodomésticos (hábitos de consumo y franja horaria) 	Usuario Voluntario Técnico	El usuario en su casa o en los talleres de capacitación
Fase 5: Seguimiento y cierre		
Cuestionario nº3: "Seguimiento"		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evolución de la demanda, preocupaciones iniciales (idoneidad del PAP) ▪ Cumplimiento del PAP <ul style="list-style-type: none"> ○ Comprensión ○ Competencia ▪ Dificultades en el cumplimiento ▪ Proceso de cambio ▪ Estilo de afrontamiento y capacidad para el cambio 	Trabajador social Voluntario Técnico	Entrevistas periódicas de seguimiento
Fase 6: Evaluación		
Cuestionario nº4: "Evaluación T.S"		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicadores previstos en cada fase ▪ Coordinación ▪ Otro 	Trabajador Social	Tras el cierre del caso
Cuestionario nº5: "Evaluación de voluntarios/técnicos"		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicadores previstos en cada fase ▪ otros 	Voluntarios Técnicos	Tras el cierre del caso
Cuestionario nº6: "Evaluación de satisfacción de los usuarios"		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Indicadores de satisfacción objetivos y subjetivos 	Usuario	Antes de cerrar el caso

Por último, diremos algunas palabras sobre las fases de seguimiento y de evaluación.

El seguimiento es una fase clave del proceso de intervención. Tiene por objetivo supervisar y, sobre todo, acompañar a los usuarios en la puesta en marcha de las acciones previstas para reducir o eliminar su vulnerabilidad energética. Fruto de las acciones realizadas en las fases anteriores del programa, el trabajador social, con la participación inexcusable del usuario, han alcanzado a diseñar un Plan de Actuación Personalizada

(PAP). El seguimiento tiene como destinatario el usuario, no la eficacia del programa en sí, lo cual será analizado en la fase 6 de evaluación.

El PAP es un documento que debe reflejar e integrar tanto el diagnóstico social realizado por el trabajador social como el informe técnico valorado por el técnico, motivo por el cual el seguimiento debe contemplar dos dimensiones de la intervención: técnica y social. Al estar basado en el diagnóstico, el PAP debe responder a:

- las demandas y preocupaciones concretas del usuario en relación con su vulnerabilidad energética
- el nivel de autonomía real del usuario, así como su capacidad de iniciativa y liderazgo efectivos para la acción de las medidas propuestas.

El cuestionario de seguimiento debe por lo tanto servir como instrumento de recogida de la información necesaria para conocer los siguientes aspectos:

- Grado de cobertura del PAP.

En este apartado lo que interesa conocer es en qué medida la demanda, preocupaciones y necesidades están reflejadas en el PAP. Lo esperado sería que el diseño del PAP contribuyera a amortiguar las preocupaciones del usuario al entenderlo éste como el medio para solucionarlas.

Por ello, el primer aspecto a seguir es la capacidad del plan para lograr este resultado. Sería prioritario determinar si durante la ejecución del PAP han surgido en el usuario preocupaciones, demandas y necesidades de nueva aparición, no presentes en la fase 0, con el fin de valorarlas y actuar sobre ellas.

En el mismo sentido, hay que tener en cuenta que el propio PAP es un instrumento revelador de la calidad del diagnóstico social y el informe técnico elaborados en fases anteriores. La fase de seguimiento se convierte, por lo tanto, en el momento indicado para dilucidar si el PAP da cobertura a todas las necesidades del usuario relacionadas con la energía o alguna quedó invisibilizada en el diagnóstico social.

- Capacidad del usuario para llevar a cabo las acciones contempladas en el PAP.

El PAP se confecciona de acuerdo con unas capacidades estimadas del usuario, las cuales sólo pueden ser confirmadas por el despliegue de éstas. Por lo tanto, es necesario evaluar

en primer lugar, el grado de ajuste entre estas capacidades estimadas y las reales para poder determinar el grado de apoyo.

Así, hay que acompañar el proceso de puesta en marcha mediante el conocimiento de las dificultades del usuario para implementar las acciones necesarias para cumplir los compromisos adquiridos. Dichas dificultades podrían clasificarse para su valoración en relación al grado de comprensión de las acciones, la motivación para ponerlas en marcha y la ejecución en sí. Un aspecto importante que debe ser evaluado, es la información/formación que adquirió el usuario durante la fase de capacitación.

El grado de apoyo y acompañamiento que se procure a cada persona debe ser adecuado a las capacidades mencionadas de tal modo que éstos no devengan en excesivos, pero tampoco en insuficientes, con el fin de no limitar su autonomía y crecimiento personal, en el primer caso, ni su eficacia o autoestima en el segundo.

La vulnerabilidad de las personas compromete con frecuencia su capacidad de agencia, lo que en muchas ocasiones (no todas, por supuesto) viene a sumarse con algunas características de las personas, como su formación, o grado de comprensión. Esta afectación de la autonomía personal, no debe en modo alguno presuponerse, sino que ha de irse comprobando en qué grado existe y a qué capacidades afecta.

La evaluación de la autonomía es una de las cuestiones más difíciles de estimar, motivo por el cual el juicio que se hizo al inicio de la intervención sobre este aspecto debe ser continuamente revisado y evaluado, a la luz del propio proceso. Es una cuestión fundamental, especialmente porque, como explicamos unas líneas más arriba, potenciar la autonomía y participación del usuario en cada fase es un objetivo transversal a la intervención.

La fase de seguimiento, propiamente dicha (en realidad el usuario debe ser acompañado durante el transcurso de todo el programa en todas las acciones que se le propongan) al ir asociada al PAP comienza, lógicamente, tras su diseño y finaliza con el alta del usuario del programa.

En cuanto a la última fase, la evaluación, tiene una finalidad doble: analizar el ajuste de los objetivos a los resultados, y la adecuación a las expectativas y satisfacción de los usuarios. La evaluación además constituye una herramienta eficaz e imprescindible sobre la que se basa la realización de las memorias, y a partir de la cual se puede rendir cuentas

a la propia organización y a otras organizaciones colaboradoras. La evaluación que nosotros proponemos es de tipo sumativo, pues se realizará una vez terminado el proceso de cada intervención, aunque también se podría decir que tiene un cierto carácter formativo pues puede servir para introducir cambios de cara a otras intervenciones.

Los niveles de evaluación que proponemos son seis:

- Evaluación de las necesidades y recursos: evalúa la suficiencia de los recursos para la cobertura de las necesidades de la población, así como la capacidad de la intervención para responder a las necesidades del usuario.
- Evaluación del diseño del proceso: analiza la idoneidad de la estructura de la intervención, la planificación, la coherencia entre las fases, etc.
- Evaluación de la implementación: tiene como objeto analizar la actuación de las personas que intervienen en el proceso. Además, también mide el esfuerzo que conlleva la intervención al evaluar el tiempo empleado por cada actor social que interviene, y lo relaciona con la suficiencia de recursos.
- Evaluación de los resultados: tiene por objeto medir la eficacia del proceso al discernir si los objetivos de cada fase son adecuados a las necesidades del diagnóstico. Mediría la capacidad de diagnóstico social y del P.A.P (y demás informes que lo integran) para ajustarse a las necesidades de cada usuario y si las actividades que contemplan son adecuadas. Es decir, sobre todo, se ocupa de evaluar si los cambios que fueron previstos en las fases iniciales se han producido.
- Evaluación del impacto: focalizada también en los resultados, pero a diferencia del anterior pretende evaluar aquellos; se centra en analizar los efectos que se derivan de la intervención en su conjunto, incluyendo, por lo tanto, también el análisis de todos aquellos resultados que se han producido sin que fueran buscados. Se orienta, sobre todo a medir la efectividad.
- Evaluación de la eficiencia: que mide sobre todo la proporción de resultados deseados con respecto al total de los obtenidos.

Por último, queremos destacar la importancia de realizar una última evaluación dirigida a medir la satisfacción de los usuarios y el grado en que la intervención se ha adecuado a las expectativas que éstos tenían al inicio. Es decir, sería una evaluación de la eficacia de la intervención, pero bajo criterios de percepción del usuario. Esta evaluación es fundamental no solo por la necesidad de conocer su opinión, sino también por la relevancia cualitativa de la información que el análisis del usuario puede aportar; es decir,

puede ayudar a conocer mejor cuales son los aspectos subjetivos de la experiencia de pobreza energética más importantes, información que puede ser de mucha ayuda, en la medida en que se produzcan repeticiones, al conjunto de intervenciones futuras.

Podemos concluir que la propuesta de sistematización que hemos expuesto tiene como objetivo fundamental centrarse en la persona y en su situación, para, a partir de sus deseos y capacidades, no sólo necesidades, ella misma se convierta en el actor fundamental de su proceso de salida, al proporcionarle la formación y el apoyo, profesional y comunitario, necesario para alcanzar la calidad de vida a la que tiene derecho en virtud de su ciudadanía.

8. CONCLUSIONES

La pobreza energética es un problema relativamente nuevo en la agenda política de la Unión Europea. Sin embargo, la dificultad de acceso a un buen número de servicios domésticos de energía necesarios para el desarrollo de una vida digna, que permitan la plena participación de las personas en la vida social, afecta a un número cada vez mayor de personas a lo largo de todo el mundo. Ello es debido a que el acceso a esos servicios representa para muchos hogares, sobre todo, un problema de asequibilidad, que impide acceder a ellos sin comprometer el acceso a otros bienes, también básicos. Así, unos ingresos bajos, los elevados precios de la energía y viviendas poco eficientes que demandan una cantidad de energía muy grande son las tres principales causas de la pobreza energética.

En este trabajo hemos hecho un recorrido histórico por el origen de la pobreza energética en el marco de la unión europea y de su vinculación con el contexto macroeconómico que la origina. Hemos visto cómo la Unión Europea concibe la pobreza energética como una situación que afecta especialmente a aquellos a los que la liberalización del mercado de la energía puede colocarles en una situación de riesgo, comprometiendo su capacidad de acceso a los servicios de energía. Estos consumidores, llamados vulnerables, se han convertido en objeto de una obligación legal de protección que involucra, directamente a las empresas energéticas sobre las cuales está recayendo buena parte de la responsabilidad social de abordar la pobreza energética. Las directrices de la Unión Europea insisten en la necesidad de abordar este problema a través de medidas de eficiencia energética y

tarifas sociales sin intervenir sobre los precios de energía, pues estas políticas podrían perjudicar la competitividad de la Unión Europea en el mercado energético mundial, afectando a sus objetivos de liderazgo en el proceso de transición energética.

En un período de tiempo de poco menos de tres décadas se han realizado numerosas investigaciones sobre este tema que han conducido a una amplia variedad de medidas políticas centradas en proporcionar apoyos económicos e información suficiente a los consumidores vulnerables, así como en mejorar la eficiencia de su vivienda.

En España la pobreza energética también afecta a un porcentaje elevado de la población, tomando este problema cada vez más relevancia en la vida política. Recientemente se ha publicado la primera Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, en la cual se proponen un abanico muy amplio de medidas que vienen a complementar el bono social y térmico que ya existían. Mejorar la eficiencia energética y la proteger al consumidor vulnerable de su situación de vulnerabilidad energética son, al igual que en Europa, las claves de la lucha contra la pobreza energética en nuestro país.

Sin embargo, hemos visto, también, cómo uno de los problemas principales es la identificación de los hogares vulnerables. En el campo de la investigación, este problema también ha quedado relegado a un segundo plano, siendo precisamente en él, en el que creemos que el Trabajo Social puede revelarse como una disciplina fundamental para erradicar la pobreza energética. En la actualidad, en nuestro país la lucha contra la pobreza energética ha creado un contexto de intervención caracterizado por la multiplicidad de actores involucrados: administraciones públicas (niveles local, autonómico y estatal), empresas suministradoras de energía, asociaciones de consumidores y servicios sociales, públicos y privados. Entre todos ellos existen numerosos problemas de coordinación y comunicación, fundamentalmente debidos a la excesiva burocratización de los procesos de acceso a los mencionados bonos.

Nuestra principal conclusión es la necesidad de que las intervenciones en pobreza energética sean más coordinadas, tengan en cuenta la vulnerabilidad social de los hogares, y no sólo la vulnerabilidad energética y que sean más efectivas, lo que puede conseguirse sistematizando las intervenciones con la participación fundamental de los trabajadores sociales.

A continuación, exponemos de forma resumida las principales conclusiones.

- Existe un riesgo evidente en el hecho de priorizar los intereses del mercado frente a los de las personas. Incidir sobre los factores estructurales debe ser la estrategia principal, pero no sólo en la vivienda, sino también en la capacidad adquisitiva de las personas, mejorando sus ingresos, fortaleciendo el sistema de bienestar y mejorando la eficiencia de sus viviendas.
- Sin duda, la conexión entre acceso a la energía y desarrollo sostenible es una oportunidad para erradicar la pobreza por la asignación de recursos que lleva asociada, pero es preciso extremar las precauciones para que la protección de las personas vulnerables no se convierta en la condición de posibilidad para el mercado. No hacerlo así puede conducir a un mayor empobrecimiento de las personas y a un ataque a su dignidad, al perseguir su bienestar sólo como un objetivo secundario y no como un bien en sí mismo. Por este motivo no pueden faltar, dado el enfoque europeo de la política energética, y el papel que la persona en situación de pobreza ocupa en él, los enfoques de justicia, basados en la consideración de la energía, no sólo como un bien estratégico y geopolítico, sino también y, sobre todo, como un bien esencial para el desarrollo de una vida plena, personal y comunitaria.
- Desde enfoques de justicia, la pobreza energética no puede ser concebida sólo como un problema exclusivo de vulnerabilidad energética que afecta a consumidores vulnerables, sino como un problema de desigualdad social, de marcado carácter estructural que se manifiesta en situaciones de pobreza energética, pobreza en general y exclusión social, que afecta a muchos ciudadanos. Los objetivos fundamentales no pueden ser nunca proteger la vulnerabilidad sino erradicarla, y con ella su manifestación, que es la pobreza. Los riesgos que en ese sentido plantean los enfoques actuales de política energética son evidentes.
- La priorización en eficiencia energética, corre el riesgo de obviar el peso de los demás factores hasta llegar a invisibilizarlos; pero sobre todo, existe el riesgo de enfocar el problema desde una perspectiva fundamentalmente tecnológica que no contemple la complejidad del fenómeno de la pobreza energética. Con frecuencia,

la vulnerabilidad social de algunos hogares es previa a las dificultades energéticas, siendo aquellas y no éstas, el epicentro de toda la situación problema, de tal modo, que las personas afectadas no acuden con una demanda expresa de mejorar esta situación. A veces acuden con otros problemas y el de la pobreza energética es para ellos secundario. Suelen ser hogares con una pobreza persistente y, muchas veces en exclusión social. Las medidas de eficiencia energética, por su carácter estructural, son fundamentales en el abordaje de la pobreza energética, pero deben contemplar siempre la particularidad de cada caso. Es fundamental conocer cómo ha llegado esa persona u hogar a esa situación y cómo le afecta a su bienestar integral y a su desarrollo vital. Explorar ese proceso tiene una especial relevancia dentro de la práctica profesional del trabajador social ocupado en actividades de intervención social. Conocer su biografía y la experiencia subjetiva derivada de todo su periplo vital es un paso necesario e ineludible, así como una ayuda decisiva a la hora de descubrir qué obstáculos se encuentran en el camino particular de esa persona y con qué recursos cuenta, ella misma, para enfrentarlos.

- La participación del trabajador social como eje vertebrador de planes de acción globales es imprescindible. La multidimensionalidad requiere una combinación adecuada de medidas y la participación de una gran variedad de actores sociales que actúen de forma complementaria y sinérgica mediante el trabajo en red. La integración de las diversas perspectivas e intereses de todos estos actores requiere la intervención de perfil profesional capacitado para visibilizar las capacidades e intereses de las personas afectadas, disminuidas muchas veces por la gravedad de su situación y por la falta de apoyos suficientes para estimularlas y ejercerlas. Sin el apoyo y seguimiento que el trabajador social proporciona a los usuarios durante todo el proceso de intervención, las mejoras de eficiencia energética y otras medidas de soporte económico, es difícil que alcancen a las personas que las necesitan o que éstas puedan beneficiarse realmente de ellas.
- Por este motivo, los trabajadores sociales son el perfil profesional que mejor puede comprender la interrelación de todas esas circunstancias. Debido a su formación académica y su experiencia en intervención, poseen los conocimientos y las herramientas necesarios para ello. Mediante el diagnóstico social pueden traducir al resto de actores sociales la complejidad de la situación, identificando

los obstáculos que la intervención global debe superar. Desde los canales de atención al cliente de las empresas suministradoras de energía sólo pueden identificarse retrasos y deudas, pero no se puede diseñar un plan de acción global.

- Sin embargo, cuando no nos hallamos ante una sola persona, como así nos sucede, sino ante un porcentaje cada vez mayor de la población en situación de pobreza energética, lo singular de cada caso debe necesariamente dar paso a lo común. Así, la intervención debe ser aplicada a casos particulares, pero también, debe sistematizarse con el fin de reflejar los aspectos estructurales y alcanzar a un porcentaje mayor de la población al contemplar aquellos aspectos comunes.
- La intervención social en pobreza energética actual adolece de una falta de sistematización que nos permita visibilizar los verdaderos problemas e intereses de las personas afectadas, que resalte el impacto de la situación en su vida y que actúe teniendo en cuenta todo ello. Se requiere una acción conjunta y coordinada de todos los actores que racionalice su actuación y mejore la eficacia, efectividad y eficiencia de sus actuaciones como la que nosotros proponemos.
- Cada uno de los actores sociales debe tener asignada una responsabilidad adaptada a sus conocimientos y capacidades. En este sentido es fundamental planificar y organizar las intervenciones de acuerdo al principio fundamental de fomentar la autonomía y la participación al máximo posible de sus capacidades, lo que requiere que se diseñe una intervención que conceda a los usuarios ese protagonismo pero que a la vez permita el acompañamiento y apoyo de las acciones que sean necesarias.
- La sistematización permite, además, la organización de información y la producción de resultados valiosos para la investigación, cuyo valor reside en su obtención directa desde la intervención.
- Por último, el trabajador social debe incrementar mucho su conocimiento sobre temas específicos en energía, sobre las políticas públicas existentes, etc, y sobre todo, debe elaborar soluciones bajo los parámetros expuestos. Haciéndolo siempre con el objetivo de identificar adecuadamente las situaciones de necesidad y una vez halladas éstas, conseguir que las personas las valoren y evalúen desde el

conjunto de su situación, ayudándoles a elaborar un itinerario de salida en el que puedan contar con la ayuda de los diversos actores que están implicados en la situación-problema. De nada sirve informar sobre las soluciones sin adaptarlas a las circunstancias personales y sociales que tanto condicionan su aprovechamiento, algo que sólo puede hacerse desde el Trabajo Social y su metodología específica de intervención.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar M.J., Ander-Egg, E. (1995). *Diagnóstico Social*. Buenos Aires: Lumen.
- Assist 2gether. (2018). *Report on national and european measures addressing vulnerable consumers and energy poverty*. Unpublished manuscript. Retrieved from https://www.assist2gether.eu/documenti/risultati/report_on_national_and_european_measures_addressing_vulnerable_consumers_and_energy_poverty.pdf
- Boardman, B. (1991). *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*. Londres: Belhaven Press.
- Bouzarovski, S., Petrova, S. and Sarlamanov, R. (2012). Energy poverty policies in the EU: a critical perspective. *Energy Policy*, 49, p. 76-82
- Bouzarovski, S., Petrova, S. (2015). A global perspective on domestic energy deprivation: overcoming the energy poverty-fuel poverty binary. *Energy Research & Social Science*, 10, p.31-40. Recuperado de <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S221462961500078X?token=45F5E879A911B20ECF4E3458108A2F948717850826D27FD60D701578CDFAB185161EBE3482F697F5674FD732ECB10E88>
- Bouzarovski, S. (2018). Energy poverty policies at EU level. In C. Palgrave Macmillan (Ed.), *Energy poverty* (pp. 41-73) Retrieved from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-69299-9_3
- Bouzarovski, S., Thomson, H. (2018). Addressing energy poverty in the european union: State of play and action. Retrieved from https://www.energypoverty.eu/sites/default/files/downloads/publications/18-08/paneureport2018_final_v3.pdf
- Brunner, K.M., Spitzer, M., Christanell, A. (2012). Experiencing fuel poverty. Coping strategies of low-income households in Vienna/Austria. *Energy Policy*, 49, pp. 53-59
- Comisión Europea. (2002). *The European Union Energy Initiative for Poverty Eradication and Sustainable Development. A partnership initiative*. Recuperado de http://ec.europa.eu/environment/archives/wssd/documents/energy_initiative.pdf
- Commission of the European Communities. (2007 a). Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament. An Energy Policy for Europe. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2007\)001/com_com\(2007\)0001_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2007)001/com_com(2007)0001_en.pdf)
- Comisión Europea (2007 b). *Communication from the Commission. Towards a European Charter on the Rights of Energy Consumers*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0386&from=EN>

- Comisión Europea. (2009 a). *Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0055:0093:EN:PDF>
- Comisión Europea. (2009 b). *Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:en:PDF>
- Comisión Europea. (2010). *Commission staff working paper: an energy for consumers*. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/sec%282010%291407.pdf>
- Comisión Europea. (2012). *Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0027&from=ES>
- Comisión Europea. (2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Precios y costes de la energía en Europa*. Recuperado de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0021&from=EN>
- Comisión Europea. (2015). *Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europea, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de inversiones. Estrategia Marco para una unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva*. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1bd46c90-bdd4-11e4-bbe1-01aa75ed71a1.0011.03/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea. (2016 a). *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética*. Recuperado de: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:efad95f3-b7f5-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF
- Comisión Europea. (2016 b). *Putting energy efficiency first: consuming better, getting cleaner*. Bruselas: 2016
- Comisión Europea. DG de Energía. *Vulnerable Consumer Working Group. Working Paper on Energy Poverty*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/Working%20Paper%20on%20Energy%20Poverty.pdf>
- Comisión Europea. Comunicado de prensa, 30 noviembre 2016, *Energía limpia para todos los europeos: desbloquear el potencial de crecimiento de Europa*. Ver en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4009_es.htm

- Dubois, U. (2017). *Energy poverty across the EU: Main characteristics and the urgency of the issue*. Retrieved from <https://www.eusew.eu/sites/default/files/programme-additional-docs/Ute%20Dubois.pdf>
- Sánchez Suárez, C. (2019). *De la vulnerabilidad energética al derecho a la energía*. [Madrid]: Ecologistas en acción. Recuperado de <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2018/12/informe-pobreza-energetica-2018.pdf>
- European Anti-Poverty Network. (2017). *Right to energy for all europeans*. Recuperado de <https://www.eapn.eu/wp-content/uploads/2017/05/EAPN-2017-EAPN-EPSU-energy-poverty-leaflet-1138.pdf>
- EUTS del ICEBS. (1989). *Treball Social, conceptes i eines bàsiques*. Barcelona: Institut Catòlic d'Estudis.
- Feito, L. (2007). Vulnerabilidad. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 30 (supl. 3), pp. 7-22
- Intelligent Energy Europe. (2009). *European fuel poverty and energy efficiency project (EPEE)*. Retrieved from https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/epee_european_fuel_poverty_and_energy_efficiency_en.pdf
- Middlemiss, L. (2017). A critical analysis of the new politics of fuel poverty in England. *Critical Social Policy*, 37(3), pp. 425-443.
- Ministerio para la Transición Ecológica 2019-2024. (2019). *Estrategia Nacional Contra la Pobreza Energética*. Recuperado de https://www.miteco.gob.es/es/prensa/estrategianacionalcontralapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf
- Pye, S., Dobbins, A., Baffert, C., Brajkovic, J., Grgurev, I., & De Miglio, R. (2015). *Energy poverty and vulnerable consumers in the energy sector across the EU: Analysis of policies and measures* Retrieved from https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/INSIGHT_E_Energy%20Poverty%20-%20Main%20Report_FINAL.pdf
- Raya, E., Gómez, M. (2017). Políticas y medidas contra la pobreza energética ¿a quién le corresponde? *Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 36, pp. 154-164. Recuperado de: <https://revistas.um.es/areas/article/view/308161/217811>
- Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. <https://www.boe.es/boe/dias/2018/10/06/pdfs/BOE-A-2018-13593.pdf>
- Simcock, N., Thomson, H., Petrova, S. y Bouzarovski, S. (2018). *Conclusions. En Energy Poverty and Vulnerability. A Global Perspective*. Recuperado de <https://s3-us->

west-2.amazonaws.com/tandfbis/rt-files/docs/Open+Access+Chapters/9781315231518_oachapter15.pdf

- Tello, N. (c.a. 2006) Apuntes de Trabajo Social. Trabajo Social, disciplina del conocimiento. Recuperado de http://neliatello.com/docs/apuntes-sobre-intervencion-social_nelia-tello.pdf
- Thomson, H., Snell, C., Liddle, C. (2016). Fuel Poverty in the European Union: a concept in need of definition? *People, Place and Policy*, 10 (1), pp. 5-24. Recuperado de <https://extra.shu.ac.uk/ppp-online/fuel-poverty-in-the-european-union-a-concept-in-need-of-definition/>
- Tirado Herrero, S., López Fernández, J.L., y Martín García, P. (2012). *Pobreza energética en España, Potencial de generación de empleo directo de la pobreza derivado de la rehabilitación energética de viviendas*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.
- Tirado Herrero, S., Jiménez Meneses, L., López Fernández, J.L., Irigoyen Hidalgo, V.M. (2018). *Pobreza energética en España. Hacia un sistema de indicadores y una estrategia de actuación estatales*. Madrid: Asociación de Ciencias Ambientales.
- Vulnerable Consumer Working Group. (2013). *Vulnerable consumer working group guidance document on vulnerable*. Recuperado de https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20140106_vulnerable_consumer_report_0.pdf

10. ANEXOS

ANEXO 1: DESCRIPCIÓN DE LAS FASES DE LA PROPUESTA DE SISTEMATIZACIÓN

FASE 0: ACOGIDA Y ESTUDIO DE LA DEMANDA

Objetivo: Crear un espacio de acogida adecuado para la expresión de la demanda, así como estudiar las posibilidades y mejor forma de su atención.

Resultado previsto: Decisión de la forma más adecuada de atención de la demanda, pudiendo ser el acceso al programa o la atención desde otro departamento o servicio (interno o externo).

Acción prevista:

- Recogida de información social y/o actualización de la ya existente. Información social básica, información sobre la derivación y la demanda, trayectoria previa y expectativas de resolución del usuario, información sobre energía.
- Inicio de actuaciones concretas operativas (coordinación con SS.SS., empresas comercializadoras, etc.)

Responsable de la acción: Trabajador Social

Lugar: sede de la entidad

Técnicas e instrumentos: Entrevista individual. Cuestionario N°1: “*Demanda y análisis de la situación-problema*” (Parte I).

Indicadores de evaluación:

- Cumplimentación del cuestionario
- Coordinación con otros programas/servicios/entidades

FASE 1: ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN PROBLEMA

Objetivo:

- Ayudar al usuario a obtener una comprensión global del problema y de sus recursos para mejorarlo y/o solucionarlo
- Implicar y empoderar al usuario en la resolución del problema

- Valorar los recursos internos y externos con los que cuenta el usuario para la resolver su problema
- Evaluar la condición de vulnerabilidad y la situación de riesgo

Se hará mediante el análisis de:

- Percepción del problema por el usuario y grado de ajuste con la realidad
- Impacto del problema en el bienestar individual y familiar
- Proceso de cambio del usuario
- Percepción de sí mismo frente al problema
- Análisis de recursos personales y sociales
- Estructura y dinámica del hogar

Resultado previsto: Diagnóstico que incluya una descripción de las necesidades del usuario en cuanto a formación y seguimiento.

Acciones previstas:

- Recogida de información no tangible relativa al problema.
- Valoración de la información y confección del diagnóstico social.
- Derivación a un grupo de formación del nivel de apoyo adecuado
- Otras acciones operativas concretas que sean pertinentes

Responsable de la acción: Trabajador Social

Lugar: Sede de la entidad

Técnicas e instrumentos: Entrevista individual. Cuestionario N°1: “*Demanda y análisis de la situación-problema*” (Parte II)

Indicadores de evaluación:

- N° de cuestionarios cumplimentados
- N° de diagnósticos elaborados
- N° de recomendaciones de seguimiento efectuadas
- N° de derivaciones a fase 2

FASE 2: CAPACITACIÓN

Objetivo:

- Informar y formar a los usuarios para que obtengan las competencias necesarias para participar en la evaluación energética, proponer soluciones y ponerlas en marcha
- Revisar y matizar las necesidades de apoyo y seguimiento que serán necesarias en fases posteriores previstas antes de la formación (con la intención de estimular la iniciativa y brindar los apoyos estrictamente necesarios)

Resultado previsto:

- Incremento de la información del usuario sobre las medidas existentes para mejorar y/o solucionar su problema (administrativas, de rehabilitación y de ahorro).
- Capacitación en eficiencia energética de su hogar, elección de un contrato adecuado a sus necesidades y ejecutarlo
- Diseño de un primer esbozo del Plan de Actuación Técnica.

Acción prevista:

- Creación de grupos de información y formación en temas relacionados con energía (factura y contrato de energía, prestaciones sociales existentes y solicitud de las mismas, evaluación de las condiciones de la vivienda, medidas de ahorro y eficiencia del consumo).
 - o Los grupos categorizados por niveles de tal forma que toda la formación se adecue a las posibilidades de comprensión y acción del usuario (valorar en cada caso la posibilidad de que la participación sea extensible a otros miembros del hogar)
- Elaboración participada (usuario y voluntarios) de un primer esbozo del Plan de Actuación Técnica
- Entrega del cuestionario de autoevaluación del análisis energético en el hogar y concierto de cita para el acompañamiento de la cumplimentación en los casos que fuese necesario.
- Para cumplimiento transversal 2, fomento de la creación desde los talleres de redes de solidaridad, valorando la posibilidad de incluir en la capacitación de los usuarios una formación para informar a sus vecinos y ayudarles a desarrollar una red de apoyo en su edificio.

Responsable de la acción: Voluntarios (Cruz Roja y/o sector energético)

Lugar: Sede de la entidad

Técnicas e instrumentos: Taller de formación

Indicadores de evaluación:

- N° de participantes al taller
- N° de esbozos de actuación realizados
- N° de cuestionarios de evaluación entregados
- N° citas concertadas (establecido por nivel del grupo)

FASE 3: FASE DE ANÁLISIS ENERGÉTICO

Objetivo:

- Evaluar la situación energética de los hogares.
Se hará mediante un análisis sistematizado de las necesidades de energía de los miembros del hogar y sus hábitos de consumo, las condiciones de la vivienda, el ajuste o desajuste del gasto real y el esperado, y las posibilidades de ahorro.

Resultado previsto:

- Incremento de la información del usuario sobre las posibilidades de mejora

Acción prevista:

- Asistencia técnica para la autoevaluación energética en el hogar
- Elaboración de un informe técnico a partir de la información recogida en los cuestionarios; centrado en las necesidades y preocupaciones del usuario, lo que se garantiza mediante la elaboración participada. Dicho informe fundamentará el plan de acción que el usuario desarrollará con la ayuda del trabajador social en la siguiente fase y contendrá una serie de medidas y propuestas concretas de cambio y mejora.

Responsable de la acción: Voluntarios (Cruz Roja y/o sector energético). Para ello se les deberá dotar de la capacidad necesaria para su desarrollo mediante la asistencia a formación previa oportuna y suficiente.

Lugar: Domicilio

Técnicas e instrumentos: Visita a domicilio y *Cuestionario n°2: “autoevaluación de la situación energética”*

Indicadores de evaluación:

- N° de cuestionarios cumplimentados (en relación con los entregados)
- N° de visitas a domicilio llevadas a término (en relación con las previstas)
- N° de informes técnicos elaborados
- N° de citas concertadas con el T.S para iniciar fase 4

FASE 4: FASE DE PLANIFICACIÓN Y PUESTA EN MARCHA

Objetivo:

- Elaborar e iniciar junto con el usuario un Plan de Acción Personalizado que le ayude a mejorar su condición de vulnerabilidad o exclusión fundamentado en el diagnóstico social realizado en la fase 1 y la valoración técnica de la fase 3.
- Determinar nuevos objetivos de intervención relacionados con el seguimiento

Resultado previsto: Puesta en marcha del Plan de Acción Personalizado

Acción prevista:

- Evaluación del informe técnico elaborado en fases anteriores integrando el conjunto de la situación social del usuario presente en el diagnóstico realizado en la fase 1.
- Establecimiento de unos compromisos consensuados con el usuario
- Provisión de ayuda al usuario sobre las acciones a seguir
- Elaboración de un calendario de actuación priorizando las actuaciones en base a su urgencia y al nivel de dificultad (se priorizarán las de menor nivel de dificultad con el fin de ir reforzando la motivación y empoderamiento del usuario.
- Entrega a los usuarios de los recursos materiales necesarios para reducir su gasto energético y mejorar la eficiencia de su vivienda

Responsable de la acción: Trabajador Social. La entrega y asesoramiento de los recursos materiales puede realizarla un voluntario con la debida formación

Lugar: sede de la entidad

Técnicas e instrumentos: Entrevista personal

Indicadores de evaluación:

- N° de citas atendidas (en relación con las concertadas)
- N° de planes de acción personalizados diseñados
- N° de planes de acción iniciados (en realización con los previstos)
- N° de documentos de compromisos consensuados
- N° de kits de ahorro entregados
- N° de acciones informativas sobre medidas de ahorro realizadas

FASE 5: SEGUIMIENTO Y CIERRE⁴

Objetivo:

- Acompañar y apoyar al usuario en el desarrollo del Plan de Acción Personalizado y el cumplimiento de los compromisos acordados en la fase anterior
- Reforzar la motivación del usuario para el cambio y acompañamiento de los posibles retrocesos que sufra durante el proceso
- Consolidar los cambios y/o mejoras alcanzadas

Resultado previsto: Mejora y/o erradicación de la situación de vulnerabilidad o exclusión energética

Acción prevista:

- Realización de entrevistas individuales periódicas para la evaluación de la aplicación del plan de acción personalizado
- Valoración del alta del programa

Responsable de la acción: El trabajador social realizará las entrevistas de seguimiento y el personal voluntario le ayudará en la operativización del seguimiento.

⁴ Antes del cierre se podría incluir una fase destinada a la acción comunitaria con el liderazgo de los propios usuarios. En realidad, cabría más ligarlo a este programa pero podría ser un proyecto diferente que permitiera la acción social de los usuarios y aumentara el alcance de la acción de la entidad (pues los destinatarios no serían solamente los que acudieran al programa o los derivados desde servicios sociales, sino también los miembros de las redes sociales de los usuarios atendidos en el programa).

Lugar: sede de la entidad

Técnicas e instrumentos: Entrevista personal. *Cuestionario n°3: “de seguimiento”.*

Indicadores de evaluación:

- N° de entrevistas de seguimiento realizadas en relación con las previstas en cada plan de acción
- N° de acciones iniciadas por los usuarios
- N° de acciones llevadas a término en relación con las iniciadas
- N° de acciones de apoyo por parte del personal voluntario
- N° de altas del programa

FASE 6: EVALUACIÓN

Objetivo:

- Evaluar la aplicación del programa de atención a la exclusión energética

Resultado previsto: Obtención de datos en torno a las áreas previstas:

- Efectividad del programa, en relación con la eficacia prevista
- Participación del usuario
- Intervención en red
- Capacitación de voluntarios
- Satisfacción subjetiva de los usuarios
- Eficiencia de los recursos empleados

Acción prevista:

- Análisis de los indicadores de evaluación

Responsable de la acción: lo coordinaría el trabajador social pero cada actor del programa deberá registrar todas las actuaciones realizadas con el fin de poder luego medirlas mediante los indicadores previstos.

Lugar: sede de la entidad

Técnicas e instrumentos: Tratamiento estadístico de los datos obtenidos a partir de los cuestionarios de evaluación y de los registros de las intervenciones realizadas. Los

cuestionarios de evaluación serían 3, en función de la persona que los debe cumplimentar, según su intervención en el programa:

- Cuestionario 1: de evaluación de Trabajo Social
- Cuestionario 2: de evaluación de voluntarios y técnicos
- Cuestionario 3: de evaluación de usuarios

Los cuestionarios 1 y 2 contendrían, entre otros, los indicadores de evaluación previstos en cada fase.

El cuestionario 3 sería, sobre todo, un cuestionario de evaluación de la satisfacción del usuario, conteniendo, por lo tanto, indicadores de evaluación objetivos y subjetivos.

Indicadores de evaluación (de la evaluación)

- Nº de cuestionarios cumplimentados en relación con los previstos.

ANEXO 2. IDENTIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE POTENCIALIDADES Y ÁREAS DE MEJORA.

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO POTENCIALIDAD/ÁREA DE MEJORA
DATOS GENERALES	
Nombre del programa	
Departamento	<ul style="list-style-type: none"> • Ventajas e inconvenientes de la ubicación actual
Coordinador	<ul style="list-style-type: none"> • Idoneidad del perfil profesional • Liderazgo • Capacidad de Trabajo en equipo • Habilidades sociales y de comunicación
Ámbito de aplicación	<ul style="list-style-type: none"> • Idoneidad del ámbito • Ventajas e inconvenientes de las variantes del programa
Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de población • Perfiles no detectados • Perfiles detectados y no atendidos
Visión del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Eticidad y respeto a la dignidad humana
Objetivos del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Éticos • Formulados correctamente • Adecuados a las necesidades detectadas • Viabilidad <ul style="list-style-type: none"> ○ Adecuados al contexto de intervención ○ Adecuados a los recursos disponibles y/o alcanzables
PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN	
Acceso al programa	<ul style="list-style-type: none"> • Facilidad • Publicidad del programa • Voluntariedad • Saturación canales de acceso (canales de acceso posibles y ausentes) • Criterios son necesarios • Criterios son suficientes
Fases del programa	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del programa de carácter sistémico con una planificación lógica de cada fase y del conjunto • Razonabilidad de la estructura • Interrelación de las fases • Criterios de admisión a cada fase necesarios y suficientes • Flexibilidad: capacidad de asumir cambios concebidos en las evaluaciones
Intervención del T.S	<ul style="list-style-type: none"> • Acción profesional <ul style="list-style-type: none"> ○ Adecuada y suficiente para las necesidades y cumplimiento de los objetivos ○ Corrección técnica y operativa ○ Ética • Sucede en el lugar más apropiado para sus objetivos; el momento dentro del proceso de atención es el más adecuado. • Conocimientos suficientes sobre eficiencia energética, medidas de ahorro, facturas eléctricas y medidas • Potenciación de la autonomía, el empoderamiento y la participación
Intervención de otros profesionales	<ul style="list-style-type: none"> • Las funciones encomendadas se adecúan a las competencias de la persona. • Conocimiento suficiente del programa de atención en su conjunto • Conocimientos suficientes sobre eficiencia energética, medidas de ahorro, facturas eléctricas y medidas • Su actuación sucede en el momento adecuado dentro del programa de atención. • Potenciación de la autonomía, el empoderamiento y la participación

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO POTENCIALIDAD/ÁREA DE MEJORA
DATOS GENERALES	
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"> Las funciones encomendadas se adecúan a las competencias de la persona. Existencia cierta de oportunidades de seguimiento Eficacia de las técnicas e instrumentos Rango de casos cubiertos por el procedimiento Interrelación con otros momentos del programa Planificación que sirve a los objetivos. Universalidad del seguimiento/criterios de admisión al seguimiento Perfil de personas admitidas a seguimiento Garantías de atención previstas para casos no admitidos al seguimiento.
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> Suficientes y adecuadas para el cumplimiento de los objetivos Suficientes y adecuadas a los recursos disponibles Realización en el momento adecuado dentro del proceso de atención Susceptibles de evaluación Diseñadas con garantías de empoderamiento y participación
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Planificada Continuidad Competencias del evaluador Indicadores adecuados y suficientes a lo que se desea evaluar y al momento del proceso de atención en el que se realiza
INFORMACIÓN DE LOS USUARIOS	
Recogida de información	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad para cumplir los objetivos para los que se diseñó (contenido y forma) Preguntas necesarias y adecuadas para recoger la información Permite recoger la información de forma categorizada para tratar estadísticamente los datos Facilidad de cumplimentación Preguntas: lenguaje, longitud, neutralidad, precisión Preguntas cerradas si es autoadministrado tamaño de la letra Inteligibilidad (nivel de dificultad de comprensión adecuada al usuario y/o entrevistados). Orden de las preguntas Tiempo de contestación que requiere Adecuado para el momento previsto para su contestación dentro del proceso de atención
Registro de la información	<ul style="list-style-type: none"> Capacidad para estructurar la información Facilidad de cumplimentación
Valoración de la información: Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> Competencia de la persona que lo hace Flexible Orientado a la intervención
RECURSOS	
Humanos Económicos Materiales	<ul style="list-style-type: none"> Suficientes y adecuados Uso racional y justo Sostenibilidad Proveedores Calidad Cualificación
COORDINACIÓN	
Dentro de la entidad	<ul style="list-style-type: none"> Rapidez, eficacia, flexibilidad y agilidad de los canales de comunicación Sencillez del protocolo Protocolo permite reducir los niveles de coordinación al mínimo necesario Conocimiento de los protocolos por parte de todos los agentes Conocimiento global del programa por parte de todos los agentes Claridad de funciones

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO POTENCIALIDAD/ÁREA DE MEJORA
DATOS GENERALES	
Con otras organizaciones o actores sociales	<ul style="list-style-type: none"> • Rapidez, eficacia, flexibilidad y agilidad de los canales de comunicación • Sencillez del protocolo • Protocolo permite reducir los niveles de coordinación al mínimo necesario • Conocimiento de los protocolos por parte de todos los agentes • Conocimiento global del programa por parte de todos los agentes • Claridad de funciones
PARTICIPACIÓN DEL USUARIO	
Modo de participación	<ul style="list-style-type: none"> • El programa promueve la autonomía del usuario • Previsión de canales de participación • Fomento de la iniciativa del usuario • Capacidad de empoderamiento del usuario con respecto al problema • Tiempos ajustados al ritmo de cada usuario • Actividades no directivas
Fases del proceso en las que participa	<ul style="list-style-type: none"> • Participación del usuario en todas las fases