

Subsidios: diseño, implementación e impactos

Tomás Serebrisky
Banco Mundial

II Seminario Energía y Pobreza

“El Reto de Electrificar las Zonas Rurales

Aisladas de Centroamérica”

La Antigua, Guatemala, 26 de febrero-1 de marzo de 2007

Objetivos de la presentación

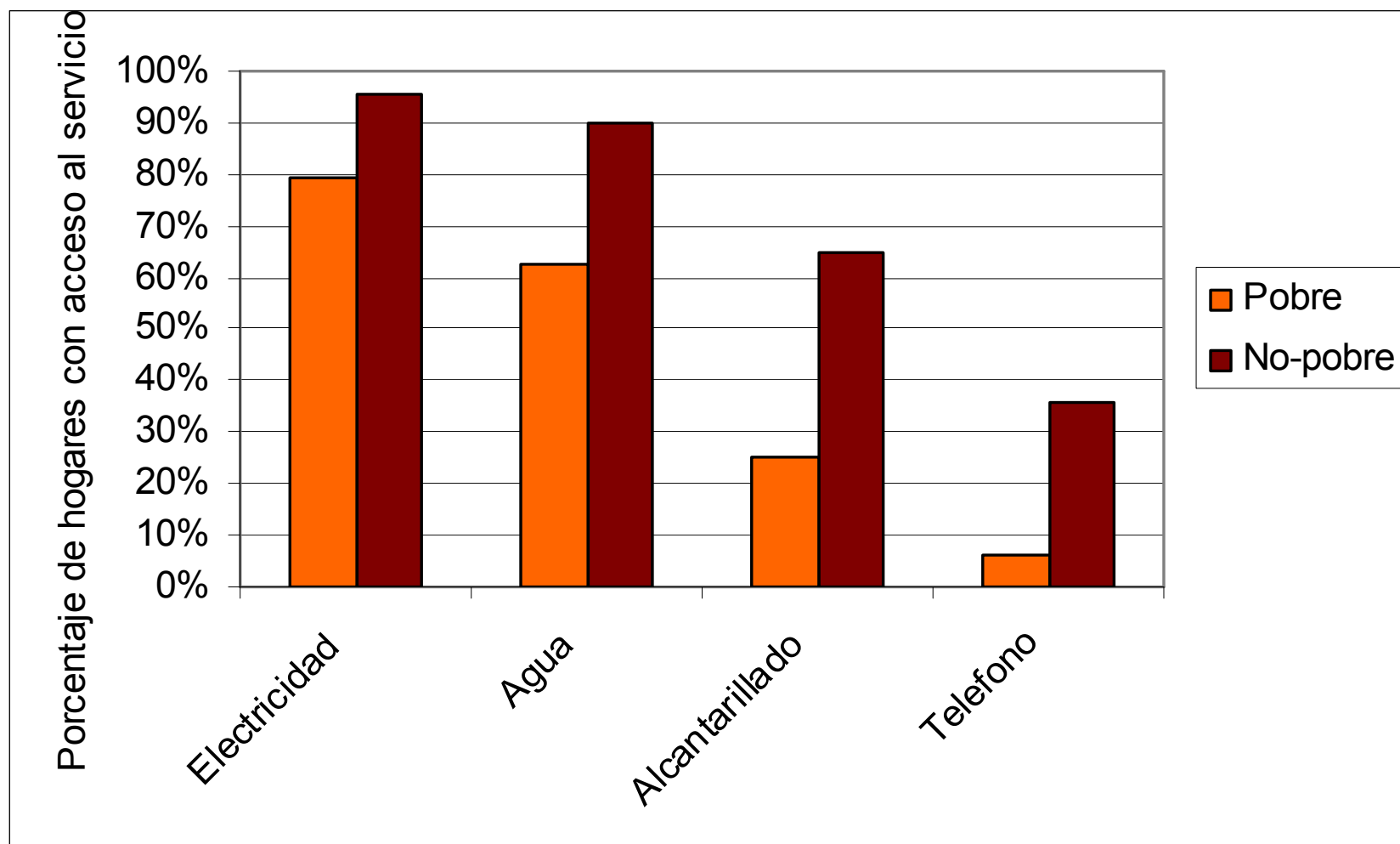
- ❑ Considerar la importancia de los servicios de infraestructura para los pobres
- ❑ Analizar la efectividad de los subsidios para usuarios de servicios públicos.
Responder a la pregunta: ¿se benefician los hogares pobres de los subsidios a los servicios públicos? ¿Qué dice la evidencia?
- ❑ Extraer lecciones para mejorar el impacto de los subsidios sobre los hogares pobres

Pobreza e infraestructura

- Uno de cada tres Latinoamericanos vive bajo la línea de la pobreza (<US\$2/capita/día)

- Los pobres destinan una proporción significativa de su renta a los servicios básicos
 - Entre el 10 y el 15% para pagar servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones. En transporte se suele gastar lo mismo, o incluso más.

Desigualdad en el acceso a los servicios en América Latina



Fuente: Estache, Foster and Wodon, 2001

Acceso: rural vs. urbano (Porcentaje de hogares)

	Electricidad		Agua		Teléfono	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Guatemala	92	54	88	54	40	5
El Salvador	95	55	69	25	32	1
Nicaragua	91	40	95	74	16	1
Panamá	98	52	95	74	62	11

Fuente: Foster, 2004

Servicios de infraestructura (electricidad, agua, saneamiento, transporte) son necesarios para la economía y los hogares

- ❑ La prestación de estos servicios tiene vínculos directos con mejoras en la salud y educación
- ❑ Contribuyen a una mayor productividad.
 - Personas pueden acceder al trabajo o pueden crear microemprendimientos en zonas rurales.
- ❑ Importante: investigaciones recientes muestran que las ganancias en bienestar para los hogares se dan cuando se prestan los servicios en conjunto.

Subsidios a los servicios públicos

- Los servicios públicos suelen recibir subsidios, en prácticamente todos los países:
 - Proyectos de capital, fondos para cubrir déficits operativos, precios de insumos subsidiados y otros subsidios implícitos como postergar inversiones para mantener el capital.
 - Representan hasta el 1% del PBI (México, electricidad).

¿Son los subsidios el mejor mecanismo para asegurar acceso y consumo de los hogares pobres?

□ Visión a favor:

- Sin los subsidios los hogares más pobres no podrían acceder al servicio y tampoco consumirlo
- Los subsidios son un mecanismo de distribución de la renta

□ Visión en contra

- Subsidios a empresas se gastan en mayores sueldos, inversiones innecesarias y corrupción
- Los subsidios crean dependencia del fisco: alguien paga.
- Los subsidios crean distorsiones en el consumo y los pobres terminan pagando más por falta de acceso.

La respuesta es: depende... pero la evidencia nos juega en contra

- Los estudios que miden si los hogares pobres se benefician de los subsidios es muy reciente
 - Un excelente libro: Agua, electricidad y pobreza. Quién se beneficia de los subsidios a los servicios públicos? (Komives, Foster, Halpern, Wodon. Banco Mundial, 2005.

- La evidencia muestra que la *focalización* de los subsidios es, en la mayoría de los casos, muy deficiente.

- Los subsidios son muy necesarios. Pero sólo aquellos que llegan a los pobres y sólo a los pobres.

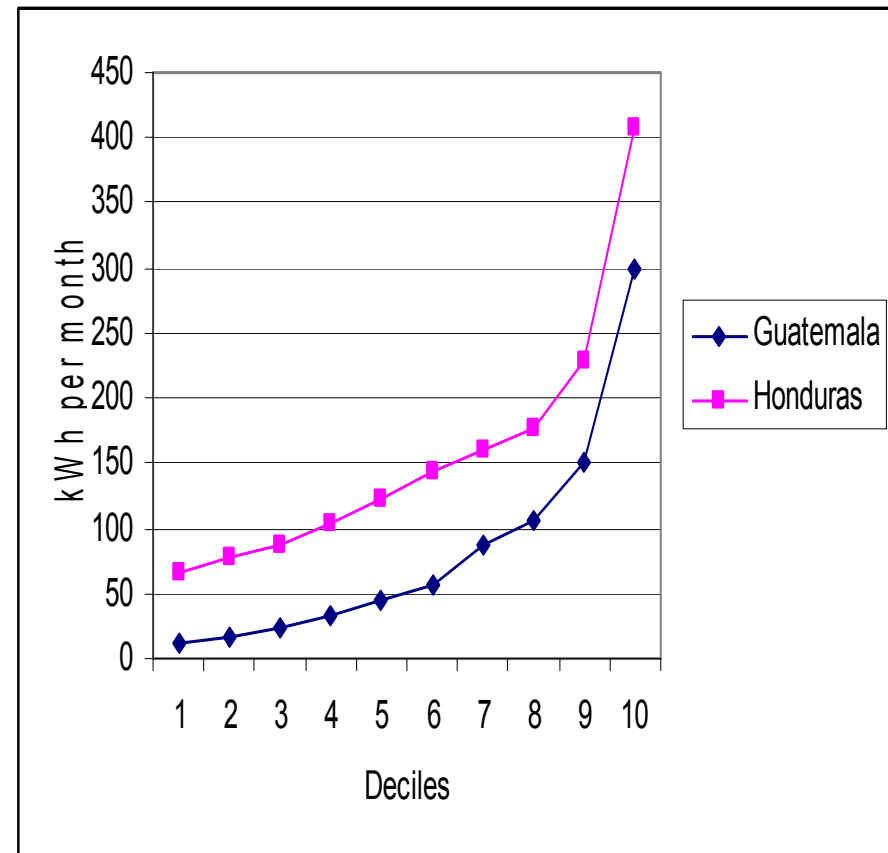
Los subsidios más frecuentes, agua y electricidad

	Agua	Electricidad
Subsidios no dirigidos ('generales')	39% de las empresas no cubre costos O&M. El 69% no cubre costos de capital	15% de las empresas no cubre costos O&M. El 59% no cubre costos de capital
Subsidios focalizados a la cantidad consumida	80% empresas utiliza TBC. Alto costo fijo, escalones poco pronunciados	70% empresas utiliza TBC. Bajo costo fijo, escalones pronunciados
Subsidios focalizados en acceso (pocos estudios)	Alternativas de calidad del servicio: grifos públicos	Diferenciados por el perfil de la carga
Financiación	Combinación de transferencias oficiales, subsidios cruzados y subsidios sin financiación	Combinación de transferencias oficiales, subsidios cruzados y subsidios sin financiación

Fuente: Komives, et al, 2005

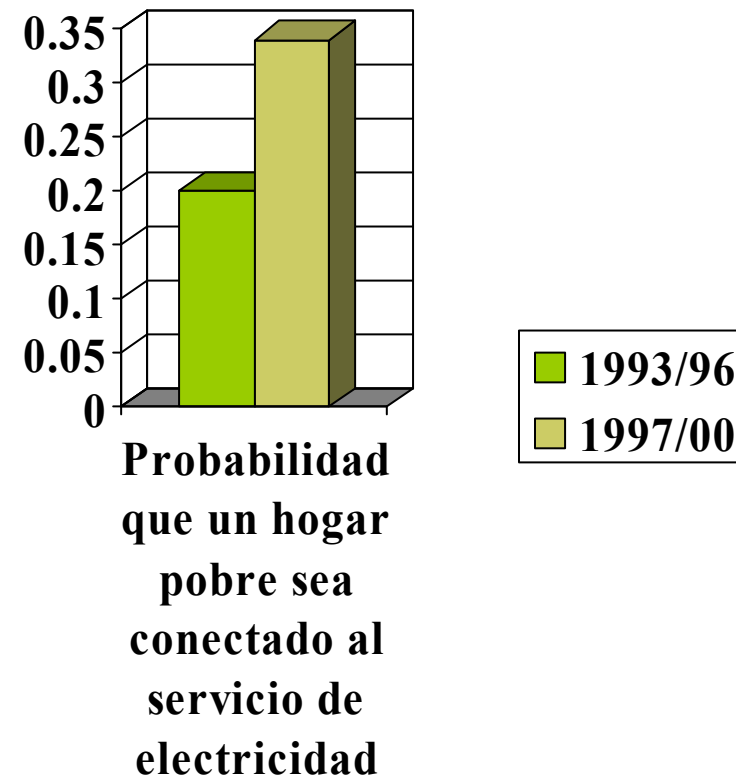
Ejemplo de subsidio al consumo (malo): electricidad en Honduras y Guatemala

- ❑ Honduras: subsidio de aprox. 50% para los que consumen <300kWh/mes
- ❑ Costo del subsidio US\$17m/año (datos 1998)
- ❑ Más del 80% de los subsidios lo reciben hogares que no son pobres
- ❑ Guatemala: similar subsidio asigna solo 8% de los beneficios a los 40% más pobres



Ejemplo de subsidio a la conexión (bueno): electricidad en Guatemala

El ingreso neto de la venta de las empresas de distribución eléctrica (DEORSA y DEOCSA) de US\$110 millones fue destinado a un fideicomiso para financiar una expansión agresiva de la electrificación rural.



El desafío está en la focalización de los subsidios

- El objetivo debería ser que los subsidios lleguen exclusivamente a quienes lo necesitan.
- Concentrarse en mejorar la focalización de dos tipos de subsidios:
 - Al consumo
 - A la conexión

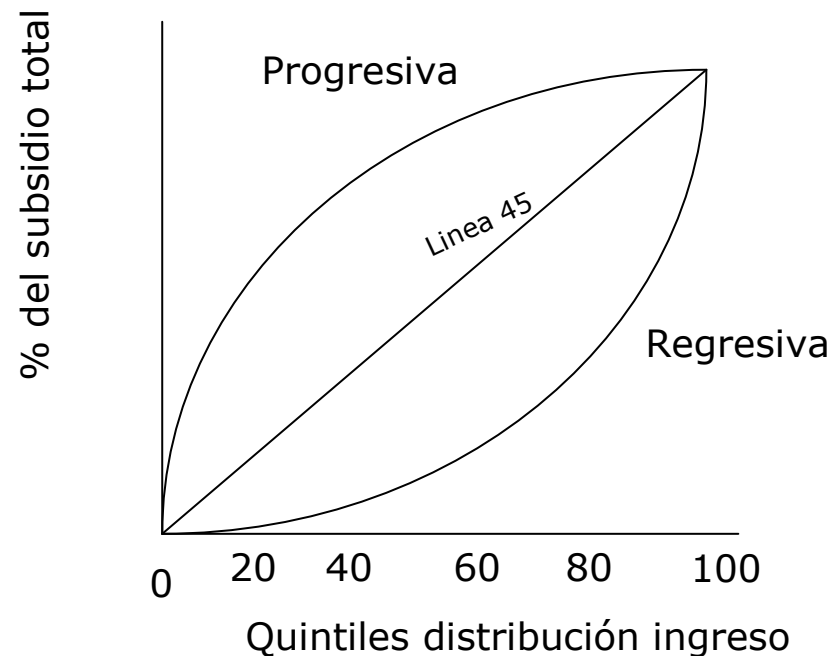
Tenemos que estudiar 3 dimensiones del desempeño de un subsidio

- ❑ Incidencia del beneficio: ¿Qué tan bien dirige el instrumento de subsidio los beneficios a los pobres *versus* otros hogares?
- ❑ Incidencia en el beneficiario: ¿Reciben los hogares pobres el subsidio?
- ❑ Impacto material del subsidio: ¿Cuán significativo es el valor del subsidio que reciben los hogares pobres?

Queremos que el subsidio sea “progresivo” y que tenga bajos errores de exclusión

- ❑ Errores de exclusión: el % de hogares pobres que no reciben el subsidio.
 - En electricidad, los subsidios al consumo tienen altos errores de exclusión porque muchos hogares pobres NO tienen conexión a la red.

- ❑ Distribución de los beneficiarios por ingreso



¿Se puede evaluar el desempeño de un subsidio?

□ Respuesta: SI

- Y la evaluación se debería hacer durante la vigencia del subsidio (partiendo de una línea de base).
- Sin embargo se requiere información de buena calidad (por ejemplo encuestas específicas y de hogares), recursos para hacer las evaluaciones, capacidad técnica y voluntad política para enfrentar posibles resultados negativos.

Subsidios al consumo

- Los más comunes son las Tarifas de Bloques Crecientes (TBC).
 - Justificación: (i) se supone que los hogares pobres consumen menos, (ii) objetivo de ofrecer a todos los hogares acceso a una cantidad de electricidad de “supervivencia” a bajo costo
 - Los estudios muestran que estos subsidios son regresivos
 - Principal razón: se deja fuera a los que no tienen acceso al servicio que generalmente son los pobres.

Subsidios a la conexión

- Son los más relevantes para las zonas rurales.
 - Dos problemáticas: (i) existencia de red pero altos costos de conexión, (ii) necesidad de expandir la red o utilizar tecnologías alternativas.
 - Subsidio tiene que abarcar la conexión a la red + inversión intra-domiciliaria
- Mayor impacto en reducción de la pobreza pero menor impacto desde la economía política

Los costos de no tener conexión. Un ejemplo

- Guatemala (Foster, 2004)
 - Hogares con conexión: US\$ 0.08 Kilovatio/hr
 - Hogares sin conexión: US\$ 5.87 Kilovatio/hr equivalente para lámparas de queroseno o US\$13 para iluminación con velas.
 - Usuarios de queroseno consumieron en promedio 2 kilovatio/hora por mes. Ahorro por conectarse US\$ 139/año asumiendo mismo consumo.
 - El valor presente del ahorro es muy elevado!!
 - ... y seguramente menor que el costo de la conexión

Factores a considerar para diseñar un subsidio a la conexión

- ❑ El cargo de conexión no es la única variable. Se debe sumar inversión intradomiciliaria
- ❑ Para conectarse, los hogares considerarán la calidad y confiabilidad de los servicios y su tarifa.
- ❑ Preguntarse:
 - cuál es la mejor alternativa para el hogar?
 - Clave para el diseño y efectividad del subsidio: conocer el grado de cobertura insuficiente en la zona y las razones por las cuales los hogares carecen de conexión

Conexión: focalización y financiamiento

- ❑ Grandes esfuerzos en focalización. Invertir en identificar a los pobres (no queremos subsidiar la conexión de una hacienda con miles de has!)
- ❑ Financiamiento: el subsidio cruzado es una buena alternativa. El ideal: el no pobre residencial paga un sobrecargo de suma fija por mes.

El subsidio ideal: transferencia monetaria directa

- Subsidios al consumo y conexión generan distorsiones... la teoría indica que el primer mejor es transferir dinero a los hogares pobres
- Un buen ejemplo en este sentido: Chile
- Pero...
 - Costos administrativos: Chile 8,65\$/hogar (tratar a todos los servicios en conjunto)
 - La transferencia, se gasta realmente en lo que se quiere subsidiar?

La economía política de los subsidios

- ¿Quién toma la decisión de otorgar subsidios? ¿Qué organismo tiene poder de “veto”?
 - Ministerio de Hacienda
 - Ministerio de Acción Social
 - Regulador sectorial
 - Gobiernos locales
- ¿Cuál debería ser el rol de la sociedad civil? ¿Y el de las empresas proveedoras de servicio?

Fundamental: “due diligence del subsidio”

- Antes de implementar un subsidio es necesario pasar por cada una de las siguientes etapas:
 - Menú de alternativas técnicas... con base en estudios cuantitativos de impacto
 - Evaluar su viabilidad política y social: consulta con la sociedad civil y realizar acuerdos políticos
 - Implementar un sistema de evaluación y monitoreo que permita mejorar la efectividad del subsidio.

Además de los subsidios...

- ❑ Facturación frecuente y microfinanciación hacen más manejable los pagos
- ❑ Tecnologías alternativas permiten bajar los costos (especial importancia para las zonas rurales!)
- ❑ La falta de títulos de propiedad dificulta el acceso (¿cómo se logra la conexión de hogares en asentamientos informales?)

Conclusiones

- ❑ Los subsidios son necesarios...
- ❑ ... pero tienen que llegar a los que realmente los necesitan
- ❑ Se debe contar con encuesta de hogares y diseñar sistemas que identifiquen a la población objetivo del subsidio
- ❑ La economía política del subsidio es clave para su éxito
- ❑ Los subsidios a la conexión son más efectivos que los subsidios al consumo
- ❑ Las transferencias monetarias suele ser la mejor alternativa, pero de difícil implementación