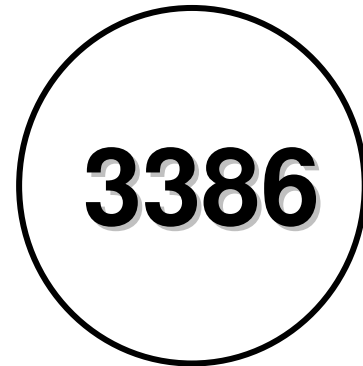


# Documento

# Conpes

---



Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

## PLAN DE ACCIÓN PARA LA FOCALIZACIÓN DE LOS SUBSIDIOS PARA SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
DNP: DIES – DDUPA  
Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial  
Ministerio de Minas y Energía  
Ministerio de Comunicaciones

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 10 de octubre de 2005

## ÍNDICE

<b>I. ANTECEDENTES .....</b>	<b>3</b>
<b>II. DIAGNÓSTICO.....</b>	<b>5</b>
A. Alcances en cobertura de servicios públicos domiciliarios.....	5
B. Balance entre subsidios y contribuciones.....	6
C. Focalización de los subsidios .....	8
<b>III. AVANCES EN FOCALIZACIÓN .....</b>	<b>13</b>
A. Energía eléctrica y gas.....	13
B. Telefonía pública básica conmutada local .....	15
C. Acueducto, alcantarillado y aseo.....	18
<b>III. PLAN DE ACCIÓN .....</b>	<b>19</b>
A. Proceso de definición y aplicación de nuevas metodologías de estratificación socioeconómica .....	19
B. Evaluación de la estratificación socioeconómica.....	21
C. Focalización de subsidios al estrato 3 .....	22
<b>IV. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>23</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>26</b>

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes, un plan de acción para mejorar la focalización de los subsidios para los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible y telefonía pública básica conmutada local.

Con esto se pretende fortalecer el modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios, en aspectos relacionados con: i) la asignación de los subsidios para que éstos se dirijan a la población con menor capacidad de pago; ii) la sostenibilidad del esquema de subsidios y contribuciones; iii) la atención de las necesidades de acceso de la población con menores ingresos; y iv) la utilización eficiente de recursos públicos.

## **I. ANTECEDENTES**

La Constitución Política de 1991 y las leyes 142 y 143 de 1994 dieron paso a un cambio en el modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios<sup>1</sup>. De un modelo caracterizado por subsidios generalizados y por la fijación de tarifas que en ocasiones no reflejaban los costos eficientes, se pasó a un modelo que busca garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, fundamentado en un régimen tarifario basado en criterios de neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, eficiencia económica, simplicidad y transparencia.

El régimen tarifario de este modelo está compuesto, entre otros, por las reglas relativas a los subsidios que se otorgan para que la población de menores ingresos pueda pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. Estas reglas se aplican usando como herramienta de focalización<sup>2</sup> la estratificación socioeconómica de las viviendas. Así, dicho modelo contempla un esquema de subsidios caracterizado por: i) la asignación de recursos de subsidios a usuarios con menor capacidad de pago; ii) el cobro de contribuciones a los usuarios con mayor capacidad de pago; y iii) la determinación de un nivel de consumo básico o de subsistencia que es objeto de subsidio.

A continuación se presenta una síntesis del marco normativo del esquema de subsidios y de la estratificación:

---

<sup>1</sup> Servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.

<sup>2</sup> Considerando las restricciones fiscales es necesario focalizar el gasto social, orientándolo al cubrimiento de las necesidades de la población de menores ingresos. Los mecanismos de focalización existentes pueden ser clasificados en dos grupos: i) de *focalización geográfica o de conglomerados* entre los que se encuentra la estratificación socioeconómica; y ii) de *focalización individual* a los hogares o individuos, como el SISBEN.

▪ *Esquema de subsidios y contribuciones:*

Bajo los principios de solidaridad y redistribución, las leyes 142 y 143 de 1994 establecieron que a los usuarios de los estratos 5 y 6 y no residenciales<sup>3</sup> se les aplicaría un factor de contribución no superior al 20% del valor del servicio, mientras que a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 se les aplicaría un factor de subsidio máximo de 50%, 40% y 15%, respectivamente, sobre el costo medio del suministro y sin exceder el valor del consumo básico. Por su parte, el actual Plan Nacional de Desarrollo dispuso que para los estratos 1 y 2, las tarifas aumentarían de acuerdo con la variación del índice de precios al consumidor – IPC, haciendo flexibles los factores máximos de subsidio durante el período 2003 – 2006<sup>4</sup>.

Para la aplicación de los límites en los factores mencionados, la Ley 142 de 1994 definió un período de transición de dos años, plazo que se podría extender a seis años a juicio de cada Comisión de Regulación<sup>5</sup>. Por otra parte, con base en lo dispuesto por la Constitución Política<sup>6</sup> y por la Ley 142 de 1994<sup>7</sup>, se han definido las cantidades máximas a subsidiar en cada servicio, las cuales han sido denominadas “consumos básicos de subsistencia”<sup>8</sup>.

▪ *Estratificación socioeconómica:*

Las leyes 142 de 1994, 286 de 1996, 505 de 1999, 689 de 2001, 732 de 2002, 812 de 2003 y 921 de 2004, definieron la estratificación socioeconómica como la base para la aplicación de los factores de subsidios y contribuciones en los servicios públicos domiciliarios. Esta herramienta permite clasificar los inmuebles residenciales de cada municipio en un máximo de seis estratos, donde 1 es el estrato más bajo y 6 es el más alto.

La metodología de estratificación para zonas urbanas y centros poblados rurales establecida en

---

<sup>3</sup> Con excepción de los hospitales, clínicas, puestos y centros de salud, y los centros educativos y asistenciales sin ánimo de lucro (numeral 89.7 de la Ley 142 de 1994).

<sup>4</sup> Artículo 116 de la Ley 812 de 2002. Cabe anotar que el parágrafo 1 de este artículo hizo una excepción con los servicios de de acueducto, alcantarillado y aseo, para los cuales fijó el factor máximo de subsidio al estrato 1 en 70%.

<sup>5</sup> Artículo 179 de la ley 142 de 1994. Este plazo fue ampliado por las leyes 286 de 1996 (artículos 1, 3 y 7), y 632 de 2000 (artículos 2 y 3).

<sup>6</sup> Artículo 368 de la Constitución Política.

<sup>7</sup> Artículo 86.2 de la Ley 142 de 1994.

<sup>8</sup> Para el caso del servicio de energía eléctrica, la Unidad de Planeación Minero Energética definió el consumo de subsistencia mediante la resolución 0355 de 2004, como “la cantidad mínima de electricidad utilizada en un mes por un usuario típico para satisfacer las necesidades básicas que solamente puedan ser satisfechas mediante esta forma de energía final”. Para el servicio de acueducto, el Decreto 1006 del 15 de junio de 1992 lo definió como aquel “destinado a satisfacer las necesidades esenciales de las familias y su nivel se establecerá para cada localidad con base en parámetros tales como el tamaño de las familias, los hábitos de consumo y las condiciones climáticas”.

1994<sup>9</sup> toma en cuenta las características físicas de las viviendas, su entorno y la residencialidad de la zona en que se encuentran. Por otra parte, para la zona rural dispersa, la unidad de estratificación no es la vivienda sino el predio o lote en el cual se ubica la vivienda. De esta manera, el modelo diseñado en 1999, en acatamiento de la Ley 505 del mismo año, toma en cuenta la capacidad productiva potencial del predio y la vivienda, concediendo mayor peso a esta última en la determinación del estrato, en aquellos predios que no se dediquen fundamentalmente a la actividad productiva.

El proceso de definición de las metodologías de estratificación debe hacerse cada cinco años. Estas metodologías son aplicadas directamente por los alcaldes, y sus resultados, adoptados mediante actos administrativos, deberán ser aplicados por todas las empresas de servicios públicos. Si ocurren eventos naturales o sociales que ameriten un cambio en la clasificación de las viviendas, los alcaldes deben contar con previa autorización de la Nación para actualizar la aplicación de la estratificación<sup>10</sup>.

## **II. DIAGNÓSTICO**

### **A. Alcances en cobertura de servicios públicos domiciliarios**

Colombia ha alcanzado niveles de cobertura de servicios públicos domiciliarios que son comparables a los presentados por países de América Latina con ingreso per cápita similar o superior. Esto ha sido posible gracias a los flujos de recursos que Colombia destina anualmente para el desarrollo y mantenimiento de su infraestructura<sup>11</sup>. A pesar de estos avances, en Colombia se evidencian diferencias en materia de cobertura según el nivel de ingreso de la población. En general, tal como se puede observar en la Gráfica No. 1, la población con mayores ingresos presenta mayores niveles de cobertura, siendo acueducto y energía eléctrica los servicios en los que se presentan menores variaciones por quintil de ingreso.

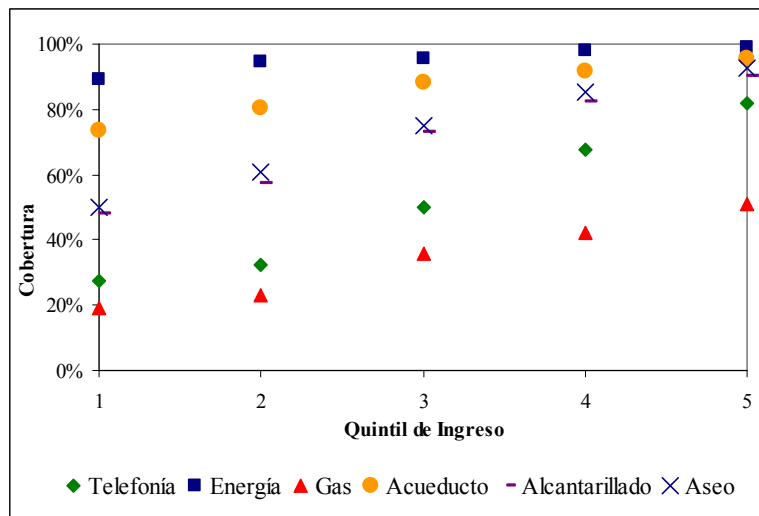
---

<sup>9</sup> La ley 142 de 1994 asignó al Departamento Nacional de Planeación la función de definir las metodologías de estratificación socioeconómica. Mediante el Decreto 262 de 2004, se reestructuraron las funciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, y se le asignó dicha competencia a esta entidad.

<sup>10</sup> Artículo 5 de la Ley 732 de 2002.

<sup>11</sup> Banco Mundial, “Recent Economic Development in Infrastructure – REDI”. 2004.

**Gráfica No. 1**  
**Cobertura por quintil de ingreso**



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2003

Adicionalmente, la Encuesta de Calidad de Vida realizada en el año 2003 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, muestra que existen diferencias en las coberturas de los distintos servicios públicos domiciliarios para zonas urbanas y rurales. En efecto, durante 2003 el 68,9% de la población urbana encuestada tenía acceso al servicio de telefonía pública básica conmutada local – TPBCL, mientras que el 10,8% de la población rural encuestada tenía acceso a este servicio. Una situación similar se presentaba para el servicio de acueducto, para el cual se estimaron coberturas de 97,6% en las áreas urbanas y de 53,5% en las áreas rurales<sup>12</sup>.

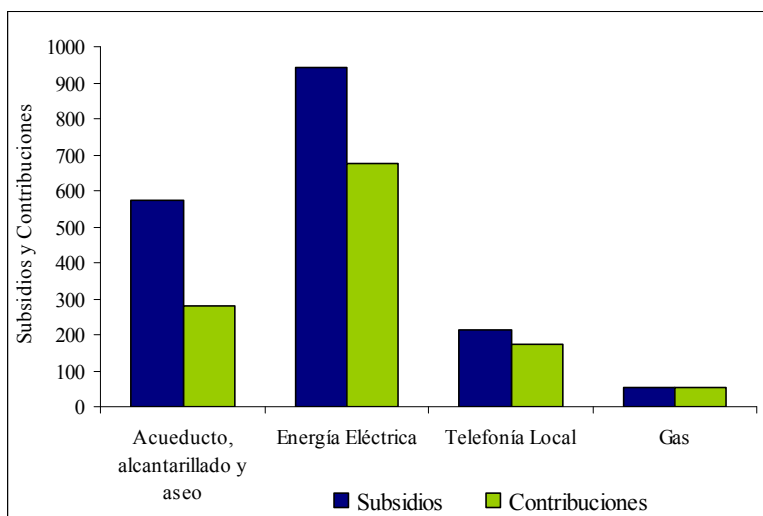
## **B. Balance entre subsidios y contribuciones**

Durante los últimos años se ha presentado un desbalance en el esquema de subsidios y contribuciones para los servicios de energía eléctrica, TPBCL, acueducto, alcantarillado y aseo. Esto es, los subsidios otorgados a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 han sido superiores a las contribuciones aportadas por los usuarios no residenciales y de los estratos 5 y 6. Este desbalance ha aumentado en la medida en que se ha incrementado la población objeto de subsidios, al tiempo que se ha mitigado parcialmente con la transición en la aplicación de los factores de subsidios y contribuciones dispuesta por la Ley 142 de 1994 y sus normas modificatorias, así como con la implementación de estrategias de asignación eficiente de subsidios, definidas en el marco normativo y regulatorio de cada sector.

<sup>12</sup> Este porcentaje se incrementa en un 12% cuando se tienen en cuenta las tecnologías no convencionales.

De acuerdo con la información presentada en la Gráfica No. 2 y en la Tabla No. 1, en el año 2004 el mayor desbalance se presentó en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, el cual fue de aproximadamente \$293 mil millones. Esta situación difiere significativamente de la del servicio de gas, en el cual el desbalance fue de \$506 millones.

**Gráfica No. 2**  
**Balance entre subsidios y contribuciones en 2004**  
 Cifras en miles de millones de pesos de 2004



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, CRT y SSPD

Adicionalmente, al analizar los subsidios y contribuciones para cada estrato, se puede observar que los estratos 1 y 2 demandan el 86% de los subsidios, mientras que al estrato 3 se le asigna el 14% de los subsidios otorgados (Tabla No. 1). Es importante resaltar la importancia que tiene el sector no residencial en las contribuciones para el balance en cada sector, ya que representan el 79% de los aportes.

**Tabla No. 1**  
**Balance entre subsidios y contribuciones por estrato en 2004**

Cifras en millones de pesos de 2004

Servicio	Subsidios			Contribuciones			Balance
	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 5	Estrato 6	No Res.	
Telefonía Local	-48.476	-160.689	-5.250	27.231	16.284	130.989	-39.911
Energía Eléctrica	-364.633	-465.457	-111.883	33.475	26.256	605.724	-276.518
Gas	-17.417	-37.736	NA	3.563	2.909	48.175	-506
AAA <sup>13</sup>	-140.357	-305.871	-125.214	68.840	67.892	141.637	-293.073
<b>Total</b>	<b>-570.883</b>	<b>-969.753</b>	<b>-242.347</b>	<b>133.109</b>	<b>113.341</b>	<b>926.525</b>	<b>-610.008</b>

Fuente: Ministerio de Minas y Energía, CRT<sup>14</sup>, SSPD

En el Anexo se presenta información adicional sobre subsidios y contribuciones para cada servicio público domiciliario, y sobre las fuentes de recursos adicionales que han sido establecidas en la normatividad de cada sector para financiar los subsidios mencionados.

### C. Focalización de los subsidios

Según el estudio “Recent Economic Development in Infrastructure – REDI”, los subsidios otorgados por concepto de servicios públicos domiciliarios equivalen a aproximadamente el 3,6% del ingreso promedio de los hogares colombianos. En ausencia de subsidios, el porcentaje destinado al pago de los servicios públicos equivaldría a alrededor del 8% del ingreso promedio.

En la Gráfica No. 3 se presenta el gasto en servicios frente al ingreso promedio de los hogares, desagregado por quintiles de ingreso. En esta gráfica se observa que el porcentaje del ingreso destinado al pago de servicios representa el 9% en el quintil 1 y el 4% en el quintil más alto, si se tienen en cuenta los subsidios otorgados. De igual manera, en la Gráfica No. 3 se observa que en ausencia de subsidios, dichos porcentajes ascenderían al 17% y al 6% en el primer y en el último quintil, respectivamente.

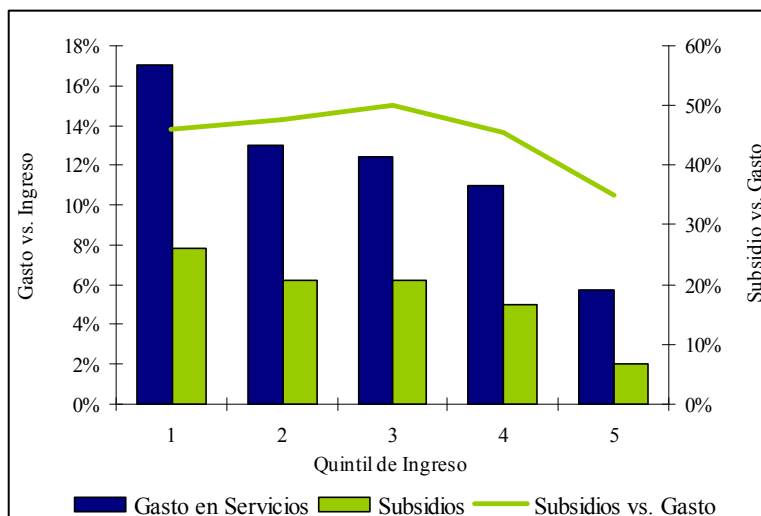
<sup>13</sup> Los recursos para cubrir el desbalance entre subsidios y contribuciones deben ser aportados por las autoridades subnacional.

<sup>14</sup> La información presentada en la Gráfica No. 2 y en la Tabla No. 1 para el servicio de TPBCL corresponde a la información reportada por los operadores con el 96% de las líneas en servicio.



**Gráfica No. 3**

**Ingreso destinado al pago de servicios públicos**



Fuente: Banco Mundial, REDI 2004

De la gráfica anterior se puede concluir que los subsidios destinados a los servicios públicos domiciliarios muestran un grado de redistribución por nivel de ingreso, en la medida que el valor del subsidio como porcentaje del ingreso es en general mayor entre menor es el quintil de ingreso. Adicionalmente, en los dos primeros quintiles de la población, una proporción considerable del gasto en servicios es cubierta con recursos de subsidios. Sin embargo, se observa que los últimos quintiles, en promedio, son receptores de subsidios.

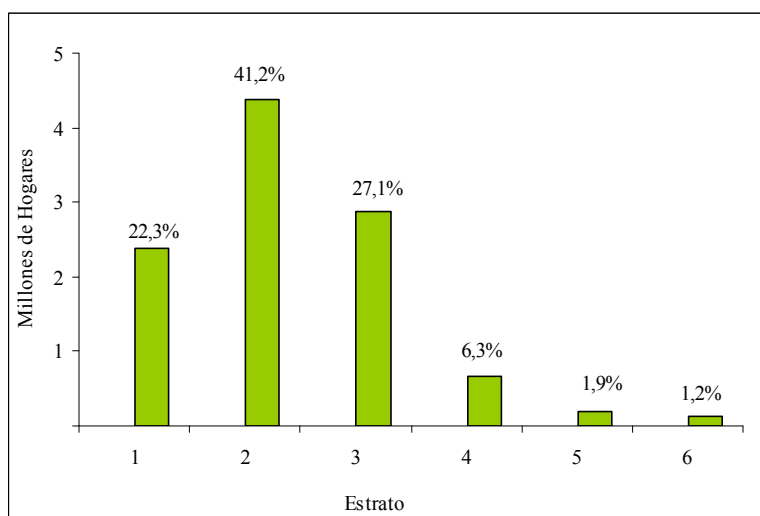
Lo anterior permite identificar la pertinencia de analizar la efectividad de la estratificación socioeconómica como herramienta para focalizar los subsidios en servicios públicos domiciliarios, primordialmente a la población de menores ingresos. En este sentido, a continuación se presentan algunos de los principales resultados de la implementación de dicha herramienta.

▪ *Estratificación:*

Como resultado del proceso de aplicación de las metodologías de estratificación entre 1995 y 1997, aproximadamente el 90% de los hogares se encuentran estratificados. Tal como se puede observar en la Gráfica No. 4, en los estratos subsidiables (1, 2 y 3) se ubica el 90% de la población (22%, 41% y 27% respectivamente), mientras que un 3% se ubica en los estratos aportantes (estratos 5 y 6).

#### Gráfica No. 4

#### Distribución de los hogares por estrato socioeconómico a nivel nacional<sup>15</sup>



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2003, cálculos DNP

Por otra parte, cabe anotar que la dinámica del crecimiento y reordenamiento de las ciudades hace necesaria una aplicación periódica de las metodologías de estratificación. En la medida que se han presentado prórrogas en el diseño y aplicación de estas metodologías<sup>16</sup> no se ha recogido este efecto en la identificación de la población objeto de subsidio, así como de la población contribuyente.

- *Eficiencia del esquema de subsidios:*

Al analizar la información recopilada por el DANE a través de las Encuestas de Calidad de Vida, diferentes estudios han inferido que se presentan errores de inclusión y de exclusión en la utilización de la estratificación socioeconómica para la definición de la población objeto de subsidios y contribuciones<sup>17</sup>.

Por una parte, el estudio “Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza”, realizado en el marco del proyecto Misión de Pobreza<sup>18</sup>, plantea imperfecciones en el sistema de asignación de subsidios por estratos. De la misma manera, en el marco de este proyecto y

<sup>15</sup> En los datos de la Gráfica No. 4 no se considera un grupo de 563,883 hogares para los cuales no se tiene información sobre estrato.

<sup>16</sup> Tras la expedición de la Ley 142 de 1994, los plazos para realizar las estratificaciones fueron sucesivamente prorrogados por las leyes: 177 de 1994, 188 de 1995, 388 de 1997, 505 de 1999, 546 de 1999, 732 de 2002, 812 de 2003 y 921 de 2004.

<sup>17</sup> El presente documento se centra en recomendar medidas que permitan mitigar los errores de inclusión, principalmente.

<sup>18</sup> DNP, Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. 2005.

con base en resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, se estimaron errores de inclusión para los diferentes servicios públicos domiciliarios, como el porcentaje de no pobres que reciben subsidios<sup>19</sup>, así: 60% en TPBCL, 58% en alcantarillado, 56% en aseo, 54% en acueducto, 50% en energía eléctrica y 48% en gas.

En el estudio REDI, en el cual para la definición de error de inclusión se considera aquella población a la que se le otorgan subsidios y cuyo ingreso no se encuentra dentro de los dos primeros quintiles de ingreso de la población del país, se estimó que para todos los servicios públicos el error de inclusión pasó del 53% al 58% entre 1993 y 2003. Adicionalmente, este estudio planteó que la asignación de subsidios al estrato 3, es moderadamente regresiva.

La Tabla No. 2 presenta información de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 que respalda las anteriores conclusiones. En esta tabla se puede observar que el 17% de los hogares de estrato 1, el 31% de los de estrato 2 y el 59% de los de estrato 3, corresponden a los quintiles de población con mayores ingresos (4 y 5).

**Tabla No. 2**  
**Distribución de hogares por estratos y quintil de ingreso a nivel nacional (%)<sup>20</sup>**

Estratos	% hogares	Quintil de Ingreso					
		1	2	3	4	5	Total
1	22,3	35,7	28,0	19,6	10,9	5,8	100
2	41,2	21,1	24,1	23,4	20,6	10,8	100
3	27,1	7,4	12,0	21,2	30,4	29,1	100
4	6,3	1,7	2,0	6,2	16,9	73,2	100
5	1,9	1,2	1,2	2,8	8,3	86,6	100
6	1,2	5,9	0,6	2,0	9,8	81,7	100

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida de 2003, cálculos DNP

De acuerdo con el análisis anterior y teniendo en cuenta que los estratos agrupan hogares con características socioeconómicas diversas, es necesario analizar en detalle la distribución de los hogares al interior de los estratos, prestando particular atención a la composición de aquellos que son objeto de subsidios. En este sentido, con el fin de identificar la homogeneidad o disparidad de los hogares al interior

<sup>19</sup> Para la definición del error de inclusión se consideró aquella población a la que se le otorgan subsidios y cuyo ingreso es superior a la línea de pobreza.

<sup>20</sup> En los datos de la Tabla No. 2 no se considera un grupo de 563,883 hogares para los cuales no se tiene información sobre estrato.

de estos estratos, a continuación se considera un indicador de calidad de vida<sup>21</sup>, construido con la antigua metodología del Sistema de Selección de Beneficiarios – SISBEN – y con la información recogida en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003.

La Tabla No. 3 muestra que al agrupar los hogares de acuerdo con el indicador mencionado, se encuentra que los hogares de los estratos 4, 5 y 6 de las zonas urbanas presentan características homogéneas, ya que el 80% o más fueron calificados con puntajes superiores a 70. Por su parte, los hogares de los estratos objeto de subsidios se caracterizan por la heterogeneidad. En el caso de los estratos 1 y 2, el 92% y el 78% de los hogares fueron calificados con puntajes inferiores a 71; en contraste, el 43% de los hogares del estrato 3 fueron calificados con puntajes superiores a 70.

**Tabla No. 3**

**Distribución de hogares por estrato y por indicador de calidad de vida para zonas urbanas (%)<sup>22</sup>**

Rango	Estrato					
	1	2	3	4	5	6
De 0 a 37	16,5	2,0	0,2	0,0	0,0	0,0
De 38 a 48	30,1	18,5	5,7	0,1	0,4	0,0
De 49 a 59	27,8	27,9	20,3	5,4	2,6	4,1
De 60 a 70	17,8	29,7	30,3	14,7	13,4	11,8
De 71 a 87	7,3	21,1	40,7	59,9	55,3	47,3
De 88 a 100	0,6	0,8	2,7	19,9	28,3	36,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2003, cálculos DNP

Adicionalmente, en la Tabla No. 4 se presenta la distribución por estrato de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, así como los hogares con necesidades básicas insatisfechas. Se observa que el porcentaje de hogares pobres en los estratos 1, 2 y 3, según el criterio de necesidades básicas insatisfechas, es de 33%, 12% y 4%, respectivamente. Sin embargo, se advierte que el ingreso del 27% de los hogares del estrato 3 es inferior a la línea de pobreza.

<sup>21</sup> Indicador entre 0 y 100 que es directamente proporcional a la calidad de vida de la población.

<sup>22</sup> En los datos de la Tabla No. 3 no se considera un grupo de 35,451 hogares de zonas urbanas para los cuales no se tiene información sobre estrato.

**Tabla No. 4**  
**Hogares pobres por estrato económico a nivel nacional (%)<sup>23</sup>**

<b>Estrato<sup>24</sup></b>	<b>Porcentaje de Hogares Pobres Según Nivel de Ingreso</b>	<b>Porcentaje de Hogares Pobres Según Necesidades Básicas Insatisfechas</b>
1	67,8	33,3
2	51,8	11,9
3	26,8	4,4
4	4,8	0,8
5	4,3	0,8
6	7,1	0,2

Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida 2003, cálculos DNP

De acuerdo con lo anterior, se puede inferir que si bien la estratificación ha permitido cumplir con los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos entre la población de cada estrato, dicha herramienta puede presentar limitaciones en la focalización de los subsidios para actuar de manera eficiente sobre la población de menores ingresos, debido en parte a la dificultad para diferenciar los hogares, es decir de corregir errores de inclusión. Así mismo, el esquema asume costos al otorgar subsidios a hogares que no los requieren.

### **III. AVANCES EN FOCALIZACIÓN**

Teniendo en cuenta el desbalance generalizado en subsidios y contribuciones para los diferentes servicios públicos domiciliarios, durante los últimos años se han realizado esfuerzos considerables para racionalizar los subsidios, orientándolos hacia los grupos poblacionales con mayores necesidades. A continuación se explican las acciones adelantadas en cada sector.

#### **A. Energía eléctrica y gas**

Para el servicio de energía eléctrica, el consumo de subsistencia se estableció en 200 Kwh por usuario al mes. Este valor fue ratificado en la Ley 188 de 1995 y adoptado en la Resolución 114 de 1996 de la Comisión de Regulación de Energía y Gas – CREG.

<sup>23</sup> En los datos de la Tabla No. 4 no se considera un grupo de 563,883 hogares para los cuales no se tiene información sobre estrato.

<sup>24</sup> En la Encuesta de Calidad de Vida se pregunta a la población encuestada cuál es su estrato para el servicio de energía eléctrica.

La Ley 632 de 2000 estableció que el Ministerio de Minas y Energía, a través de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, debe definir el consumo de subsistencia. Esta entidad, basada en el análisis del consumo de subsistencia realizado por la CREG en 1997<sup>25</sup> y considerando el posible uso de sustitutos energéticos, definió los topes para los consumos básicos de subsistencia, mediante la Resolución 0355 de 2004. En esta resolución se estableció una racionalización en los consumos de subsistencia, diferenciándolos por nivel de altura y determinando un período de transición de 2004 a 2007 con el fin de permitir que la demanda se ajuste a esta disposición (Tabla No. 5).

**Tabla No. 5**

**Programa de transición para la racionalización del consumo básico de subsistencia**

Año	Consumo de subsistencia (Kwh por mes)	
	Alturas inferiores a 1000 m	Alturas superiores o iguales a 1000 m
2004	193	182
2005	186	165
2006	179	147
2007 en adelante	173	130

Fuente: UPME

Adicionalmente, mediante la Resolución 0013 de 2005, la UPME determinó los consumos de subsistencia para los barrios subnormales<sup>26</sup>, dadas las condiciones particulares de los mismos (Tabla No. 6).

<sup>25</sup> Para determinar el consumo de subsistencia, este estudio se basó en lo siguiente: i) una aproximación estadística relacionada con electrodomésticos y consumos ii) utilización de la jerarquía de necesidades de Maslow (fisiológicas, seguridad, amor, estimación, y autorrealización), ii) asociación del consumo de subsistencia a la satisfacción de necesidades básicas, iii) asociación de electrodomésticos a necesidades básicas y v) la determinación de la principal variable regional que afecta el consumo de electricidad es el piso térmico.

<sup>26</sup> Se define barrios subnormales de acuerdo con el Decreto 3734 de 2003 como “(...) el asentamiento humano ubicado en las cabeceras de municipios o distritos a través del Sistema Interconectado Nacional que reúne las siguientes características: i) que no tenga servicio público domiciliario de energía eléctrica o que este se obtenga a través de derivaciones del Sistema de distribución Local o de acometida, efectuadas sin aprobación del respectivo operador de red y ii) que no se trate de zonas donde se deba suspender el servicio público de electricidad, de conformidad con el artículo 139.2 de la Ley 142 de 1994, las respectivas normas de la Ley 388 de 1997, donde este prohibido prestar el servicio según lo previsto en el artículo 99 de la Ley 812 de 2003. Corresponde al Alcalde Municipal o Distrital o a la autoridad competente, previa solicitud por parte del Operador de red, conforme con la Ley 388 de 1997, clasificar y certificar la existencia de los barrios Subnormales dentro de los (15) días siguientes a la fecha de la respectiva solicitud”.

**Tabla No. 6**

**Programa de transición para la racionalización del consumo básico de subsistencia, para los barrios subnormales**

<b>Año</b>	<b>Consumo de subsistencia (Kwh por mes)</b>	
	Alturas inferiores a 1000 m	Alturas superiores o iguales a 1000 m
2005	200	177
2006	191	157
2007 en adelante	184	138

Fuente: UPME

Para el servicio de gas, en la Resolución 124 de 1996 de la CREG se estableció un consumo de subsistencia de 20 m<sup>3</sup> por familia al mes, con base en los requerimientos de gas para el calentamiento de agua y cocción.

**B. Telefonía pública básica conmutada local**

Los avances en focalización de subsidios para el servicio de TPBCL han consistido en la orientación de los subsidios hacia los estratos 1 y 2, así como la adopción de las medidas regulatorias que han determinado ajustes en el consumo básico de subsistencia para este servicio, de acuerdo con las necesidades reales de la población de menores ingresos.

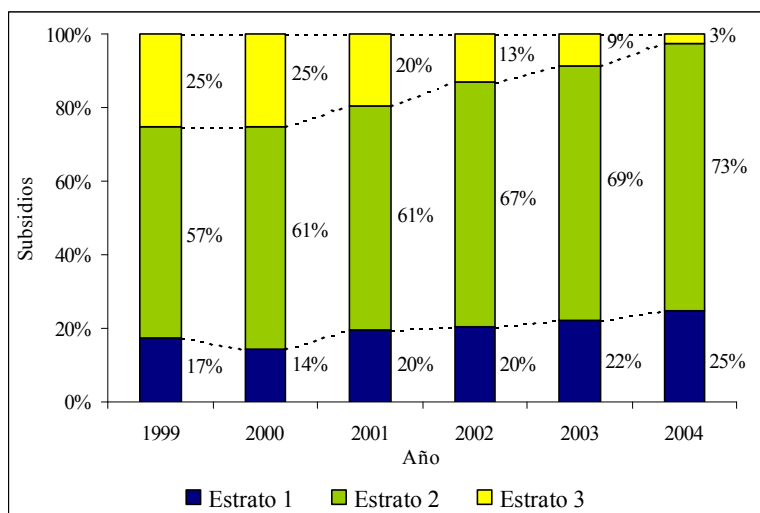
▪ *Orientación de los subsidios hacia los estratos 1 y 2:*

La Resolución 489 de 2002<sup>27</sup> de la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones – CRT, determinó el procedimiento para realizar los balances entre subsidios y contribuciones por parte de las empresas de TPBCL. Dicho artículo estipuló que en los eventos en los que el monto recaudado por concepto de contribuciones sea inferior a los subsidios, las empresas podrán disminuir los subsidios, eliminando en primera instancia aquellos otorgados al estrato 3.

<sup>27</sup> Subrogada de la Resolución CRT 087 de 1997.

En cumplimiento de esta medida, los subsidios asignados a la población de estrato 3 por parte de las empresas de TPBCL se han racionalizado, pasando de \$216 mil millones durante 1999 a \$4.700 millones durante 2004. Con esto, los subsidios a los estratos 1 y 2 que en 1999 representaban el 75% del total de subsidios, llegaron a representar el 97% de los recursos otorgados durante 2004. Esta situación se presenta en la Gráfica No. 5.

**Gráfica No. 5**  
**Composición de los subsidios por estrato – TPBCL**



Fuente: SSPD – SUI

▪ *Ajustes en el consumo básico de subsistencia y medidas complementarias:*

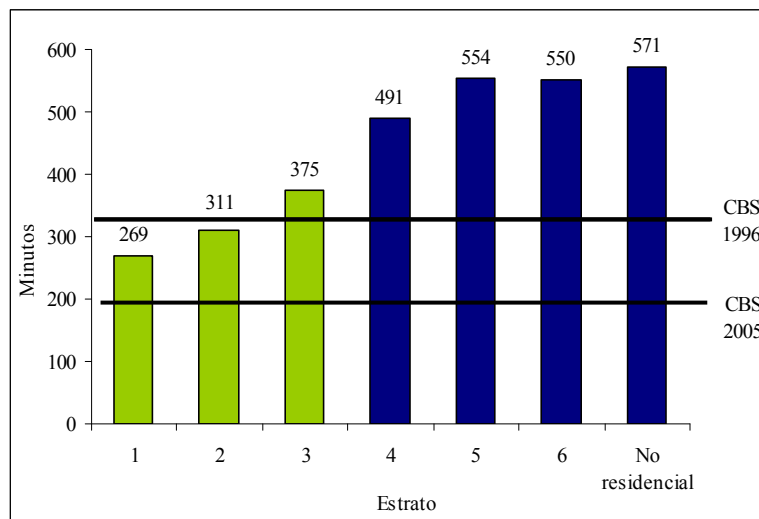
En el sector de telecomunicaciones, los servicios domiciliarios objeto de subsidio son la TPBCL, el componente local de TPBCLE<sup>28</sup> y el componente local de la telefonía local móvil rural. El consumo básico de subsistencia para estos servicios fue fijado por la Resolución CRT 55 de 1996 (retomada por la Resolución CRT 87 de 1997) en 250 impulsos al mes, siendo cada impulso equivalente a una marcación de 1,3 minutos, aproximadamente. A partir de un análisis de las necesidades de la población subsidiada, este valor fue ajustado por la Resolución CRT 1008 de 2004, definiéndose en 200 impulsos al mes.

<sup>28</sup> Telefonía Pública Básica Conmutada Local Extendida.



Posteriormente, en el marco del nuevo régimen tarifario de TPBCL (Resolución CRT 1250 de 2005), el consumo de subsistencia para este servicio fue ajustado a 200 minutos al mes (equivalentes a 150 impulsos). Como se aprecia en la Gráfica No. 6, la racionalización de los consumos básicos de subsistencia ha permitido que las cantidades subsidiadas converjan a las necesidades reales de la población de estratos subsidiables. No obstante, el consumo básico de subsistencia de TPBCL aún representa proporciones superiores al 50% del consumo promedio de las familias de estratos 1, 2 y 3.

**Gráfica No. 6**  
**Consumo promedio de TPBCL por hogar en 2004 y consumos básicos de subsistencia en 1996 y 2005**



Fuente: CRT, cálculos DNP-STEL utilizando un factor de conversión de impulsos a minutos de 1,31

Cabe anotar que en el caso de los servicios de telefonía, el concepto de subsistencia generalmente se relaciona con la posibilidad de acceso a los servicios de emergencia<sup>29</sup>. En este sentido, además de los ajustes en el consumo básico de subsistencia, la regulación ha adoptado medidas complementarias para garantizar el acceso gratuito de la población a las líneas de emergencia. Fue así como mediante la Resolución CRT 644 de 2003, que reglamentó el Decreto 25 de 2002, se definió que las líneas telefónicas de atención de emergencias de policía, bomberos y Cruz Roja deben ser gratuitas<sup>30</sup> para los usuarios. En el mismo sentido, desde 2000 las entidades del Estado y un número significativo de entidades privadas han habilitado números gratuitos de cobro revertido para sus procesos de atención al cliente, que corresponden a numeración 01-800.

<sup>29</sup> Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, “Modificación del consumo básico de subsistencia; una necesidad en el entorno actual del sector de las telecomunicaciones”. Enero de 2004.

<sup>30</sup> Adicionalmente, la Resolución CRT 489 de 2002 determinó que los operadores no pueden bloquear las llamadas de urgencia desde líneas en estado de mora o parcialmente fuera de servicio. Esta obligación fue ratificada en la Resolución CRT 644 de 2003 para los números de marcación abreviada pertenecientes a la modalidad de urgencias.

### C. Acueducto, alcantarillado y aseo

El consumo de subsistencia fue establecido en 20 m<sup>3</sup> por usuario por mes, por medio de la Resolución 04 de 1994 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA<sup>31</sup>. Al observar la evolución del consumo promedio para los diferentes estratos en la última década, se encuentra una disminución como resultado del ajuste gradual del consumo a las disposiciones regulatorias (Tabla No. 7).

**Tabla No. 7**  
**Evolución del consumo promedio por conexión en las seis principales ciudades**  
m<sup>3</sup> por mes por conexión residencial

Estrato	Año		
	1996	2000	2003
1	22,9	16,9	14,5
2	24,9	19,9	17,3
3	23,6	20,6	18,9
4	23,8	21,5	22,8
5	28	24,2	24,8
6	34,7	28,7	28,6
<b>Total</b>	<b>26,3</b>	<b>22,0</b>	<b>21,2</b>

Fuente: SSPD.

En contraste con los ajustes del nivel de consumo básico en los servicios de energía eléctrica y TPBCL, en el caso del servicio de acueducto éste ha permanecido constante, pese a la evidencia de que este parámetro se podría revisar y se debe continuar estudiando esta posibilidad. Actualmente se encuentra en discusión un documento para ajustar el rango de consumo básico<sup>32</sup>, el cual fue sometido a consulta de la ciudadanía mediante la Resolución CRA 301 de 2004.

Por otra parte, el Decreto 1013 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, establece la metodología para la determinación del equilibrio entre los subsidios y las contribuciones para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Esta metodología define el procedimiento para la interacción entre los prestadores, los alcaldes y los consejos municipales en la determinación de los porcentajes de subsidios y aportes solidarios, así como la adición de otros recursos

<sup>31</sup> Con base en el estudio “Determinación de Consumos Básicos de Agua Potable en Colombia. Colombia. 1991”.

<sup>32</sup> Análisis del rango de consumo básico. CRA 2005.

públicos que permitan generar el equilibrio dentro del marco de aprobación del presupuesto del ente territorial, obligando a realizar un ejercicio de priorización.

### **III. PLAN DE ACCIÓN**

Se recomienda al Gobierno Nacional continuar realizando esfuerzos para fortalecer el modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios, bajo los principios de solidaridad y redistribución. En particular, se recomienda proseguir las acciones orientadas al logro de objetivos como: i) la focalización de los subsidios para que éstos se dirijan a la población con menor capacidad de pago; ii) la sostenibilidad del esquema de subsidios y contribuciones; iii) la atención de las necesidades de acceso de la población con menores ingresos; y iv) la utilización eficiente de recursos públicos.

Tomando en consideración los avances alcanzados en la focalización de subsidios en servicios públicos domiciliarios hacia la población de menores ingresos, el plan de acción presentado en este documento recomienda medidas para profundizar dicha focalización. Para estos efectos se recomienda implementar las siguientes acciones:

#### **A. Proceso de definición y aplicación de nuevas metodologías de estratificación socioeconómica**

Considerando que el DANE se encuentra en proceso de definir las nuevas metodologías de estratificación, se recomienda a esta entidad adelantar las siguientes acciones durante el desarrollo de dicho proceso:

- *Utilizar los resultados del Censo General 2005 como insumo:*

Como parte del proceso de actualización de las metodologías de estratificación socioeconómica, se recomienda al DANE utilizar, entre otros insumos, la información que resulte del desarrollo del Censo General 2005, que sea considerada relevante para estos efectos<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> El plazo estimado para el completar las actividades del Censo General 2005 es mayo de 2006.

- *Elaborar un documento de análisis sobre los resultados del Censo General 2005:*

Con el fin de hacer públicos los elementos que permitirán la definición de las nuevas metodologías de estratificación, se recomienda al DANE elaborar un documento de análisis sobre los resultados del Censo que sean pertinentes para la definición de estas metodologías. Se recomienda preparar este documento dentro de los tres meses siguientes a la publicación de los resultados del Censo General 2005.

- *Definir unas nuevas metodologías de estratificación socioeconómica:*

De acuerdo con el marco normativo vigente, el DANE definirá unas nuevas metodologías de estratificación socioeconómica. Para estos efectos, se recomienda al DANE establecer el cronograma de actividades de manera que pueda incorporar: i) la información que resulte del Censo General 2005 y que sea considerada relevante para este proceso; y ii) los resultados de la evaluación de la herramienta de estratificación a la que se hace referencia en el literal B de este plan de acción.

Durante el proceso de definición de las nuevas metodologías por parte del DANE, se recomienda que el análisis de las propuestas metodológicas cuente con la retroalimentación de los ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, del Departamento Nacional de Planeación – DNP, de las entidades sectoriales del orden nacional como las Comisiones de Regulación y la UPME, y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD. Como parte de este proceso, se recomienda al DANE presentar para comentarios de dichas entidades las propuestas de nuevas metodologías de estratificación socioeconómica, durante los nueve meses siguientes a la publicación de los resultados del Censo General 2005.

- *Definir el procedimiento para la aplicación de las nuevas metodologías:*

Finalmente, se recomienda al DANE analizar y proponer el procedimiento para que los alcaldes apliquen las metodologías de estratificación socioeconómica dentro de los doce meses siguientes a su definición, plazo definido por el artículo 60 de la Ley 921 de 2004. De la misma manera, se recomienda al DANE y a la SSPD evaluar la conveniencia de solicitar a los prestadores de servicios que reporten al Sistema Único de Información de Servicios Públicos – SUI, sus avances en la adopción de la nueva estratificación. Así mismo, de acuerdo con sus competencias, se recomienda a la SSPD publicar, durante los seis meses posteriores al vencimiento del plazo que tienen los municipios para aplicar las

metodologías, un informe en el que se evalúe el nivel de aplicación de las mencionadas metodologías por parte de los municipios y el grado de adopción de la nueva estratificación por parte de las empresas.

## **B. Evaluación de la estratificación socioeconómica**

Se recomienda desarrollar una evaluación de la estratificación como instrumento eficiente y eficaz de focalización de subsidios, atendiendo las siguientes consideraciones:

- *Analizar la eficacia y la eficiencia de la herramienta de estratificación:*

Se recomienda analizar la eficacia y la eficiencia de la estratificación socioeconómica, como instrumento de asignación de subsidios en los servicios públicos domiciliarios, revisando adicionalmente su capacidad para: i) evaluar las condiciones de vida de la población; y ii) clasificar a la población con base en rasgos característicos según sus condiciones de vida. Lo anterior con el objeto de establecer la pertinencia de reformarla o complementarla con otros mecanismos de focalización, considerando, entre otros, los beneficios y los costos administrativos generados por una eventual modificación de la herramienta.

Se recomienda evaluar la posibilidad de complementar la estratificación con la adopción de elementos que estén siendo considerados en los mecanismos de focalización utilizados en otros sectores. Este puede ser el caso de instrumentos de focalización individual<sup>34</sup> o de conglomerados utilizados en otros sectores.

En atención a lo anterior, se recomienda al DNP (Dirección de Evaluación de Políticas Públicas) liderar el desarrollo de esta evaluación, en coordinación con el DANE y con la SSPD. Esta evaluación sería adelantada dentro de los seis meses siguientes a la publicación de los resultados del Censo General 2005, y tomaría como insumo los resultados del Censo que resulten apropiados para tales efectos, lo cual se estima generaría economías de escala para el desarrollo de esta actividad.

---

<sup>34</sup> Entre las herramientas que se pueden considerar está el SISBEN, instrumento empleado en los programas sociales de los sectores de salud y educación, para la focalización de subsidios.

### C. Focalización de subsidios al estrato 3

El desbalance en el esquema de subsidios y contribuciones, y la escasez de recursos disponibles para subsidiar la demanda de servicios públicos domiciliarios, hacen necesario definir una estrategia para racionalizar la asignación de estos subsidios. En este sentido, se recomienda dar prioridad en el otorgamiento de subsidios a los estratos 1 y 2, y se recomienda evaluar la implementación de acciones complementarias con el objetivo de focalizar la asignación de subsidios en la población del estrato 3.

De esta manera, se recomienda a los ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como rectores de las políticas sectoriales, en coordinación con la respectiva Comisión de Regulación, en virtud de lo dispuesto por la Ley 142 de 1994<sup>35</sup>, y en coordinación con la SSPD, adelantar las siguientes acciones:

- *Evaluar condiciones adicionales para el otorgamiento de subsidios:*

Se recomienda estudiar la posibilidad de establecer condiciones adicionales para que las empresas otorguen subsidios a la población de estrato 3. Dentro de las alternativas a evaluar en cada sector, se podría considerar el otorgamiento de subsidios a este estrato sólo en los casos en los que: i) se esté cumpliendo con los factores máximos de subsidio a estratos 1 y 2 establecidos por la normatividad vigente; y ii) se presente un balance positivo entre contribuciones y subsidios, tras realizar la asignación de subsidios a dichos estratos.

- *Evaluar la combinación de la estratificación socioeconómica con el SISBEN:*

Para la asignación de subsidios en servicios públicos domiciliarios a la población del estrato 3, se recomienda estudiar y evaluar criterios adicionales que permitan determinar cuál es la población de este estrato que en virtud de sus condiciones socioeconómicas requiere de tales subsidios. Al respecto, se propone estudiar, entre otros, la alternativa de combinar la estratificación socioeconómica y el SISBEN.

Esta opción consistiría en la asignación de subsidios a los hogares de estrato 3 que hayan sido calificados con un puntaje del SISBEN inferior a un puntaje de referencia que sería establecido para cada servicio. Esta opción podría ser implementada a través de mecanismos de autofocalización. Como uno de las experiencias a considerar, se podrían estudiar, en la medida que se cuente con resultados, los avances

---

<sup>35</sup> Artículos 89 y 99.7 de la Ley 142 de 1994.

en la implementación del proyecto Paga tu Factura, aprobado por el Consejo de Medellín en julio de 2005<sup>36</sup>.

Para el estudio de la posible combinación de la estratificación con el SIBEN, así como de la adopción de las condiciones adicionales propuestas en los anteriores apartes, se recomienda considerar, para cada sector: i) los posibles beneficios por la focalización de los subsidios; ii) los costos asociados a la implementación de las medidas; iii) los efectos indirectos que se puedan derivar por su implementación; iv) el monto de subsidios otorgados el estrato 3 en cada uno de los sectores; v) los efectos transitorios de la Ley 812 de 2003 sobre el balance entre subsidios y contribuciones y sobre la focalización de subsidios; vi) las características geográficas y de concentración de la población urbana y rural; vii) posibles restricciones fiscales de las entidades territoriales o de la Nación, en los casos pertinentes; y viii) la existencia de una porción de la población que aún no tiene acceso a servicios públicos domiciliarios o a sus sustitutos.

Se recomienda que el análisis para la selección de alternativas de focalización de subsidios en el estrato 3 se enmarque dentro de las políticas sociales propias de cada sector y que reconozca las características propias de cada mercado. Se propone que el análisis sea adelantado en cada sector, a más tardar durante el primer semestre de 2006.

#### **IV. RECOMENDACIONES**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Departamento Nacional de Planeación, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, recomiendan al Conpes:

1. Aprobar el plan de acción presentado en este documento.
2. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en el ámbito de sus competencias:

---

<sup>36</sup> Acuerdo Municipal No. 34 de 2005, por medio del cual se crea en el programa atención a la población vulnerable, el proyecto Paga tu Factura destinado a facilitar el pago de los servicios públicos domiciliarios de las familias de estratos bajos afectadas por el desempleo.

- i) La elaboración de un documento de análisis sobre los resultados del Censo General 2005 que sean pertinentes para la definición de unas nuevas metodologías de estratificación socioeconómica, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de los resultados del Censo General 2005.
  - ii) La definición de unas nuevas metodologías de estratificación socioeconómica, según lo previsto por el marco normativo vigente. Se recomienda considerar para ello, entre otros, la información del Censo General 2005 que sea relevante para estos efectos, así como los resultados de la evaluación de la estratificación a la que se hace referencia en la recomendación número 4.
  - iii) El análisis y la recomendación del procedimiento a seguir para que los alcaldes apliquen las nuevas metodologías de estratificación socioeconómica dentro de los doce meses siguientes a su definición, en los términos de la Ley 921 de 2004.
  - iv) La presentación de las propuestas de nuevas metodologías de estratificación socioeconómica a los ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Departamento Nacional de Planeación, a las entidades sectoriales del orden nacional como las Comisiones de Regulación y la Unidad de Planeación Minero Energética, y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, durante los nueve meses siguientes a la publicación de los resultados del Censo General 2005.
3. Solicitar a los ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Departamento Nacional de Planeación, a las entidades sectoriales del orden nacional como las Comisiones de Regulación y la Unidad de Planeación Minero Energética, y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, retroalimentar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el proceso de definición de las nuevas metodologías de estratificación socioeconómica, en particular sobre aquellos aspectos técnicos que pueden incidir en la eficiencia y eficacia del esquema de subsidios y contribuciones en servicios públicos domiciliarios.
  4. Encargar al Departamento Nacional de Planeación liderar el desarrollo de una evaluación de la estratificación como instrumento eficaz y eficiente de focalización de subsidios en servicios públicos domiciliarios, en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta evaluación sería adelantada dentro de los seis meses siguientes a la publicación de los resultados del Censo General 2005, y tomaría como insumos los resultados del Censo que resulten apropiados para tales efectos.



5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la realización de los trámites presupuestales requeridos para apropiar en el Presupuesto General de la Nación los recursos para adelantar la evaluación a la que se hace referencia en la recomendación número 4.
  
6. Solicitar a los ministerios de Minas y Energía, Comunicaciones y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en coordinación con la respectiva Comisión de Regulación y con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la evaluación de acciones complementarias para focalizar la asignación de subsidios en la población del estrato 3.

## Anexo

### Balance entre subsidios y contribuciones para cada servicio

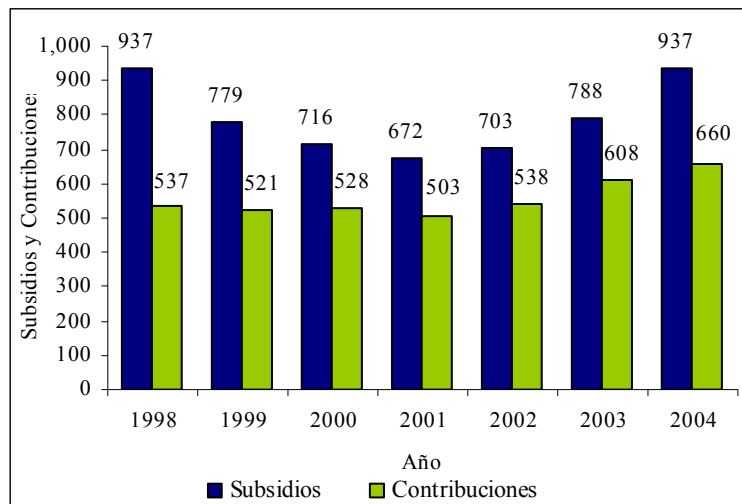
#### ▪ *Energía eléctrica y gas:*

Para el caso del servicio de energía eléctrica, el desbalance entre subsidios y contribuciones experimentó una disminución hasta el año 2003, año a partir del cual se presentó un incremento por efectos regulatorios (nuevos cargos de distribución) y por lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (Gráfica No. 7).

**Gráfica No. 7**

#### **Evolución de los subsidios y contribuciones para el servicio de energía eléctrica**

Cifras en miles de millones de pesos de 2004



Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

El desbalance ha sido cubierto con recursos del Presupuesto General de la Nación<sup>37</sup>, beneficiando aproximadamente al 67% de la población total del país con menores tarifas del servicio de energía eléctrica.

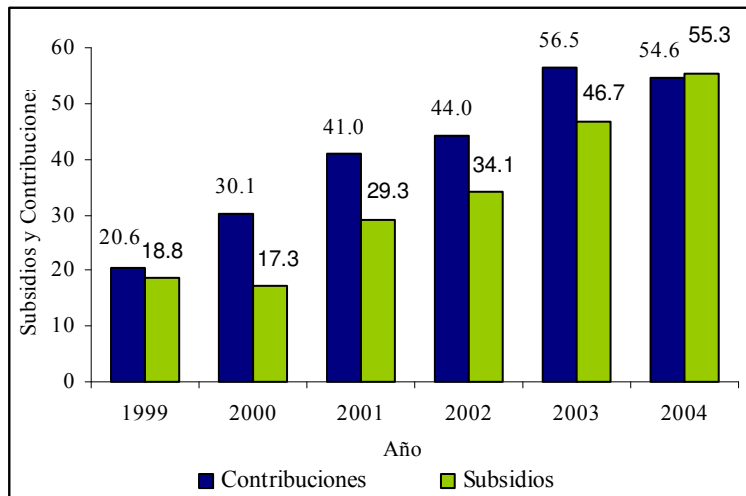
Adicionalmente este sector cuenta con el Fondo de Energía Social – FOES<sup>38</sup>, el cual beneficia con \$40 por Kwh a un máximo del 8% del total de la demanda de energía del Sistema Interconectado Nacional

<sup>37</sup> Recursos provenientes de los excedentes de la contribución de solidaridad generados por empresas del sector eléctrico a través del Fondo de Solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos-FSSRI y de recursos ordinarios del presupuesto Nacional.

– SIN – que consumen los usuarios ubicados en zonas de difícil gestión, áreas rurales de menor desarrollo y zonas urbanas subnormales. En el año 2004 este fondo destinó \$70.000 millones en beneficio directo de los usuarios ubicados en estas zonas especiales.

En el sector de gas natural domiciliario, el estrato 3 no es objeto de subsidios<sup>39</sup>, pero los estratos restantes son beneficiados a través de los aportes del conjunto de prestadores del servicio de gas combustible por red física, con recursos provenientes de los usuarios contribuyentes y con recursos del Presupuesto General de la Nación. A partir de 2004, las contribuciones han disminuido principalmente por efectos regulatorios (cargos de distribución), lo que ha generado el desbalance que hasta el momento ha presentado el sector (Gráfica No. 8).

**Gráfica No. 8**  
**Evolución de los subsidios y contribuciones para el servicio de gas natural**  
 Cifras en miles de millones de pesos de 2004



Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

<sup>38</sup> Creado mediante el artículo 118 de la Ley 812 de 2003 y reglamentado mediante el Decreto 160 de enero 22 de 2004, y los recursos provienen de las exportaciones de energía eléctrica a los países vecinos dentro de los Convenios de la Comunidad Andina de Naciones.

<sup>39</sup> Conforme a lo establecido en la Resolución CREG 124 de 1996.

▪ *Telefonía pública básica conmutada local:*

El esquema de subsidios y contribuciones ha sido continuamente deficitario en el sector de telecomunicaciones. Esto se aprecia en la Gráfica No. 9, que presenta el desbalance anual durante el periodo 1998 – 2004. Esta situación se ha debido principalmente a: i) el mayor crecimiento de la población objeto de subsidio frente a la población contribuyente<sup>40</sup>; ii) la inexistencia de estratos contribuyentes en algunas zonas rurales y urbanas de menor tamaño; y iii) la sustitución del consumo de la telefonía pública básica conmutada local por el consumo de servicios no domiciliarios como la telefonía móvil<sup>41</sup>.

Sin embargo, en la misma gráfica se observa una tendencia decreciente en el balance de subsidios y contribuciones que ha sido resultado del proceso de desmonte de subsidios que han realizado las empresas a partir de las disposiciones regulatorias<sup>42</sup>. Esta tendencia decreciente no se cumplió durante el periodo 2003-2004 como consecuencia, posiblemente, de la aplicación del artículo 116 de la Ley 812 de 2003, que vinculó a la inflación, el crecimiento de las tarifas en estratos 1 y 2.

De esta manera, aún cuando la regulación del sector y las estrategias comerciales de los prestadores han permitido mitigar las consecuencias del desequilibrio entre subsidios y contribuciones, el desbalance acumulado para el periodo 1998 – 2004 alcanzó los \$275.440 millones. Este desbalance ha sido asumido por las empresas de telefonía local, en la medida en que dichas empresas no han culminado el proceso de desmonte de subsidios para los mercados en los que los recursos de contribuciones son insuficientes.

---

<sup>40</sup> En los últimos cinco años, por cada línea que se instaló en los estratos 5, 6 y No Residencial, entraron en servicio cuatro líneas de los estratos 1, 2 y 3.

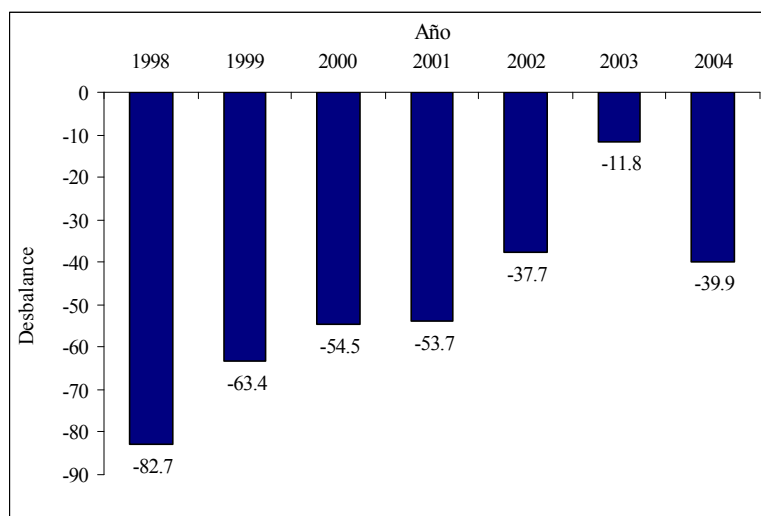
<sup>41</sup> La penetración móvil llegó a 33% en julio de 2005, mientras que la teledensidad fija fue de aproximadamente 16,4%.

<sup>42</sup> La Resolución CRT 489 de 2002, en su Artículo 10, facultó a los operadores para disminuir los subsidios en los casos en que los montos recaudados por concepto de contribuciones sean inferiores a los subsidios otorgados. Dicha reducción se debe realizar inicialmente en el estrato 3 y posteriormente, en los estratos 1 y 2 de manera proporcional.

### Gráfica No. 9

#### Desbalance de Subsidios y Contribuciones en Telefonía Local

Cifras en miles de miles de millones de pesos de 2004



Fuente: Ministerio de Comunicaciones y CRT, cálculos DNP.

- *Acueducto, alcantarillado y aseo:*

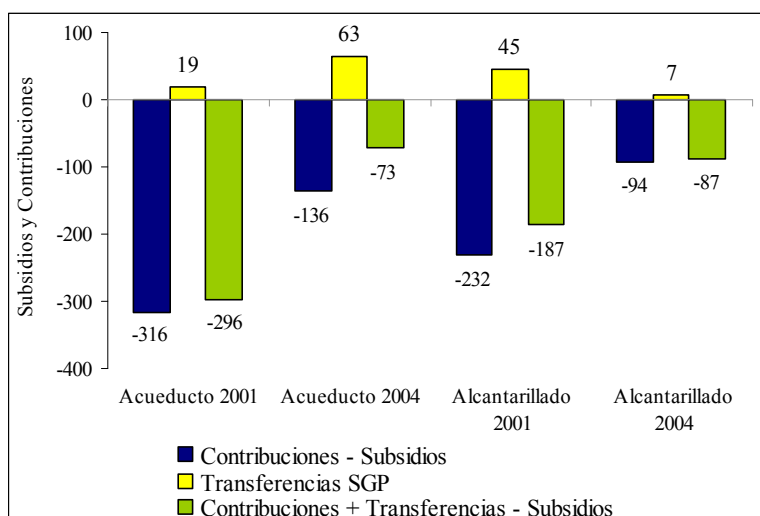
El balance entre subsidios y contribuciones es igualmente deficitario en este sector. Los recursos generados por contribuciones han sido insuficientes para cubrir los requerimientos de subsidios para los estratos 1, 2 y 3 (Gráfico No. 10)<sup>43</sup>. Este desbalance, se debe principalmente a la composición de la estratificación de la población (63% de la población urbana está ubicada en estratos 1 y 2), el carácter local de la prestación de los servicios obstaculiza la redistribución adecuada de los recursos debido a la discrecionalidad en el manejo de los factores de subsidios y sobrepuestos; y la alta concentración de los hogares de estratos altos en las grandes ciudades, de modo que los municipios pequeños rurales no cuentan con frecuencia con recursos suficientes para cubrir el desbalance.

<sup>43</sup> Balance entre Asignaciones Municipales, Contribuciones y Subsidios aplicados a los servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo, Colombia - 2001-2004. SSPD - 2005.

**Gráfica No. 10**

**Evolución de subsidios y contribuciones para los servicios de acueducto y alcantarillado**

Cifras en miles de millones de pesos de 2004



Fuente: SSPD - 2005

Como se observa en la Gráfica No. 10, aunque el desbalance ha venido disminuyendo en los últimos cuatro años, dado el desmonte gradual de los subsidios extralegales, el esquema solidario es deficitario. La disminución es mayor en acueducto, pasando de \$315.897 millones en 2001 a \$135.957 en 2004; en el caso de alcantarillado, para el mismo periodo la suma se redujo en \$137.959 millones. Una de las principales fuentes de recursos destinadas a cubrir el desbalance, son las transferencias de Ley 715 de 2001 para acueducto y alcantarillado, que en el 2001 se estimaron en \$53.800 millones y \$70.214 millones en el 2004, aumentando en un 31%.