

Mesa de expertos de **estratificación** **socioeconómica**

Anexo 3. *Medidas complementarias*

MESA DE EXPERTOS DE ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

ANEXO 3.

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Carlos Eduardo Sepúlveda Rico – **Líder General**

Érica Ortiz – **Líder Operativa**

Juan Miguel Gallego, Jorge Iván González, Diego Fernández,

Rutty Paola Ortiz, Jorge Salinas, Javier Torres, Gustavo Valbuena.

Marzo, 2021

Tabla de contenido

1. Ajuste de porcentaje subsidios/contribuciones	4
2. Filtros para identificar poblaciones específicas sujetas al subsidio	5
2.1 Estrato y SISBEN.....	5
2.2 Nivel de subsidio	5

1. Ajuste de porcentaje subsidios/contribuciones

Como se mencionó en el documento principal, todos los trabajos que han analizado el cruce entre la estratificación de las viviendas y los niveles ingresos de los hogares han concluido que su principal error es de inclusión, con cerca del 45% de los hogares clasificados en un estrato inferior al que le correspondería con una estratificación más precisa, o que tomara en cuenta el decil de ingreso de las familias. Un hogar clasificado en un estrato más bajo al que debería pertenecer genera alguno de estos efectos: i) deja de realizar la contribución que le correspondería si estuviera en el estrato adecuado o ii) recibe un nivel de subsidios que no le corresponde al estar en estratos subsidiables (i.e. E1, E2 o E3).

La materialización de alguno de estos dos efectos, o de ambos, depende del contexto del municipio. En la mayoría de los municipios pequeños difícilmente se encuentran viviendas de estratos 5 y 6, pero sí las hay de estrato 4 que aparecen clasificadas en 2 y 3. Aunque las contribuciones que resultarían de una adecuada calificación no sean muy altas, sí es evidente la inconveniencia de este subsidio. El efecto fiscal depende de las características del error de inclusión.

En la práctica, mientras que en el sector de energía (cuya carga presupuestal del déficit de subsidios está a cargo del Presupuesto General de la Nación) los factores de subsidio máximo definidos en la ley se aplican a todas las viviendas clasificadas en los estratos 1, 2 y 3, en el sector de acueducto, alcantarillado y aseo (cuya carga presupuestal del déficit de subsidios está a cargo de los presupuestos municipales) se aplican los factores de subsidio y sobreprecio definidos anualmente (o al menos quinquenalmente) por los concejos municipales. Las restricciones presupuestales que enfrentan esos municipios menores han llevado a que en la mayoría de ellos no se asignen subsidios a los usuarios del estrato 3 en los servicios de agua, alcantarillado y aseo. En general, en estos municipios el impacto en sostenibilidad financiera del esquema es débil (Ortiz Jara, Pérez-Arriaga, Andrés González, Eslava Mejía, & Révolo, 2020).

Los errores de inclusión y exclusión en más de 800 municipios, en los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo, pueden tener un efecto fiscal bastante bajo. El estudio de Economía Urbana de 2015 realiza propuestas directas de reducción del porcentaje de subsidios para cada uno de los servicios en SPD. Estas correcciones impactan positivamente la estabilidad financiera del sistema.

2. Filtros para identificar poblaciones específicas sujetas al subsidio

2.1 Estrato y SISBEN

Como medida complementaria para reducir los errores de inclusión, se proponen alternativas que permitan identificar poblaciones dentro de los estratos subsidiables. Una opción es excluirlas como beneficiarios del subsidio (MTE 2019), si están por fuera de un determinado rango del puntaje SISBEN. Otro camino es determinar un rango de vulnerabilidad al interior del estrato, y definir a los hogares que podrían recibir el subsidio (Economía Urbana 2018). Claramente, este procedimiento busca combinar la estratificación de vivienda con registro de hogares. Esta es la forma como algunas ciudades seleccionan beneficiarios para políticas como la de mínimo vital. Para este caso, Bogotá y Cali lo focalizan directamente a los hogares de estratos 1 y 2. Pereira y Manizales combinan el estrato (1 y 2) con puntaje SISBEN. Manizales introduce un criterio adicional que es el consumo por debajo de un nivel específico. Medellín y Bucaramanga, por su parte, optan por personas que están en un rango de puntaje del SISBEN, o en registros o programas sociales (desplazados en el programa de la Secretaría de Bienestar Social, para el caso de Medellín, o Pila Pública, para Bucaramanga).

2.2 Nivel de subsidio

De acuerdo con la ley, el Ministerio de Minas y Energía, por intermedio de la UPME, determina el consumo básico o de subsistencia para gas combustible y para energía eléctrica. Estos niveles se han mantenido desde 1996 y 2004, respectivamente. Con la evolución de la tecnología y el desarrollo de la eficiencia energética, estos niveles resultan altos para considerarse de “subsistencia”. Varias propuestas sobre esquemas de subsidios apuntan a la revisión de los niveles de consumo subsidiable ((MTE, 2019), para energía, (Economía Urbana, 2015) para todos los servicios; y Economía Urbana (2018), para agua). Sin embargo, como sucede con las reducciones de tarifa, disminuir la base del subsidio no mejora la focalización y su impacto es exclusivamente financiero. Es positivo para el financiador del subsidio, pero es negativo en términos de consumo y disponibilidad del ingreso de las familias. Este último aspecto resulta especialmente sensible para las familias más vulnerables que tienen alto consumo, debido al mayor número de miembros del hogar.

En conclusión, por supuesto que es importante revisar el consumo subsidiable, pero no con el argumento de una mejora en la focalización. Además, siempre se debe tener cuidado de no agravar las condiciones de vulnerabilidad de los más pobres.

Por otro lado, MTE (2019) propone que los suscriptores que superen ciertos umbrales de consumo no sean receptores de ningún nivel de subsidio. Puesto que usualmente el consumo es mayor en hogares con ingresos más altos, este sistema protegería a los hogares más vulnerables. Vale la pena precisar que, en su eventual diseño, debe considerarse el caso de familias vulnerables con un alto número de miembros en el hogar, o viviendas multifamiliares con hogares de bajos recursos.

Un límite a la recepción de subsidios para hogares con consumo inferior a un cierto nivel genera incentivos virtuosos al uso eficiente de la energía. Este mecanismo de incentivar un uso responsable del servicio a través del consumo puede incrementar los errores de exclusión, especialmente de hogares pobres con un número significativo de miembros del hogar que no pueden contener el consumo por debajo del umbral del límite subsidiado.

Adicionalmente, existen algunas políticas sociales que han aplicado criterios complementarios mixtos como sucede con el mínimo vital. Por un lado, el acceso a un consumo máximo subsidiado funciona como un correctivo de consumo eficiente. Y, por otro lado, los criterios de focalización mezclan identificación por estratos y filtros a través de SISBEN o registros sociales. En cerca de 15 municipios del país, principalmente de mayor tamaño como Bogotá, Medellín, Cali, Pereira y Manizales, se ha establecido, para acueducto y/o alcantarillado, la política de *mínimo vital* como complementaria al subsidio al consumo mínimo establecido por la Ley 142 de 1994. En tal caso, los municipios asumen el costo de brindar un nivel de consumo a las familias beneficiarias.

Las políticas varían entre ciudades. En Bogotá y Cali, el mínimo vital cubre el consumo de 6 m³/mes/suscriptor sin incluir el cargo fijo y solo para el servicio de acueducto (es decir no aplica a alcantarillado) para todos los usuarios de los estratos 1 y 2. En Medellín cubre 2.5 m³/mes/suscriptor, tanto de acueducto como de alcantarillado para personas que pasen el test de pobreza definido por el municipio. En el caso de Pereira el beneficio cubre el consumo de 6 m³/mes/suscriptor, sin incluir cargo fijo, tanto de servicio de acueducto como de alcantarillado para personas con puntaje SISBEN inferior a 30 puntos.



www.dane.gov.co / www.dnp.gov.co