



## Posición institucional

# ¿Están llegando los subsidios a los más pobres?

Ante los recientes resultados electorales, la idea de ampliar e incrementar los subsidios ha surgido nuevamente. A través de diferentes medios de comunicación se han insinuado propuestas para modificar el sistema de subsidios de gas, electricidad y agua potable.

En tal sentido, los subsidios se estarían considerando como un instrumento para el clientelismo político, y no como una herramienta de política pública. Debido a lo anterior, esta posición institucional analiza los subsidios de gas y agua, desde el punto de vista de su eficiencia y eficacia, de cara al objetivo de promover el desarrollo económico y social.

Es importante hacer notar que abogar por una mejor focalización, eficacia y eficiencia no implica que se esté proponiendo reducir el gasto social, sino más bien que los escasos recursos públicos tengan un mayor impacto en el bienestar de la población. FUSADES, en ningún momento ha planteado la reducción del gasto social.

### **La importancia de la focalización** **Que la ayuda llegue a quienes la necesitan**

Desde 1994, FUSADES sostenía que “la política de subsidios generalizados en precios en bienes y servicios es una modalidad inapropiada de protección del costo de la vida de los grupos de menores ingresos, la ineficiencia del subsidio se asocia a la baja correspondencia entre los grupos de pobres y los usuarios de los servicios. Por otra parte, existen modalidades de apoyo más expeditas a los grupos de bajos ingresos, bajo los criterios de: focalización o

identificación con precisión de los beneficiarios, costo explícito del subsidio, entrega directa y transparente”.

### **Mejor uso de los recursos públicos**

Como principio básico, los recursos públicos son escasos en relación con las apremiantes necesidades de la población, por lo cual los gobiernos deben ser muy cautelosos con el uso de los impuestos y los bienes que administran. En este sentido, un gobierno debe invertir poco o nada en programas con bajos beneficios o poca incidencia; de manera contraria, debe destinar más recursos y priorizar el gasto en programas que producen grandes beneficios para la población, con gran influencia o impacto en la pobreza.

Un subsidio es directo cuando se entrega de manera personal al beneficiario objetivo; por ejemplo, si se transfiere una cantidad de dinero a un hogar pobre para que adquiera un bien o servicio. La ineficiencia del descuento en el precio radica en que el acceso a dichos subsidios se realiza de manera indirecta a través de la adquisición de cierto bien, lo que resulta en barreras estructurales que complican una focalización eficiente, como se explica a continuación.

### **Sostenibilidad fiscal**

En tanto son servicios que se consumen a gran escala con precios regulados, terminan cubriendo una gran parte de la población. Debido a su generalidad y las distorsiones que provocan en los precios y a la mala focalización, ejercen fuerte presión y estrés financiero



a las agencias que los proveen, y sobre las finanzas públicas. Los elevados montos financieros que intervienen y el magro resultado obtenido, obligan a una revisión profunda de la política, para que las finanzas públicas sean sostenibles.

**Entre 2004 y 2017 se destinaron a este tipo de programas US\$4,776.5 millones**, que implican, por ejemplo, el 26.7% de la deuda pública total (US\$17,768.9 millones) del país. Se partió de un total de US\$172 millones en 2004; posteriormente experimentaron un marcado ascenso, tanto por precio internacional del petróleo como por medidas, y alcanzaron un máximo de US\$513.6 millones, en 2012. A partir de entonces, también por el precio internacional y otras medidas, mostraron una disminución, hasta descender a US\$254.2 millones en 2017 (ver anexo). Diferentes gobiernos han realizado varias modificaciones en los subsidios, sin que hayan mostrado una clara focalización en los más pobres.

### ¿Cómo se evalúa la focalización?

Para demostrar lo anterior es indispensable destacar dos elementos cruciales para evaluar la eficiencia de la focalización. Primero el error de exclusión (EE), que se refiere a personas que viviendo debajo de la línea de pobreza, no lo reciben y segundo, el error de inclusión (EI), que es el grupo de personas que no son pobres pero reciben el subsidio.

Como lo mencionaron Navajas y Artana (2008), para abordar tanto los EI como los EE “se parte de la premisa de que existe una racionalidad de la política de los subsidios basada en la decisión de transferir recursos a un determinado grupo meta de la población, identificado, por ejemplo, con la pobreza o bajo poder adquisitivo. Una vez definido ese grupo meta el error de exclusión surge simplemente de contabilizar aquellos miembros del grupo que no son alcanzados por los subsidios. Por su parte, el error de inclusión se refiere a los miembros que no pertenecen al grupo meta pero que están incorrectamente –según los términos de la política de subsidios– incorporados en el esquema. Es decir, que el error de inclusión es la proporción de

beneficiarios del programa que no pertenecen al grupo meta u objetivo<sup>1</sup>.

Por su parte, Brown, Ravallion, y Dominique van de Walle (2016) señalan que los esfuerzos de la experiencia internacional se han centrado en evitar los EI, porque implican una fuga de recursos y elevan el costo fiscal. Al prescindir de estos errores de inclusión se encuentran ahorros sin reducir la situación de bienestar de los pobres. Por otro lado, continúa el desafío en profundizar en el EE, el cual implica ahorros de fondos en el corto plazo, porque son recursos que no se están asignando o no están llegando a los pobres, debido a la relativa falta de cobertura, pero que, en el mediano plazo, con la ampliación de la cobertura del servicio, implicarán una necesidad de mayores recursos, lo que eleva el costo fiscal.

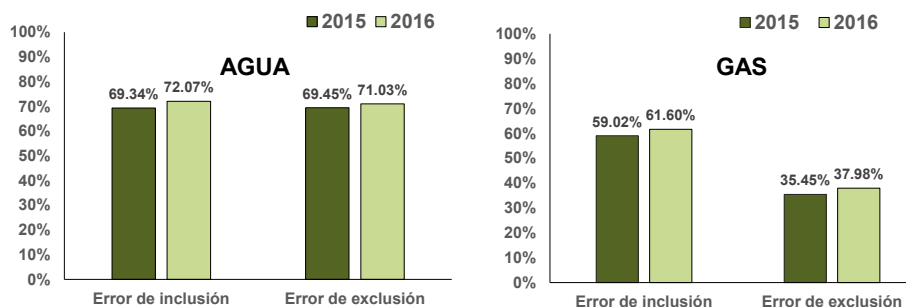
### Baja cobertura de los subsidios y altos errores de focalización

La eficacia en la focalización del subsidio está sustentada en la cobertura del servicio dentro de la población en pobreza. Por ejemplo, en relación con el subsidio del agua, es importante hacer notar que es suministrado por medio del servicio que brinda la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), y a su vez la empresa pública tiene una cobertura aproximada de 41.3% entre la población, pero entre el 100% de pobres, solamente el 29.7% cuenta con una conexión domiciliar (dato acorde con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2016. En el caso del gas, la situación es diferente, aproximadamente 72.1% de la población lo utiliza, y del 100% de pobres, el 65.6% lo usa para cocinar. En ambos casos la eficacia del subsidio tiene un techo determinado por su propio diseño.

<sup>1</sup> Una visión más precisa se obtiene como sigue:

	Error de inclusión	Error de exclusión
Numerador	A. Subsidados fuera del grupo meta, que no son pobres	C. Pobres que no reciben el subsidio del grupo meta o pobres
Denominador	B. Subsidados	D. Total de pobres
Ratio	EI = ratio A/B	EE = ratio C/D

## Porcentajes de error de inclusión y exclusión para subsidios de agua y gas 2015 y 2016



Para el denominador del EE se utilizó la población en pobreza, y como numerador aquellos pobres que no lo reciben. El denominador del error de inclusión es la población subsidiada, y como numerador al grupo de no pobres que reciben el subsidio.

Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, utilizando línea de pobreza.

El gráfico anterior muestra los porcentajes del EI y EE, para los subsidios de agua y gas, durante 2015 y 2016.

Por el lado del agua, la información reveló que tanto el EI o la fuga de recursos, como el EE o la falta de cobertura, alcanzan una magnitud importante. Como porcentaje, los beneficiarios del subsidio que viven arriba de la línea de pobreza, en relación con el total de población subsidiada (EI), alcanzó en 2016, el 72%. Previamente al incremento de las tarifas en 2015 era de 69.3%<sup>2</sup>. El EE como porcentaje que se refiere a la población viviendo en pobreza que no es beneficiaria del subsidio, en relación con el total de población en pobreza, ascendió a 71% durante 2016, el cual experimentó una leve desmejora en relación con 2015 cuando alcanzó 69.5%.

Por el lado del gas, si bien el ejercicio indica que el EI es superior al EE, y aunque deja por fuera una cantidad relativa menor de población en pobreza que el subsidio del agua, los recursos destinados a este programa son alcanzados en su mayoría por personas que no son catalogadas en pobreza. El EI se incrementó levemente en 2016, pasado de 59% a 61.6%. Además, el EE desmejoró porcentualmente, se incrementó 2.5%; en 2015, el EE alcanzaba 35.4% y en 2016, empeoró a 37.9%.

<sup>2</sup> Para una mejor explicación sobre el impacto del incremento de las tarifas, el lector puede consultar: *“La ineficiente focalización del subsidio del agua”*. Análisis económico 39, Departamento de Estudios Económicos, FUSADES. José Andrés Oliva. Abril de 2018, próximo a publicarse.

## Conclusión

Si bien los montos de los subsidios han disminuido en los últimos años, estos adolecen de fuertes deficiencias en relación con su focalización y continúan presentando fugas importantes de recursos públicos y lo más importante, no cumplen con el objetivo de facilitar el acceso a los servicios básicos a hogares pobres. De la evidente ineficiente focalización, en el caso de ambos subsidios, resalta la necesidad de nuevos métodos de focalización, lo cual no es fácil, debido a que deben utilizar como referencia criterios diferentes que los del consumo, que proporcionen una medición más precisa de las condiciones previas de vida, o aplicar métodos estadísticos que aumenten la probabilidad de realmente conocer la situación familiar anterior al subsidio.

Los lineamientos propuestos por FUSADES, para mejorar la política de subsidios, han tenido como objetivo mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social, no de reducirlo. Aspectos como: focalización; carácter temporal; transparentes y adecuadas reglas, tanto para su obtención como para dejar de recibirlos; orientados a la demanda y no la oferta; el otorgamiento directo y explícito a los beneficiarios; y de fácil control.



Como indican Brown, Ravallion, y van de Walle (2016), los métodos y las evaluaciones sobre la focalización (targeting) han avanzado en otros países. Existen metodologías sencillas como la identificación previa del nivel de ingreso del hogar utilizando indicadores de necesidades básicas, o más complicadas como el proceso de proxy means testing (PMT) donde se intenta realizar la focalización por medio de la combinación de otras variables diferentes al consumo específico de un bien, tales como el sexo, la educación, el tamaño de la familia, composición de la familia, atribuciones sobre el jefe del hogar, bienes durables, etc., para obtener un resultado más preciso. En general, la elección del método implica tomar en cuenta, tanto costos administrativos para su realización, como cantidad o calidad de la información de que se dispone.

Es importante que cualquier modificación a los subsidios, cumpla con los principios señalados y que reduzcan considerablemente los errores de inclusión y exclusión.

Además, también es importante tener en cuenta que estas medidas solo aportan un alivio sintomático a un problema que es estructural. Por tanto, para combatir la pobreza efectivamente, hay que apostarle a otras medidas de impacto a largo plazo, en las áreas de educación, salud y seguridad.

## Bibliografía

Brown, Caitlin; Martin Ravallion and Dominique van de Walle, "A poor means test? Econometric targeting in Africa", National Bureau of Economic Research, Working Paper 220919, December 2016.

FUSADES (1994), "Soluciones y Reformas Económicas: El Salvador-Estrategia 94-99". El Salvador.

Navajas, Fernando y Daniel Artana; "Análisis y rediseño de los subsidios en El Salvador". FUSADES, Octubre 2008.

## Anexo: Transferencias corrientes a subsidios (millones de US\$)

Tipo de subsidio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Transporte público	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.9	22.1	4.1	44.8	78.8	48.0	56.5	64.4	55.8	40.3	36.7	42.8	42.5
Gas licuado	22.3	23.7	19.9	31.0	46.2	55.6	94.5	104.3	136.8	83.4	135.6	163.5	135.6	134.2	101.0	60.6	48.9	57.1
Subsidio energía eléctrica	7.9	11.4	1.5	6.0	40.6	32.2	77.2	62.1	210.9	118.2	111.1	115.2	200.6	166.4	174.1	141.8	64.4	46.0
Energía eléctrica (apoyo a FINET)	0.0	0.0	0.0	6.0	40.6	32.2	43.2	34.0	55.4	86.5	90.5	88.1	42.9				0.0	0.0
Energía eléctrica (mantener tarifas)	7.9	11.4	1.5	0.0	0.0	0.0	34.0	28.1	155.5	31.7	20.6	27.1	157.7	166.4	174.1	141.8	64.4	46.0
Subsidio de agua	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	85.5	65.1	74.2	41.6	80.7	104.2	64.5	88.3	113.0	153.4	119.9	116.5	97.2	108.6
Subsidio de agua (déficit ANDA) 1/	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	79.4	56.8	67.0	40.9	64.6	88.5	51.8	67.2	81.2	102.1	74.1	70.3	75.8	71.2
Componente de rebaja en precio (CEL)	4.6	1.4	1.6	3.5	6.1	8.3	7.2	0.7	16.1	15.7	12.7	21.1	31.8	51.3	45.8	46.2	21.4	37.4 3/
<b>Total (de 2000 a 2003 no incluye subsidio de agua)</b>	<b>30.2</b>	<b>35.1</b>	<b>21.4</b>	<b>37.0</b>	<b>172.3</b>	<b>161.8</b>	<b>268.0</b>	<b>212.1</b>	<b>473.2</b>	<b>384.6</b>	<b>359.2</b>	<b>423.5</b>	<b>513.6</b>	<b>509.8</b>	<b>435.3</b>	<b>355.6</b>	<b>253.3</b>	<b>254.2</b>

1/ Presentación del presidente de ANDA, a Comisión de Hacienda, 11 de julio de 2016.

2/ Informe de CEL, sobre subsidios entregados y solicitud de información.

3/ 2017 proyección con base en el precio que ANDA ha cancelado de manera efectiva.

n.d. no disponible

Fuente: Presentación del Ministerio de Hacienda: Estado del Flujo de Caja, julio de 2010. Presentación del Ministerio de Hacienda. Junio de 2011.

Informe de estadísticas anuales del Ministerio de Hacienda, Informe de rendición de cuentas del Ministerio de Hacienda. Junio de 2016.