

**Misión de transformación energética y modernización de la industria eléctrica:  
hoja de ruta para la energía del futuro**

Foco No. 4. Cierre de brechas, mejora de la calidad y diseño y formulación eficiente de subsidios

**Resumen Ejecutivo: Diseño y Formulación de Subsidios**

**Marcela Eslava Mejía**

**Miguel Juan Revolo Acevedo**

**Rutty Paola Ortiz Jara**

**Con la asistencia de los investigadores junior Edgar Castro y Margarita Isaacs**

Colombia cuenta con un sistema de subsidios a la demanda final residencial de energía, que toman la forma de tarifas reducidas para ciertos grupos de la sociedad. El sistema actual de subsidios a la demanda de energía funciona primordialmente alrededor del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI), concebido desde la Ley 142 de 1994 como un fondo de subsidios cruzados, donde los usuarios con mayor capacidad de pago subsidian a quienes no la tienen. Entre los principios del sistema tarifario para servicios públicos domiciliarios, establecidos en la mencionada Ley, hay dos de los cuales se deriva la naturaleza de subsidio cruzado del Fondo: el principio de solidaridad y redistribución, y el principio de suficiencia financiera. La focalización actual de los subsidios se basa en el sistema de estratificación: los usuarios en los estratos 1, 2 y 3 son receptores de subsidios de electricidad, mientras que aquellos en estratos residenciales 5, 6, y los usuarios comerciales, realizan contribuciones a través de una sobretasa. En gas natural domiciliario la focalización es similar, excepto que el estrato 3 no es receptor.

En la actualidad es claro el FSSRI **no cumple con un principio básico de focalización, según el cual los recursos de los subsidios deberían dirigirse a la población de menores ingresos.** Con casi 90% de los hogares subsidiados en electricidad y 60% en gas por redes, el sistema carece de una verdadera focalización, y claramente dedica cuantiosos recursos de la Nación a subsidiar hogares que no se encuentran en condición de vulnerabilidad, algunos de los cuales incluso se ubican en el extremo superior de la distribución de ingreso. Más del 40% de los hogares en los estratos 2 y 3 se encuentran por encima de la mediana de ingreso, y más del 60% de los usuarios de energía eléctrica en el Sistema Nacional Interconectado, y del 45% en gas por redes, son receptores de estos subsidios sin encontrarse en situación de

pobreza (que en la última década ha alcanzado a menos del 30% de la población). Con incontables necesidades sociales que demandarían recursos del Estado, es fundamental redirigir los recursos que hoy subsidian a una población que no lo necesita hacia usos de mayor retorno social, incluyendo financiar una necesaria expansión del cubrimiento de provisión energética a las poblaciones que hoy no la tienen.

**El FSSRI tampoco cumple con el principio de solidaridad y redistribución con el cual se creó.** La actual estratificación socioeconómica, que concentra la casi totalidad de hogares en los estratos 1, 2 y 3 y menos del 5% de los hogares en estratos que contribuyen, implica que el Fondo es en realidad un subsidio generalizado a hogares por parte de los estratos comerciales, y por recursos de otras fuentes del presupuesto de la nación. **Como consecuencia de lo anterior, y de crecientes costos promedio, el FSSRI tampoco cumple con el principio de suficiencia financiera (ley 142 de 1994),** pues resulta altamente deficitario, con un desbalance que en la actualidad alcanza más de dos billones de pesos al año. Un solo año de ahorro del déficit del FSSRI, por ejemplo, sería suficiente para financiar la quinta parte de la mejora de cobertura y calidad eléctrica que se estima indispensable. La carga de este déficit, además, es asumida por las empresas distribuidoras por periodos que actualmente alcanzan seis meses.

**En la medida en que la filtración de subsidios a hogares no vulnerables y el elevado desbalance financiero del FSSRI se deben a la concentración casi absoluta de los hogares en estratos 1, 2 y 3 (donde hoy se ubica cerca del 90% de los hogares) la solución a la grave situación financiera del Fondo y a la filtración de subsidios a hogares que no los necesitan pasa necesariamente por un recorte del número de hogares que recibe el subsidio.** Un recorte de esta naturaleza **implica imponer requisitos adicionales a estar en estratos 1, 2 y 3 para que un hogar se haga receptor de estos subsidios. Esos requisitos deben buscar excluir a hogares que se encuentran más lejanos a condiciones de vulnerabilidad.** Dado que no existe actualmente ni una guía legal ni un acuerdo político sobre qué fracción de la sociedad debería ser receptora de subsidios, parece razonable atar esa fracción a indicadores sobre la prevalencia de condiciones de vulnerabilidad en cada momento, de manera que no sólo se entreguen subsidios a quienes los necesitan, sino que la entrega de estas ayudas se ajuste a las cambiantes condiciones socioeconómicas del país. Una posibilidad es focalizar los subsidios de energía en los hogares que se encuentran en condiciones de pobreza, que son aquellos para quienes el actual subsidio promedio (cercano a 20.000 pesos mensuales) podría significar la diferencia entre poder acceder al servicio de energía eléctrica y no poder hacerlo, o en aquellos que más se acercan a esas condiciones. Si bien el ajuste de otros parámetros del sistema de subsidio, como las tarifas y el consumo de subsistencia, pueden mejorar la situación financiera del Fondo, tales modificaciones no le apuntan al principal problema, el de la mala focalización, y son menos efectivos aún desde el punto de vista meramente financiero.

Un esquema de reforma al sistema que resulta ideal desde el punto de vista de la focalización y la suficiencia financiera es el de condicionar la recepción del subsidio a que la necesidad que tiene el hogar de recibir subsidios se demuestre mediante la información contenida en el SISBEN, además de que se cumpla el requisito de ubicarse en estrato 1, 2 o 3. El SISBEN es un sistema de puntuación de los hogares de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas, con puntajes más bajos para condiciones menos favorables, que busca precisamente dotar al Estado con una herramienta para focalizar los subsidios. Una amplia mayoría de los hogares colombianos está clasificada en el sistema, y cualquier hogar que no cuente con esta puntuación puede solicitar que se le clasifique. **Restringir la entrega de subsidios a cierta fracción de hogares con los menores puntajes de SISBEN minimiza las filtraciones de subsidios a hogares que no lo necesitan, al tiempo que protege el nivel de subsidios entregados a los hogares en condición de vulnerabilidad y en esencia balancea las finanzas del FSSRI.** Por ejemplo, si en la actualidad se limitara la entrega de subsidios al 30% de hogares con los menores puntajes de SISBEN, una fracción que se acerca a la de hogares en condición de pobreza monetaria, el Fondo podría seguir entregando los mismos subsidios actuales a las familias en condición de pobreza, al tiempo que alcanzaría la suficiencia financiera liberando cuantiosísimos recursos para ser adecuadamente focalizados a otras necesidades sociales.

El hecho de que la focalización a través de estratos haya llevado a subsidiar el consumo de servicios públicos domiciliarios para la casi totalidad de la población en electricidad y casi el 60% de ésta en gas por redes, y su consecuente pobre desempeño como herramienta de focalización e insuficiencia financiera, son en buena parte el reflejo de una institucionalidad que genera incentivos perversos en la definición de estratos. Mientras que son las autoridades locales las que definen la estratificación en cada municipio, los costos de los subsidios no cubiertos por contribuciones los asume el fisco nacional. Añadir la condicionalidad de tener un cierto puntaje de SISBEN para recibir el subsidio ayuda también a contrarrestar los incentivos perversos del sistema de estratificación, por lo que las ganancias en focalización y suficiencia financiera de una reforma de este tipo deberían ser más sostenibles en el tiempo. Esto porque el SISBEN (especialmente en su versión IV) es un sistema más centralizado que el de estratificación, que prevé la administración centralizada de las bases de datos, y chequeos de la información allí recogida con diferentes registros administrativos, así como propiciar esfuerzos de veeduría pública. En todo caso, si la recepción de subsidios de energía se condiciona a un cierto puntaje de SISBEN, el nivel límite de este puntaje debería ajustarse periódicamente. Esto con dos objetivos: 1) reflejar cambios en las condiciones socioeconómicas de la población colombiana, y 2) evitar que eventuales manipulaciones de los puntajes amplíen de forma indebida la franja de hogares subsidiados reintroduciendo amplias filtraciones hacia hogares de alta capacidad económica y deteriorando de nuevo la salud financiera del sistema. Una forma de cumplir con este objetivo es atar el límite de puntaje SISBEN cubierto al nivel de pobreza medido por el DANE, con actualizaciones periódicas.

**En la medida en que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ya contempla la combinación de puntajes de SISBEN con el criterio de estratos para la entrega de subsidios, el camino legal para la implementación de este escenario está ya recorrido. Sin embargo, sí se requiere de adaptaciones administrativas que pueden acarrear elevados costos de implementación.**

Si simplemente se deja en cabeza de los distribuidores condicionar el subsidio al puntaje SISBEN, será necesario que los distribuidores incorporen a sus sistemas de información el puntaje SISBEN del responsable de la cuenta lo que a su vez exigirá implementar mecanismos de verificación de la identidad y la identificación de esa persona, innecesarios actualmente. En ese escenario será difícil mitigar los riesgos de manipulación y fraude por parte de clientes que buscan ser subsidiados, incluyendo el múltiple uso del puntaje SISBEN de un mismo hogar para recibir subsidios sobre distintos contadores. Para cualquier distribuidor incorporar la información que le permitiría hacer esos chequeos es extremadamente costoso<sup>1</sup>, al tiempo que los incentivos que enfrentan los distribuidores no están alineados con la necesidad de tales verificaciones.

**En la medida en que sólo el SISBEN mismo consolida la información de todas las personas registradas, será indispensable una intervención centralizada para garantizar que el puntaje asociado a una familia sea utilizado para beneficiarse de subsidios en una sola cuenta de energía, y en una cuenta que efectivamente corresponde a esa familia. Alternativamente, se puede modificar el sistema de entrega del subsidio para que la responsabilidad de su manejo no quede en cabeza de la empresa distribuidora. La entrega de subsidios a la energía podría ser administrada directamente por el Estado, por ejemplo, a través de cupones electrónicos de destinación específica a máximo una empresa distribuidora de energía eléctrica.** La entrega directa por parte del Estado implicaría también la necesidad de desarrollar un sistema efectivo de traslado por parte de las empresas de lo recolectado en contribuciones de los estratos que enfrentan una sobretasa, y de monitoreo por parte del gobierno de la correcta liquidación de estas cuentas.

En resumen, **añadir una condicionalidad basada en puntajes de SISBEN presenta enormes ganancias en términos de focalización y suficiencia financiera, difíciles de alcanzar con cualquier otra herramienta de focalización. Sin embargo, implica una serie de costosos ajustes administrativos.** Además, tanto si la entrega de subsidios se hace a través de reducciones de la factura como si es una entrega directa por parte del Estado, será

---

<sup>1</sup> Monitorear el uso del puntaje SISBEN de un hogar para recibir un único subsidio con un único distribuidor requiere tener información sobre los puntajes SISBEN de todos los miembros de todos los hogares, así como el listado de todos los clientes de todos los distribuidores, y cruzar ambas fuentes de datos. Se requeriría también actualizar esta información y estos cruces de forma permanente.

necesario realizar pilotos del sistema de entrega que se pretenda implementar, con el fin de anticipar las dificultades y costos que acarrearía una implementación a gran escala y realizar los ajustes necesarios. **Por estas razones, éste debería ser un escenario meta de reforma, implementable en el mediano plazo.**

Una herramienta de focalización por condiciones socioeconómicas alternativa al SISBEN podría ser el registro de ingresos declarados al fisco, que es la herramienta de focalización usual en países desarrollados. Colombia está lejos de tener un sistema tributario y una capacidad fiscal que le permitan recoger información universal sobre los ingresos de las personas, si bien desarrollar esa capacidad debe ser un objetivo. En cualquier caso, sí se cuenta con información sobre las personas de mayores ingresos, cuando éstos se derivan de actividades formales. Tal información podría emplearse para excluir del recibo de subsidios de energía a algunos hogares de alta capacidad económica, cuyas viviendas se encuentran en estratos subsidiados. Esta posibilidad, de todas maneras, tendría un menor alcance en términos de mejorar la focalización que la condicionalidad por puntaje de SISBEN, y requeriría algunos de los mismos costosos ajustes administrativo, incluyendo los que permitirían a las empresas prestadoras del servicio identificar a las personas que residen en la vivienda a la que se presta el servicio.

Dada la magnitud de los problemas de focalización y suficiencia financiera del Fondo, **es importante contemplar también escenarios de reforma que puedan ser implementados de manera inmediata, aunque es claro que su efecto sobre la calidad de la focalización será menos virtuoso que el de una condicionalidad que focalice con base directa en las condiciones socioeconómicas del hogar, como los puntajes de SISBEN o el ingreso declarado al fisco.**

**La alternativa más efectiva que es factible implementar en el corto plazo en el caso de energía eléctrica es la de restringir la entrega de subsidios a hogares cuyo consumo no supera un nivel límite de consumo subsidiado (en promedio móvil de varios meses, para evitar que un mismo hogar vea fluctuaciones fuertes en su factura por estar en un mes en niveles de consumo que lo hace beneficiario del subsidio y en otro no). Esta restricción reduciría la filtración de subsidios a hogares por fuera de niveles de pobreza, y reduciría el déficit del FSSRI.** El consumo de energía eléctrica es una proxy del ingreso del hogar (pues el consumo crece con el ingreso) y es directamente observable a distribuidores y agencias públicas del sector, lo que lo convierte en una herramienta efectiva de focalización. **Un límite a la recepción de subsidios a la energía eléctrica para hogares con consumo inferior a un cierto nivel genera también incentivos virtuosos al uso eficiente de la energía.** Estos resultan particularmente atractivos en momentos en que la protección de los recursos que dan origen a la energía se ha tornado prioritaria. Sin embargo, en la medida en que el consumo es una proxy imperfecta de la capacidad de generar ingresos (por ejemplo porque hogares con mayor número de miembros consumen más que otros en nivel similar de

ingresos), **una condicionalidad basada en el consumo necesariamente deteriora en alguna medida la capacidad del Fondo para entregar subsidios a los hogares cuyas condiciones de vida lo exigiría.** En el caso de gas por redes, de hecho, una restricción al acceso al subsidio con base en los niveles de consumo no resulta apropiada, pues el consumo de gas no guarda una suficiente correlación positiva con la capacidad económica del hogar.

Para cualquier esquema alternativo de focalización se debe considerar un cronograma que implemente la reforma de manera progresiva. Esto es importante dado que cualquiera de las alternativas razonables implica el incremento de la tarifa efectiva para los usuarios que dejarán de ser subsidiados. Aunque el objetivo es que se deje de subsidiar sólo a hogares que, por sus condiciones socioeconómicas, no necesitan ese subsidio, esos hogares sufrirán una pérdida con respecto a sus condiciones actuales y requiere, por tanto, un periodo de ajuste. En el caso de la condicionalidad adicional por puntaje SISBEN, la progresividad puede tomar la forma de una reducción paulatina en la fracción de hogares a subsidiar hasta alcanzar el límite ideal de la fracción de hogares en pobreza (o cualquier límite que se concierte). En el caso de condicionalidad por niveles de consumo (en que sólo se subsidian las tarifas de hogares con consumos bajos), se puede hacer una implementación progresiva iniciando el esquema en un límite de consumo muy superior al actual nivel de subsistencia, y reduciendo ese límite de forma paulatina. **Es, decir, el sistema de subsidio focalizado por niveles de consumo podría ser implementado por etapas. En la primera etapa, el tramo comprendido entre el Consumo de entrada (inicial) y el consumo subsidiado (objetivo), permitiría al usuario cuyo consumo no supere el consumo de entrada recibir siempre el consumo subsidiado (objetivo). En la segunda, los usuarios residenciales de los Estratos E1, E2 y E3 cuyos consumos no superen el consumo subsidiado(objetivo) serían los únicos receptores del subsidio del FSSRI.** Este cambio de paradigma es importante para estimular la búsqueda de eficiencia en el consumo por parte de los hogares, definida como la obtención del mismo nivel de comodidad con el mínimo uso de energía necesario. **Las señales del sistema de subsidios actual no incentivan a los usuarios a ningún esfuerzo adicional de eficiencia en el uso,** debido a que de partida todos los usuarios que se encuentra clasificados en los estratos E1, E2 y E3 reciben el subsidio fijo hasta el límite de los umbrales de consumo vigentes. Reducir progresivamente el nivel de consumo que permite a un hogar recibir subsidios, desde un consumo inicial (consumo de entrada) a un consumo objetivo (consumo subsidiado), genera señales económicas que incentivarían a los usuarios residenciales del servicio público de electricidad hacia la eficiencia energética. **Para que estos incentivos se traduzcan en mayor eficiencia en el uso de la energía, y no simplemente en una reducción del consumo que se traduzca en reducciones del confort, se requiere trabajar en un cambio de hábitos de la población, así como en el uso de iluminación eficiente (LED) y equipos electrodomésticos eco-eficientes. Para ello se recomienda al Gobierno promover campañas informativas para diseminar el concepto de eficiencia energética, así como programas de reconversión focalizados en aquellas regiones que presentan mayor consumo.**

Más allá de reformas al régimen de subsidio en el FSSRI, el presente análisis reitera la conclusión de análisis previos en el sentido de que el actual sistema de estratos no es una herramienta efectiva de focalización. **Es urgente no sólo actualizar la clasificación por**

**estratos a través del país, sino también ajustar la institucionalidad del sistema de estratificación para alinear los incentivos de las autoridades locales a cargo de este proceso con el objetivo de redistribución de los subsidios.** En el mismo sentido, este análisis apunta a **la necesidad de incorporar en la normativa colombiana disposiciones que delimiten con mayor claridad el propósito de los subsidios a la tarifa de servicios públicos domiciliarios (y en general de los subsidios a personas), para cerrar de manera efectiva los espacios hoy existentes para la entrega de subsidios a personas y hogares que no los necesitan.** El lenguaje utilizado en esa normatividad debe también ser claro en cuanto a la necesidad de **ajustar de manera permanente la definición de la población objeto de subsidios a la evolución de las condiciones socioeconómicas del país.**

Es también importante subrayar que **la suficiencia financiera del FSSRI es un objetivo plausible sólo en la medida en que libere recursos de la caja fiscal actualmente dedicados a subsidiar a una población no vulnerable, para ser empleados en usos mejor focalizados.** Para contar con la legitimidad política y social que requiere, una reforma de esta naturaleza debe ser clara al respecto de los usos que se dará a los recursos que el presupuesto de la Nación ya no tendrá que dedicar a financiar el déficit del FSSRI. Esos usos alternativos deberían ser consecuentes con el enfoque redistributivo y social que subyace al FSSRI. Cada año de ahorro del déficit del FSSRI permitiría avanzar cerca de un 20% de los esfuerzos necesarios para lograr la cobertura universal de energía eléctrica, y la calidad mínima plausible. Hay también grandes necesidades de ampliación de la cobertura y calidad de la distribución de gas por red, así como enormes necesidades sociales ajenas al sector energético. En cualquier caso, la existencia misma de estas necesidades es insuficiente para justificar esfuerzos de mejora fiscal en el desempeño del FSSRI; se requiere también garantizar los mecanismos que re-focalizarán esos recursos a cubrir tales necesidades.