

SUBSIDIOS CRUZADOS EN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL PERU

Por: Dr. PABLO OKUMURA S. (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. DEFINICIÓN DE SUBSIDIO CRUZADO. 2. POLÍTICAS TARIFARIAS 3.1. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA TARIFARIA 3.2. POLÍTICA TARIFARIA CON SUBSIDIOS CRUZADOS. 3.3. OTRAS OPCIONES PARA IMPLEMENTACIÓN DE SUBSIDIOS. CONCLUSIONES. NOTAS. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN:

En la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado se encuentran presentes de manera muy arraigada diversos elementos que lo hacen singularmente complicado, uno de ellos es la fuerte injerencia política, que tiene como una de sus causas la sensibilidad de la opinión pública en el precio de un servicio público de naturaleza esencial. Esta situación tiene como contrapartida una fuerte necesidad de inversión en infraestructura, que no puede ser cubierta gracias a que los intereses políticos no permiten una gestión adecuada de la política tarifaria, fuente de recursos para dichas inversiones.

Estos dos elementos deben encontrarse balanceados para lograr que la cobertura llegue en condiciones de calidad y precio razonables al 100% de la población.

Si bien la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS hoy en día cuenta con la facultad de revisar de oficio las

tarifas de las entidades prestadoras, esta función no ha podido ser ejercida a cabalidad gracias a que por intereses políticos las entidades prestadoras de servicio de agua y alcantarillado no han cumplido con actualizarlas perjudicando objetivos de cobertura y calidad. Pero esta es solo una cara de la moneda, ya que de otro lado se deberá tener en cuenta que en la mayoría de los casos no bastaría con sincerar las tarifas para solucionar el problema de cobertura y calidad en el servicio, pues su elevado costo podría ponerlo fuera del alcance de los sectores más pobres de la población.

Ante esta situación, en la mayoría de países de Latinoamérica se han implementado políticas de subsidios cruzados, con la finalidad de reducir el impacto económico de la tarifa en sectores de menores recursos, trasladándolo a los sectores más pudientes.

Sin embargo, en este esfuerzo, las estructuras

(*) Colaborador Invitado.



tarifarias de las empresas prestadoras del servicio en el Perú han decantado en subsidios cruzados distorsionados y sistemas tarifarios complejos de muy difícil aplicación, que deben ser solucionados.

1. DEFINICIÓN DE SUBSIDIO CRUZADO

En el caso del servicio de agua y alcantarillado¹, el subsidio cruzado resulta ser un mecanismo por medio del cual se traslada la mayor incidencia económica del costo del servicio a un grupo de consumidores, en beneficio de otro grupo que soportará una menor carga económica. Es usualmente deseable que el beneficiario del subsidio cruzado sea el usuario pobre; con el objetivo principal de favorecer el acceso del servicio a las familias de ingresos más deprimidos².

2. POLITICAS TARIFARIAS

3.1 OBJETIVO DE LA POLÍTICA TARIFARIA

El objetivo fundamental de una política de fijación tarifaria mediante subsidios cruzados, es que el costo total del servicio sea cubierto con el menor impacto posible en las familias pobres, de manera tal que puedan tener acceso al servicio. Ello sin que se perjudique la eficiencia económica y financiera del prestador del servicio garantizando la cobertura y calidad del mismo.

En este contexto, siguiendo a Yepes³, una política tarifaria coherente debe estar diseñada para lograr eficiencia económica, eficiencia financiera, acceso universal y simplicidad y transparencia.

3.1.1 Eficiencia Económica

El primer objetivo que debe cumplir la política tarifaria es cubrir los costos del servicio, éstos están relacionados con los costos directos en la prestación del servicio así como los costos de naturaleza social.

La tarifa deber dar señales claras a los usuarios,

sobre el uso del servicio, por lo que es necesario que sea medido, es decir, que lo que paga el usuario tenga una directa correspondencia con lo que consume, fomentando un uso eficiente de un recurso escaso.

En este marco, tenemos que una política de subsidios cruzados, no cumpliría en estricto con este requisito, pues los usuarios subsidiados no estarían pagando el costo económico del servicio; sin embargo, hay que tener en cuenta que esta rigurosidad académica y económica puede ser flexibilizada en pos de la equidad social.

Además recordemos, que dentro del análisis del regulador y del Estado deberá tenerse presente que mientras mayor sea la cobertura de los servicios de agua y alcantarillado, menor será el gasto social en prestaciones de salud, pues muchas personas podrán prevenir el contagio de enfermedades y la propagación de plagas, que finalmente son pagados con impuestos, ahorrándose dichos recursos a la caja fiscal.

3.1.2 Suficiencia Financiera

La política tarifaria debe permitir que las empresas prestadoras cuenten con los recursos necesarios para operar y mantener los servicios de manera eficiente y sostenible, de tal forma que se pueda ampliar la cobertura y mantener infraestructura.

3.1.3 Acceso Universal a los Servicios

Es en este punto donde cobra mayor importancia los subsidios cruzados, pues su principal objetivo es que la tarifa esté al alcance de toda la población, distribuyendo el costo económico del servicio de manera equitativa.

Sin embargo, es común en los países latinoamericanos que se produzcan efectos perversos, ya que se prestan servicios baratos a segmentos de ingresos medios de la población, originando desequilibrios económicos financieros de las empresas prestadoras, lo que a la larga implica necesariamente que las familias



sin este servicio (por falta de ampliación de la cobertura), terminen pagando mucho más por obtener agua de camiones distribuidores. Estas distorsiones deben ser evitadas y más adelante las abordaremos brevemente.

3.1.4 Simplicidad y Transparencia

Es muy importante que las tarifas puedan ser entendidas y analizadas por cualquier persona interesada en ello, ya que permitiría la implementación de reglas claras y una correcta supervisión de la opinión pública y del regulador en pro de lograr la aceptación de la tarifa por el público usuario.

Sin embargo, tal como ya lo hemos mencionado, en el Perú las empresas prestadoras han implementado categorías de usuarios complejas y de muy difícil aplicación. En esta estructura se clasifica a los usuarios según la actividad económica (categoría social, doméstica, estatal, comercial e industrial), nivel de consumo (rangos crecientes y escalonados por metros cúbicos de consumo), la posibilidad de medir sus consumos y por ubicación de los usuarios (según localidades y zonas urbanas).

Tal es así que el estudio tarifario de SEDAPAL S.A.⁴ publicado en junio del presente año por la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, establece como uno de los objetivos del reordenamiento tarifario, que en aplicación del criterio de convergencia y del principio de simplicidad, se tenga únicamente tres tarifas (social, doméstica y no residencial), donde la categoría social estaría por debajo de la tarifa media de mediano plazo, es decir, serían los beneficiarios del subsidio pagado por las otras dos categorías.

3.2 POLÍTICA TARIFARIA CON SUBSIDIO CRUZADO

Como ya lo hemos señalado, en América Latina existe una gran preponderancia en la aplicación

de subsidios cruzados en las políticas tarifarias. Estos se aplican de diversas modalidades, las mismas que resumiremos a continuación:

3.2.1 Por Características Socio Económicas:

Bajo esta modalidad la tarifa se fija en función a la condición socioeconómica del usuario. Si embargo, acarrea una especial dificultad: ¿Cómo fijar la condición de los perceptores del subsidio? Esta tarea puede ser muy complicada y en ocasiones costosa. En nuestro país se usan parámetros simples pero inexactos basados en la clasificación del barrio o el tipo de vivienda beneficiaria del subsidio.

Otro mecanismo es la clasificación en función a la actividad económica del usuario: diferenciar al consumidor con actividad industrial, comercial y estatal, aun cuando los costos del servicio podrían ser los mismos.

3.2.2 Niveles de Consumo:

Una de las formas de aplicarla es con un cargo fijo hasta cierto nivel de consumo, es decir, que se paga la misma cantidad independientemente de su consumo hasta cierto tope, que se establece en función a la calidad del usuario. Luego de sobrepasado el lote mínimo se cobra en función a bloques de consumo de manera escalonada, pagando cantidades adicionales por cada bloque que se consume.

El problema con este mecanismo, es que no incentiva al uso eficiente, ya que al pagarse por bloque de consumo, una vez que se ubique en determinado nivel se pagará como si se hubiese consumido todo el bloque.

Otra modalidad de subsidio más equitativa la constituyen las tarifas crecientes, donde cada metro cúbico adicional consumido dentro de una escala es más caro que el anterior en la misma escala, la que tiene como característica ser lineal ascendente. Así los que menos consumen -



que suelen ser los más pobres - pagarán tarifas menores por cada metro cúbico consumido, soportando la mayor carga económica quienes tienen consumos más elevados.

Este sistema de costos crecientes no requiere incurrir en el costo de clasificar e identificar a los beneficiarios del subsidio, así como administrar el aparato administrativo destinado a estos efectos.

En este tipo de subsidio, puede ser necesario implementar un cargo mínimo que permita cubrir el costo de mantener la infraestructura, el mismo que podía ser materia de subsidio directo, el mismo que trataremos brevemente más adelante.

3.3 OTRAS OPCIONES PARA IMPLEMENTACIÓN DE SUBSIDIOS

Una distorsión que se presenta en la mayoría de países latinoamericanos, incluyendo por supuesto el Perú, es que a partir de sistemas de subsidios cruzados, la gran mayoría de la población paga tarifas por debajo del costo del servicio de agua y alcantarillado⁵, incluyendo estratos medios que conceptualmente no deberían ser beneficiarios.

Esta situación acarrea como consecuencia que las empresas prestadoras no logren obtener los ingresos suficientes para financiar sus operaciones y ampliar la cobertura del servicio; lo que ha generado que las familias pobres no tengan acceso al mismo o lo tienen de manera muy precaria e intermitente (servicio no continuo).

En consecuencia, resulta imperativo la introducción de reformas y un re ordenamiento de las tarifas haciéndolas más sencillas y focalizadas a subsidiar únicamente a sectores realmente necesitados, cuidando que se mantenga un equilibrio económico y financiero, de manera que los flujos permitan cubrir los costos, financiar la ampliación de cobertura y el

mantenimiento de la infraestructura en condiciones de eficiencia.

En muchos casos, en función al alto costo del servicio no será suficiente la implementación de subsidios cruzados para poner el servicio al alcance de sectores pobres excluidos, por lo que una alternativa será el establecimiento de subsidios directos financiados por el Estado dirigido a usuarios pobres, para permitir su acceso al mismo. La ventaja de este tipo de subsidio, es que se puede aplicar de manera directa y transparente.

Al respecto, se deberá tener en cuenta que esta forma de subsidio tiene sus propias dificultades que no serán materia del presente trabajo, pero que podemos resumirlas en lo complicado que puede ser establecer el perfil de las familias pasibles del subsidio y los costos de elegir las y administrar el propio subsidio.

En este orden de ideas, una combinación de subsidios directos para el cargo mínimo de mantenimiento de infraestructura, con subsidios cruzados para consumos adicionales, podría ser una opción interesante que permitiría poner el servicio de agua potable y alcantarillado al alcance de las familias más pobres y excluidas.

CONCLUSIONES:

1. Una política de subsidio cruzado debe estar fundado en tarifas sencillas perfectamente discriminadas que lleguen tan solo a los usuarios de menores recursos, de tal manera que la tarifa media de mediano plazo permita cubrir los costos económicos y financieros del servicio, que aseguren un flujo de caja suficiente para cubrir los costos del servicio en términos eficientes, cumplir las metas de cobertura, mas una utilidad razonable para el inversionista.
2. Uno de los presupuestos de lo expuesto en el numeral interior, pasa por la implementación de una tarifa en función a un consumo



medido que incentive a los usuarios a no desperdiciar el recurso.

3. Un sistema de tarifa creciente donde cada metro cúbico cuesta más que el anterior de la escala lineal ascendente, resulta ser más fácil de administrar, con menos distorsiones y a nuestro entender llega de manera mas efectiva a quienes deben ser beneficiarios del subsidio, es decir, los más pobres, partiendo de la premisa que el nivel de consumo está directamente relacionado al nivel de riqueza del usuario.
4. Si una política de subsidios cruzados no pone al alcance de los más pobres el servicio de agua y alcantarillado, podría ser necesaria la intervención del Estado. Ello puede reflejarse en forma de subsidio directo o indirecto, cada una de las cuales tiene su propia problemática. Este tipo de subsidios puede complementar un sistema de susidios cruzados, cuando el alto costo del servicio así lo requiera.

NOTAS

¹ Debemos precisar que esta acepción de subsidio cruzado es aplicable al servicio de agua potable materia del presente trabajo, ya que en otros aspectos de los servicios públicos pueden tener aplicaciones distintas y hasta no deseables en una economía de libre mercado, llegando a ser incluso instrumento de precios predatorios.

² Lasheras, haciendo referencia a Helad y Armstron y Cowan y Vickers en la definición de subsidios cruzados, señala que existe una corriente doctrinaria reciente, que considera que cuando una estructura de precios maximiza el bienestar social, no puede entenderse que encierra subsidios cruzados. LASHERAS Miguel Ángel. La Regulación Económica de los Servicios Públicos. Editorial Ariel S.A. Barcelona. 1999.

³ YEPES Guillermo, Los Subsidios Cruzados en los Servicios de Agua Potable y Saneamiento. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. www.iadb.org.

⁴ Empresa prestadora del servicio de Agua Potable y Alcantarillado en Lima y Callao.

⁵ El Estudio Tarifario emitido por la SUNASS en junio del 2006 para la "Determinación de la Fórmula Tarifaria, Estructura Tarifaria y Metas de Gestión Aplicable a la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado SEDAPAL S.A.", establece que en términos de unidades de uso el 92% de los usuarios reciben subsidios.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Las Sheras Miguel Angel: La Regulación Económica de klos Servicios Públicos Editorial ARIEL S.A. BARCELONA 1999.
- 2.- Yepes Guillermo: Los Subsidios Cruzados en los Servicios de Agua Potable y Sanemiento.
- 3.- Inorme Banco Inteamericano de Desarrollo 2003 - www.aidb.org.