

SUBSIDIO ELÉCTRICO: LEGISLANDO A OSCURAS

- Durante la tramitación de la Ley Nº21.667 sobre normalización de tarifas eléctricas, se acordó incorporar un subsidio transitorio para mitigar el alza en las cuentas de la electricidad. Dicho subsidio sería financiado mediante recursos provenientes de particulares, mediante el cargo por servicio público, US\$100 millones y un aporte fiscal de US\$20 millones.
- Sin embargo, sin mayor justificación técnica, el Gobierno anunció una extensión del subsidio a la totalidad de los hogares que forman parte del 40% más vulnerable del Registro Social de Hogares, así como su extensión por un año más. Adicionalmente, se propuso como forma de financiamiento incrementar el cargo por servicio público a los clientes libres y el impuesto verde, junto a otras medidas que no han sido detalladas.
- El Registro Social de Hogares, dado su exponencial crecimiento en los últimos años, no es un umbral adecuado para determinar la necesidad de los hogares de recibir subsidio, dadas las restricciones presupuestarias para su otorgamiento y sostenibilidad.

Hasta 2005, no existía un subsidio estatal al servicio eléctrico propiamente tal en nuestra legislación. Si bien la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE) permitía reducir los precios máximos cobrados por las empresas y cooperativas distribuidoras de electricidad, esto obligaba a que se dispusiera una compensación por la diferencia entre el precio fijado por decreto y el calculado originalmente por la Comisión Nacional de Energía.

Sin embargo, la Ley Nº20.040 del 2005, modificó la LGSE con el objeto de otorgar un subsidio al consumo eléctrico. La norma dispuso que, si dentro de un período igual o menor a seis meses, las tarifas eléctricas para usuarios residenciales, urbanos y rurales, registrasen un incremento real acumulado igual o superior a 5%, podría aplicarse el subsidio.

El mensaje de la ley fundamentó que, frente a una significativa alza en las cuentas, con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley Corta II (Nº20.018), debía aplicarse un beneficio focalizado el cual, según las estimaciones del mensaje, debía favorecer “al 40% de la población de menores ingresos, llegando potencialmente a 1.400.000 hogares, lo que equivale a 6 millones de personas”. Los descuentos, según dispuso la norma aprobada, se materializarían en la cuenta de electricidad y la Tesorería General de la República traspasaría el diferencial de precios a las empresas distribuidoras.

Usando este mismo mecanismo es que la Ley Nº21.667 (de 2024), sobre normalización de tarifas eléctricas, vino a disponer su implementación por los años 2024 a 2026 otorgando financiamiento y complementado el procedimiento para su otorgamiento. Dispuso que se destinarían US\$100 millones desde el Fondo de Estabilización de Tarifas (FET), cuyo origen es la recaudación por mayor cargo por servicio público que pagan los clientes, libres y regulados, y US\$20 millones de aporte fiscal. El subsidio beneficiará a los usuarios residenciales pertenecientes a los hogares identificados de acuerdo al Registro Social de Hogares y, según dispuso el reglamento del subsidio¹, deberán pertenecer al 40% de mayor vulnerabilidad. De este modo, para acceder a él se deberá postular por hogar, cada seis meses, y el pago se realizará mensualmente².

LOS MONTOS DEL SUBSIDIO VARÍAN POR SEMESTRE Y POR CANTIDAD DE INTEGRANTES DEL HOGAR

Tabla Nº1: Monto por semestre del subsidio eléctrico (pesos)

Número de integrantes del hogar beneficiario	Semestre 1 (2º semestre 2024)	Semestre 2 (1er semestre 2025)	Semestre 3 (2º semestre 2025)	Semestre 4 (1er semestre 2026)	Semestre 5 (2º semestre 2025)
1	\$23.890	\$39.807	\$45.494	\$43.811	\$40.983
2 a 3	\$31.056	\$51.749	\$59.143	\$56.954	\$53.278
4 o más	\$43.001	\$71.652	\$81.890	\$78.860	\$73.769

Fuente: Decreto Nº136 de 2024 del Ministerio de Energía.

¿QUÉ CARACTERÍSTICAS DEBERÍA TENER UN SUBSIDIO ELÉCTRICO?

Desde 2019, la volatilidad significativa e imprevista de los precios de la energía a clientes finales regulados (por ejemplo, por las variaciones de los precios de los combustibles y la inflación) ha generado presiones para establecer medidas que, buscando contener el alza del precio de la electricidad, terminan distorsionando los procedimientos establecidos para su determinación. Estas medidas, que hemos conocido como “estabilizaciones”, han implicado, en todas sus formas, una deuda contraída por los usuarios con las generadoras que asciende poco más de US\$6.000 millones.

A partir del congelamiento de los precios, se pierde tanto la señal económica del reflejo en los precios de la energía del costo de producirla como la percepción del precio real para el cliente final, que luego no comprende (y rechaza) el alza en los precios. Por ello,

¹ Decreto exento Nº136/2024 del Ministerio de Energía.

² Con la excepción del primer semestre, en que la totalidad del subsidio se entregará en un solo pago en el mes de octubre.

mientras más tiempo dura la distorsión de los precios, más difícil se vuelve para la autoridad retomar un funcionamiento adecuado del mercado, exacerbando aún más las presiones de intervención. En este sentido, un subsidio aparece como una forma de proteger a los clientes más vulnerables y a la vez permite disminuir las presiones políticas para intervenir precios y las consecuencias negativas de ello.

En ese sentido, avanzar en un nuevo subsidio a las cuentas de electricidad es una idea plausible, mientras cumpla con una serie de condiciones. Por ejemplo, el subsidio debe focalizarse en un segmento acotado de la población y financiado con ingresos generales de la nación. Este es parte del diseño que tiene el subsidio al agua potable establecido hace más de tres décadas, reconocido transversalmente como exitoso y que, además, beneficia a una cantidad semejante de hogares que el subsidio eléctrico vigente³.

Se debe tener presente que un subsidio transitorio como el que se está implementando inevitablemente generará presiones políticas para ser renovado al acercarse su término. De ceder a estas presiones se irá perpetuando la necesidad de costear dicha brecha. En este escenario, mantener abierta la discusión sobre financiamiento solo implicará mayor incertidumbre regulatoria (como está pasando con la idea de subir los impuestos a las generadoras, denominado “impuesto verde”), con todas sus consecuencias en las decisiones de inversión del sector.

¿HAY UNA EXTENSIÓN ÓPTIMA DE BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO?

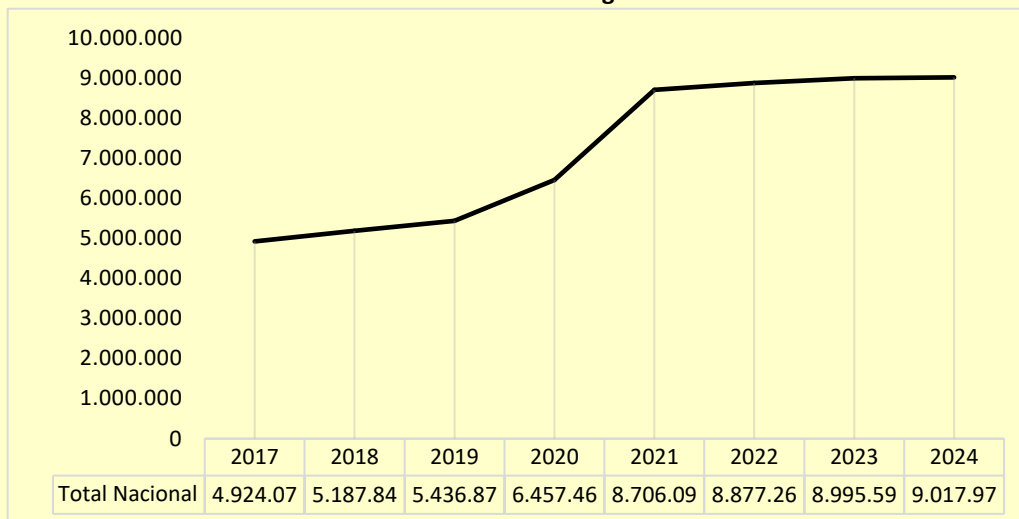
El Registro Social de Hogares (RSH) “es un sistema de información que apoya la selección de beneficiarios de prestaciones sociales, así como el diseño, rediseño, implementación, monitoreo y evaluación de éstas”⁴. A su vez, para seleccionar a los usuarios que serán beneficiarios de las prestaciones sociales (y, en este caso, del subsidio eléctrico), se emplea el mecanismo de la Calificación Socioeconómica (CSE).

³ Al cierre de 2023, la población objetivo ascendió a 1.354.285 hogares y/o familias. Véase: https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2024/PRG2024_3_59978.pdf.

⁴ Arzola, María Paz. “Resumen del informe de recomendaciones para el mejoramiento de la calificación socioeconómica del Registro Social de Hogares” (2022). Serie Informe Social Nº191, Libertad y Desarrollo. P.11. Texto disponible en <https://shorturl.at/7N7gm>.

EL REGISTRO SOCIAL DE HOGARES CRECIÓ SIGNIFICATIVAMENTE DURANTE LA PANDEMIA

Gráfico N°1: Número de hogares en el RSH



Fuente: elaboración propia con datos de DataSocial, Ministerio de Desarrollo Social. Datos de 2024 se encuentran disponibles hasta el mes de marzo.

Tal como se aprecia en el Gráfico N°1, el crecimiento de los hogares que integran el RSH creció aceleradamente durante los años 2020 y 2021, impulsado principalmente por la entrega del ingreso familiar de emergencia (IFE) en el contexto del COVID, para cuyo otorgamiento se exigía encontrarse registrado en el RSH. Este crecimiento plantea dudas respecto de lo representativo que resulta el RSH. Adicionalmente, tal como ha señalado el Informe Final del Panel de Expertos para Mejoras al Instrumento de Focalización del Registro Social de Hogares, “la información sobre la composición familiar de los hogares en muchos casos se podría encontrar desactualizada, como también los datos sobre los ingresos de trabajadores informales auto-declarados, donde se requiere actualización constante por parte del ciudadano para poder captar cambios, y en caso contrario, se asume que éstos se han mantenido constantes”.⁵

En este sentido, se ha señalado también que “la experiencia reciente sugiere la existencia de comportamientos oportunistas que no sólo atentan contra la eficiencia del gasto público, sino también contra la equidad en el trato que el Estado otorga a hogares de similar condición. Al ser éste un dato no susceptible de verificación, el panel recomienda avanzar hacia un registro único que dificulte la alteración en vistas a la obtención de un determinado beneficio. Con todo, es claro que el IFE tuvo un impacto

⁵ Del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Texto disponible en <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/rsh/Informe-de-Comision-CSe.pdf>. P. 43.

en ese sentido, lo que lleva a concluir sobre la importancia que tiene el diseño de los programas sociales en las conductas que pueden llegar a promover. En este caso particular, el alza en el número de hogares que se identifican como unipersonales pudo deberse a un intento por sacar a los perceptores de ingresos y así mejorar las posibilidades del hogar de calificar para el beneficio, o bien para evitar el decrecimiento en el monto per cápita de éste, conforme aumentaban los integrantes (aspecto que se introdujo en junio de 2021 cuando se extendió a prácticamente toda la población). Resulta por ello necesario no sólo atacar este problema mediante herramientas y mecanismos propios del RSH, sino también evitar inducir comportamientos fraudulentos debido al diseño de los programas”⁶.

SEGÚN EL RSH CASI LA MITAD DE LA POBLACIÓN SERÍA VULNERABLE

Tabla Nº2: Composición del Registro Social de Hogares (número)

	Tramo 0% - 40%	Tramo 41% - 50%	Tramo 51% - 60%	Tramo 61% - 70%	Tramo 71% - 80%	Tramo 81% - 90%	Tramo 91% - 100%	Total
Hogares	4.674.453	743.244	657.970	679.193	771.875	1.062.127	429.117	9.017.979
Personas	9.564.345	1.470.160	1.162.063	1.147.029	1.280.724	1.885.744	629.436	17.139.501

Fuente: elaboración propia con datos de DataSocial, Ministerio de Desarrollo Social. Datos de 2024 se encuentran disponibles hasta el mes de marzo.

Por ello no es trivial extender sin una adecuada focalización el subsidio a 4.7 millones de hogares. Como muestra la Tabla Nº2, la composición del tramo hasta 40%, a marzo de este año, estaba integrado por 9,6 millones de personas. A la proyección del Instituto Nacional de Estadísticas, la población nacional a junio asciende a 20.086.377. Cabe preguntarse, entonces, si aproximadamente la mitad de la población del país se encuentra en condición de vulnerabilidad o si, por el contrario, el RSH muestra una fotografía desactualizada de la realidad socioeconómica.

¿UN SUBSIDIO REALMENTE FOCALIZADO?

Tal como señaló el Ministro de Energía en la sesión del miércoles 24 de julio de este año de la Comisión de Minería y Energía, el costo total del subsidio eléctrico, incluida su propuesta de ampliación, ascenderá a un total de US\$1.176 millones⁷. En principio, de cumplirse la intención del Gobierno de que sean los privados quienes paguen el subsidio -mediante el mayor cargo por servicio público, el aumento del “impuesto verde” y el mayor IVA asociado a las alzas en las cuentas de la electricidad- ellos estarán aportando cerca de dos tercios del total de los recursos.

⁶ Arzola, p. 32.

⁷ Presentación disponible en <https://shorturl.at/vVmMS>.

A la fecha no se ha dado una justificación de por qué se decidió ampliar la cobertura del subsidio desde 1,5 millones de hogares a todos los que integran el 40% más vulnerable del RSH. Si bien es probable que ello responda a una motivación política en un contexto de proximidad a las elecciones municipales y regionales, la misma razón subyacente -la fuerte alza en las tarifas residenciales- podría hacerse extensiva a una cobertura universal. Esto pone de relieve que no hay un criterio de focalización en base a un diseño de una política social. Y cuando se carece de esos criterios, ante la realidad de la escasez de recursos, se puede terminar recurriendo a otras medidas distorsionadoras como aumentos de impuestos y gravámenes a los privados, sin mayor análisis ni justificación. Esto, por lo demás, es la contracara de un Gobierno que se niega a repensar las prioridades de gasto dando una preocupante reminiscencia a las bases de la macroeconomía del populismo, que recordaran hace ya tres décadas Dornbusch y Edwards⁸.

⁸ Dornbusch, R., & Edwards, S. (1990). La Macroeconomía del Populismo En La América Latina. El Trimestre Económico, 57(225(1)), 121–162. <http://www.jstor.org/stable/23396770>.