Continuidad en la provisión de servicios básicos:
necesidad de la medida, consecuencias de la ley 21.249 y posibles soluciones

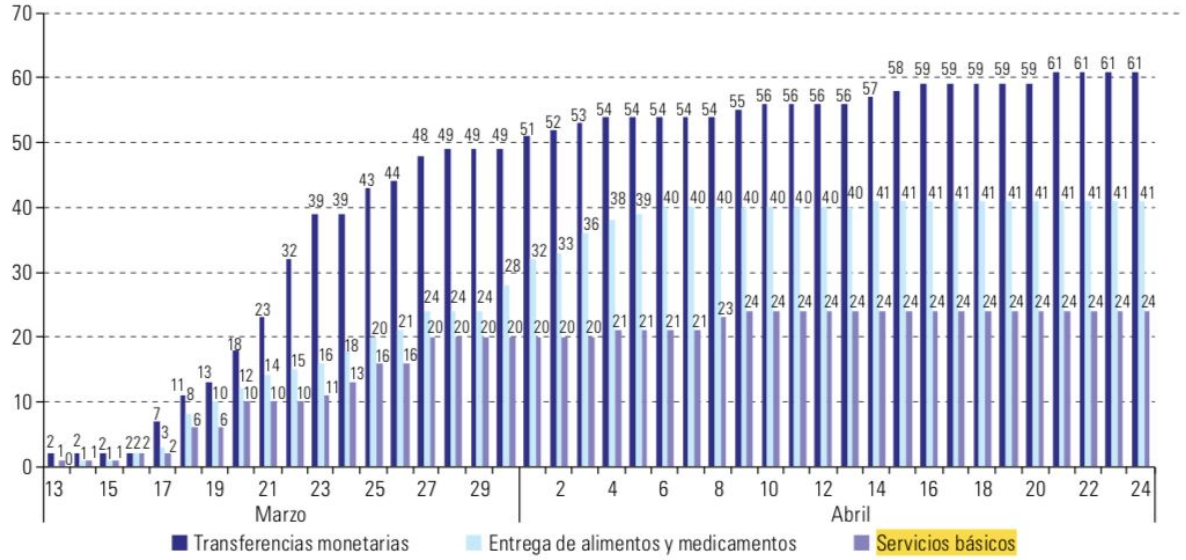
Gabriel Ossandón Fonseca

1. Introducción y contexto

La pandemia producida por COVID-19 ha golpeado fuertemente la economía de las familias chilenas, afectando directamente su capacidad de pago, inclusive de servicios básicos como agua, electricidad y gas. Ya necesarios para el desarrollo de la vida humana en períodos comunes, la provisión de agua es además crítica para enfrentar el virus: el lavado de manos una de las medidas más eficientes para evitar la propagación de virus. Por lo mismo, dentro de las medidas para enfrentar la crisis señaladas como claves por CEPAL, además de garantizar un ingreso universal y el acceso a la atención médica, está el acceso a los servicios básicos (CEPAL, 2020).

Por lo mismo, los Estados del mundo han tomado medidas para asegurar que los servicios básicos sigan llegando a todos los hogares, siendo la tercera medida más común en América Latina y el Caribe durante los primeros meses de pandemia.

Gráfico 3 | América Latina y el Caribe (29 países[a]): medidas de protección social para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad anunciadas para enfrentar la pandemia, 13 de marzo a 24 de abril de 2020
(En número de medidas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
[a] Los países considerados son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Para mantener la provisión de servicios básicos, se han tomado al menos tres tipos de medidas subvenciones y excepciones de pago para grupos vulnerables, prohibición del corte de agua a pesar de la mora en el pago de la cuenta y suspensiones de lectura y de

facturación. Nuestro país, a través de la ley 21.249, se encuentra entre los del segundo grupo, prohibiendo inicialmente a las empresas durante los 90 días siguientes a su publicación –el 8 de agosto de 2020– cortar el suministro por mora a las personas, usuarios y establecimientos que la misma ley indica.

A nivel mundial, las empresas sanitarias y eléctricas ven con temor este tipo de medidas. Organizaciones internacionales de empresas sanitarias han reportado un 40 por ciento de baja en los ingresos por cobros a usuarios (Banco Mundial, 2020) y proyectan una pérdida de un 15 por ciento de sus ingresos (International Finance Corporation, 2020).

Sin embargo, en Chile han sido precisamente las sanitarias las que han mostrado mayor disposición a extender los beneficios. La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Sanitarios, ANDESS, confirmó el 29 de Octubre la extensión del beneficio que señala la ley en cuestión (La Tercera, 2020). Por el contrario, las eléctricas no tuvieron la misma disposición, como el Ministro de Energía comentó públicamente (Diario Financiero, 2020a) extendiendo el beneficio solo hasta fines de diciembre. Anticipándose a una extensión legal del plazo y tomando la delantera en su rubro, el grupo Saesa –que agrupa a Saesa, Frontel y Edelaysen– anunció la posibilidad de que sus clientes reprogramen hasta el 36 cuotas el pago (Diario Financiero, 2020b).

Por iniciativa de los senadores Francisco Huenchumilla, Carlos Bianchi, Álvaro Elizalde, Yasna Provoste y Ximena Rinción –Boletín 13848–, el 16 de diciembre se despachó en la Cámara de diputados el proyecto que aumentará el plazo de 90 a 270 días. Además, la nueva iniciativa incrementa el número máximo de cuotas a convenir para pagar la deuda de 12 a 36.

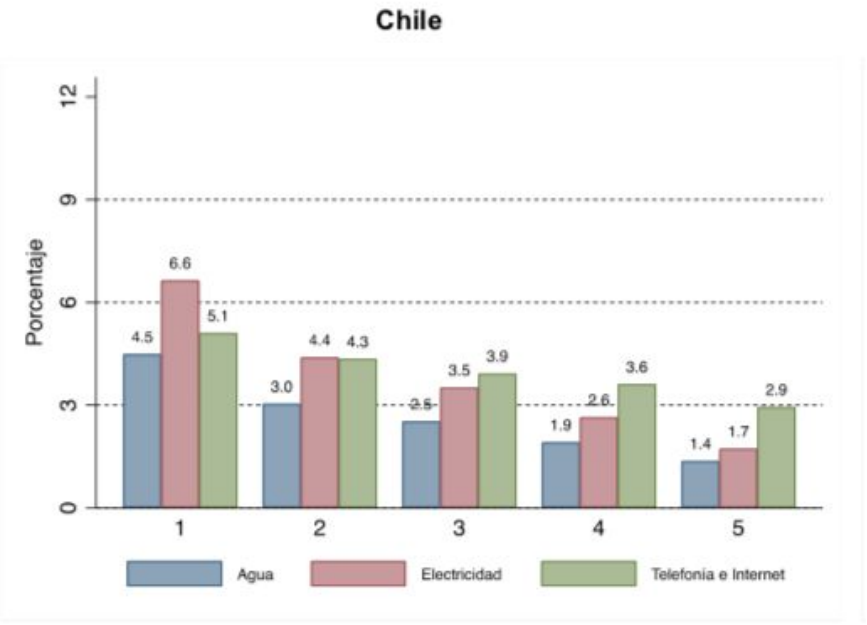
2. Presentación del problema y propuestas de solución

La ley 21.249 indica que las deudas que se generen entre el 18 de marzo de 2020 y hasta los noventa días siguientes se prorratearán en cuotas iguales y sucesivas, no pudiendo exceder doce. Es decir, las familias que hayan hecho uso de este beneficio debían, desde el pasado 8 de noviembre, comenzar a pagar en su siguiente facturación la deuda contraída en el período de marzo a noviembre.

Para sopesar correctamente el impacto de este beneficio en las familias chilenas, es relevante considerar un dato consistente para todos los países de Latinoamérica: cuando se suma el gasto en alimentación y vivienda –que incluye servicios básicos– el quintil más pobre, y en menor medida el siguiente, destinan siempre más del 40%, y en algunos casos más del 60% del total de sus expensas a dichos rubros (Filgueira y otros, 2020).

En Chile, el gasto en vivienda y servicios básicos alcanza un 18,2 por ciento en el quintil de bajos ingresos (Filgueira y otros, 2020). Más precisamente, el gasto en agua y electricidad alcanza más del 11% de los ingresos en el quintil más bajo.

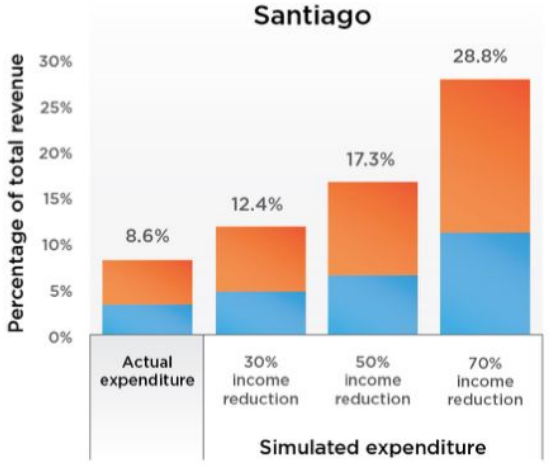
Participación del gasto en los servicios públicos de electricidad, agua e Internet por quintiles de ingreso



Fuente: CEPAL, a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares, INE, 2016-2017

Al considerar además una reducción en los ingresos el porcentaje es más relevante. En aquellas familias en que la disminución fue de un 70% el porcentaje de gasto en agua y electricidad puede llegar a ser del 30%, como muestra la siguiente proyección para Santiago de Chile de Cavallo, Powell y Serebrisky (2020).

Porcentaje de gasto en agua y electricidad simulando disminución de ingresos para Santiago de Chile.



Fuente: Cavallo, Powell y Sebrisky (2020), a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares, INE, 2016-2017

Por todo lo anterior, garantizar focalizadamente la continuidad de los servicios básicos posee dos cualidades: alto impacto social positivo en la mitigación social y en el apoyo a las estrategias epidemiológicas y, en segundo lugar, los costos asociados en materia de crédito o gasto fiscal son moderados e incluso modestos (Filgueira y otros, 2020). Por lo tanto, la ley 21.249 y la iniciativa legal que la amplía van en la dirección correcta.

Sin embargo, ambas iniciativas solo suspenden el pago del costo de los servicios básicos, aumentando mes a mes la deuda de las familias con las distribuidoras de agua, electricidad y gas. El plazo establecido por la ley original, que venció el pasado 8 de noviembre de 2020, será prorrogado y aumentará el número máximo de cuotas. A pesar de que ambas iniciativas significan en el corto plazo una ayuda a muchas familias, en el largo aliento será una carga. Considerando además que los efectos económicos de la pandemia no se resolverán en el corto plazo, sino que pueden extenderse por años (CEPAL, 2020b) es necesario pensar soluciones que plantean nuevas dificultades a las familias.

Bajo los supuestos de gasto energético del Informe final de uso de energía de los hogares del Ministerio de Energía, In-data y CChC y considerando un costo bajo la cuenta de agua, la deuda contraída por los 15 meses de beneficio alcanzará 1.200.000 pesos, aumentando 33 mil pesos mensuales el gasto en servicios básicos.

	Cuenta mensual	X15 meses deuda	/36 máx cuotas	Cuenta 2021-2023
Agua	10000	150000	4167	14167
Electricidad	40000	600000	16667	56667
Gas	30000	450000	12500	42500
	80.000	**1.200.000**	**33.333**	**113.333**

La suspensión del corte en la provisión de servicios básicos opera como un crédito sin intereses de los usuarios finales con las distribuidoras. Una efectiva solución a la economía familiar debe considerar que aquel pago futuro no sea exclusiva responsabilidad de quienes la ley busca beneficiar en el corto plazo: las familias más vulnerables.

Para evitar aquello, la deuda que se generará con las empresas distribuidas puede ser subvencionada por el Estado o ser integrada a los procesos tarifarios de cada sector.

Respecto a los subsidios estatales, cada sector cuenta con sus propios mecanismos de subsidios. En las sanitarias, por ejemplo, el subsidio existente financia entre un 25% y un 85% de los primeros 15 metros cúbicos, salvo para quienes pertenecen a Chile Solidario que pueden acceder al 100% de subsidio para los mismos 15 metros cúbicos mensuales. Según estimaciones de CEPAL, el costo fiscal de subsidiar un trimestre la provisión de agua y electricidad al 40% de la población es del 0,18% del PIB, siendo uno de los costos más bajos de Latinoamérica.

Cuadro 9
América Latina (8 países): estimaciones del costo fiscal de subsidiar/posponer el pago por un trimestre de la provisión de servicios públicos básicos al 40% de la población de más bajos ingresos
(En porcentajes del PIB)

País	Agua	Electricidad	Telefonía e Internet	Total
Argentina	0,06	0,17	0,18	0,4
Brasil	0,12	0,11	0,06	0,29
Colombia	0,04	0,08	0,09	0,21
Costa Rica	0,09	0,22	0,06	0,37
Chile	0,07	0,11	0,08	0,26
México	0,16	0,28	0,2	0,63
Perú	0,11	0,15	0,07	0,33
Uruguay	0,04	0,13	0,1	0,27
Promedio simple	0,09	0,16	0,11	0,35

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuestas de gastos e ingresos de los países. Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) 2017/2018; Brasil: Investigación de presupuesto familiar (POF) 2017-2018; Colombia: Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH); Costa Rica: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018-2019; Chile: Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2016-2017; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018; Perú: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENHCVP) 2018 y Uruguay: Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares - ENGIH 2016-2017.

Fuente: F. Filgueira y otros, “América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”, serie Políticas Sociales, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),2020.

Integrar la deuda a los proceso tarifarios puede ser una alternativa viable al subsidio estatal. Los procesos tarifarios en el sector eléctrico se realizan cada cuatro años. Actualmente, las tarifas que rigen son las fijadas para el cuatrienio 2018 - 2022. En estos procesos se incluyen ciertas contingencias como un porcentaje de no pago y otro de robo. Para evitar el pago directo desde las familias beneficiarias de la ley 21.249, se puede integrar la deuda generada desde marzo 2020 a abril 2021 e incluirla en el proceso tarifario de 2022, para el cuatrienio 2022-2026.

Lo anterior permite distribuir el costo en los próximos cuatro años y socializar la deuda. Distribuir el costo en los próximos cuatro años –y no en un máximo de tres, como permitirá la nueva legislación– reduce el impacto económico en todas las familias chilenas. Por su parte, socializar la deuda aprovecha los mecanismos de equidad del sector entre los clientes que más consumen y los que menos, dotando de progresividad a la medida.

A diferencia del sector eléctrico, el sector sanitario tiene ciclos de tarifarios diferenciados por empresas o zonas de servicio. Por lo tanto, se podría integrar gradualmente la deuda en los procesos tarifarios que vienen, sin tener que esperar el 2022 para comenzar.

La idea no es nueva en el sector. A propósito de la tramitación del boletín 10795-33 que modifica la Ley de Servicios Sanitarios, el ejecutivo ha insistido en sus presentaciones en establecer tarifas graduales para infraestructura de resiliencia, como medida para enfrentar la crisis hídrica. Es decir, integrar en futuros procesos tarifarios la inversión en infraestructura que puedan desarrollar las empresas. El mismo razonamiento puede operar para enfrentar la crisis económica a la que nos arrastrará la pandemia.

3. Conclusiones preliminares

- El acceso a los servicios básicos y la continuidad de ellos es una de las medidas críticas para enfrentar la pandemia del COVID-19. Chile suspendió el corte por no pago de los servicios de electricidad, agua y gas y prontamente extenderá aquel beneficio por más de un año.

- Lamentablemente, aquello significará un costo para las familias que la ley busca beneficiar. Dicho costo se comenzará a pagar en 2021, en medio de la crisis económica que nos dejará la emergencia sanitaria. Para muchas familias será más de un millón de pesos de deuda y sus cuentas aumentarán más de un tercio sus cuentas durante tres años.

- Para evitar que el costo del beneficio lo paguen las mismas familias existen dos caminos: aprovechar la regulación de los sectores energéticos y sanitarios para integrar en sus proceso tarifarios la deuda que se generará o, bien, utilizar la estructura de subsidios existente en cada sector.

Referencias

Banco Mundial (2020). Supporting water utilites during COVID-19. Disponible en: https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/30/supporting-water-utilities-during-covid-19

Cavallo, E. y otros (2020). De estructuras a servicios: El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano para el Desarrollo.

Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe - CEPAL (2020a). Informe Especial COVID-19. El desafío social en tiempos del COVID-19. Santiago: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2020b). Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2020. Santiago: Naciones Unidas.

Filgueira, F. y otros (2020). América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioecnómica y respuesta social, Serie Políticas Sociales Nº239. Santiago: Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe - CEPAL.

Gobierno apoya prorrogar ley de servicos básicos y deja ver diferencias con eléctricas. (4 de noviembre de 2020). Diario Financiero: Recuperado en: https://www.df.cl/noticias/empresas/energia/gobierno-apoya-prorrogar-ley-de-servicios-basicos-y-deja-ver-diferencias/2020-11-04/114152.html

Grupo Saesa amplía el beneficio de la ley de servicios básicos. (15 de diciembre de 2020). Diario Financiero: Recuperado en: https://www.df.cl/noticias/empresas/energia/grupo-saesa-amplia-beneficio-de-la-ley-de-servicios-basicos/2020-12-15/110201.html

International Finance Corporation (2020). The impact of the COVID-19 in the water and sanitation sector. Disponible en: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/126b1a18-23d9-46f3-beb7-047c20885bf6/The+Impact+of+COVID_Water%26Sanitation_final_web.pdf

Sanitarias mantendrán suspensión de cortes de servicios hasta abril del próximo año. (29 de Octubre de 2020). La Tercera. Recuperado de: https://www.latercera.com/pulso/noticia/sanitarias-mantendran-suspension-de-cortes-de-servicios-hasta-abril-del-proximo-ano/