Tarifas sociales al consumo de agua y electricidad en la Argentina

Principales esquemas existentes, focalización y costos

Diego Bondorevsky

Diego Bondorevsky es economista especializado en temas regulatorios y finanzas. Es profesor de microeconomía y finanzas en la Maestría en Ingeniería del Transporte de la Facultad de Ingeniería de la UBA y consultor de organismos internacionales.

Este trabajo es parte del proyecto Infrastructure for Growth and Poverty Alleviation (2006), *Banco Mundial.*

El autor agradece la colaboración de Jerónimo Carballo en el análisis de bases de datos.

El propósito de este trabajo es analizar los principales esquemas vigentes de tarifa social en distintas jurisdicciones de la Argentina en los sectores de Agua y Saneamiento y Electricidad y evaluar el anteproyecto aprobado en el Congreso Nacional sobre una "Tarifa de Interés Social" a nivel nacional.

Se examinan también los criterios de elegibilidad de algunos esquemas de tarifa social existentes en la actualidad, así como otros potenciales criterios de elegibilidad no vigentes. Se analizan con particular énfasis los posibles errores de exclusión e inclusión que se derivan de estos esquemas. Se concluye que ninguno de los esquemas actuales ni alternativo representa la mejor opción, ya que la elección implica realizar un *trade-off* entre los errores de inclusión y exclusión.

Finalmente, se analiza el costo de una tarifa social óptima para la electricidad y se observa que la mayor parte del financiamiento estatal se concentraría en el primer quintil de la población, con un monto de $96 millones anuales; pudiendo subir a $123, $186 o $256 millones si se determinaran aumentos tarifarios del 10%, 30% ó 50%. De acuerdo al presupuesto plurianual 2006, los recursos que obtendría el sector durante 2007 ($316 millones –sumando el FEDEI y el FCT–) superarían cualquiera de estas cifras.

1. Introducción

Un aspecto que ha cobrado relevancia a partir de la crisis generada a fines de 2001 en la Argentina, y que no había sido tratado en forma sistemática en la elaboración de los distintos marcos normativos y en las posteriores renegociaciones contractuales y revisiones tarifarias, es el de la fijación de tarifas sociales o de subsidios directos para ciertos grupos de usuarios de escaso poder adquisitivo. Con la brusca caída de los salarios reales y la necesidad de diseñar un esquema de adecuación de las tarifas que permitan sostener la prestación de los servicios, el diseño de mecanismos de subsidios o de tarifas de carácter social viene a dar respuesta a dos objetivos principales: amortiguar el impacto de los ajustes tarifarios entre los usuarios de menores recursos y –simultáneamente– viabilizar algún sendero de incrementos tarifarios. Con anterioridad a la crisis, y a diferencia de lo que se verifica en la práctica regulatoria internacional –aún en los países con menores niveles de pobreza– la protección de determinados grupos de usuarios no había sido para el gobierno argentino un tema de relevancia en la agenda regulatoria.

La ausencia de la dimensión social en los marcos regulatorios se debe en gran medida a que durante el proceso de privatizaciones llevado a cabo durante la década de los noventa se les dio prioridad a otros objetivos de política. Según diversos autores, en las privatizaciones se privilegiaron objetivos de eficiencia y reputacionales. La problemática de la pobreza fue puesta en un segundo lugar.[1] Esta ausencia fue suplantada posteriormente a partir de 1995, con la crisis del Tequila y el aumento del desempleo, en las distintas provincias y principales ciudades del país mediante la proliferación de distintos mecanismos de protección del consumo de servicios para aquellos hogares más vulnerables. Sin embargo estos mecanismos han sido de carácter parcial, y se encuentran lejos de ser un mecanismo coherente de protección frente a un ajuste de tarifas.

[1] Ver Gerchunoff, P., Greco, E. y Bondorevsky, D. *Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002* (2003). CEPAL ILPES, Serie Gestión Pública, Documento Nº34, Santiago de Chile.

Tradicionalmente en la Argentina, el concepto de equidad en la estructura tarifaria fue implementado a través de la utilización de subsidios cruzados, mediante los cuales usuarios con mayor poder adquisitivo financian una parte de los costos de los servicios de los usuarios pobres.

Los subsidios directos, por su parte, fueron aplicados con éxito por primera vez en la región en Chile en 1990 con el objetivo de reducir el impacto redistributivo del ajuste realizado en las tarifas para que éstas reflejen los verdaderos costos de los servicios. Este esquema tiene numerosas ventajas pero su diseño requiere de especial cuidado para evitar fallas importantes, como veremos en la segunda sección.

En la Argentina la temática de los subsidios directos o tarifa social tuvo como disparador general la crisis de 2001, generando numerosas respuestas a niveles provinciales y municipales. A nivel del Estado Nacional también se generó un proyecto de ley de Tarifa de Interés Social, que cuenta con la aprobación del anteproyecto por parte de la Cámara de Senadores.

El propósito de este trabajo es analizar los principales esquemas de tarifa social en la Argentina en los sectores de Agua y Saneamiento y Electricidad. El análisis pretende ser abarcativo tanto de los principales esquemas vigentes en las distintas jurisdicciones, tanto provinciales como municipales, como de la propuesta de "Tarifa de Interés Social" a nivel nacional.[2] A su vez, el trabajo se propone la evaluación distributiva de los criterios de elegibilidad de los esquemas a través de la utilización de encuestas de hogares, y la consideración en especial de los errores de inclusión y exclusión de los mismos. Finalmente, el trabajo analiza el costo de una tarifa social óptima.

[2] Se encuentra aprobado un anteproyecto en el Congreso Nacional que regula el esquema de Tarifa Social a nivel de toda la Nación que es analizado más adelante. Senado de la Nación Argentina, Proyecto de ley de *Régimen Nacional de Tarifa de Interés Social;* CD-159/01: 25 de Noviembre de 2003 (Mesa de Entradas).

2. Subsidios Cruzados y Subsidios Directos

Los subsidios cruzados han sido históricamente el esquema más utilizado para subsidiar el consumo de servicios de infraestructura por parte de hogares/individuos de bajos recursos. Se considera que existe un subsidio cruzado cuando los precios percibidos por la prestación de un servicio a un grupo de consumidores son menores al costo incremental de largo plazo de proveer dichos servicios. Está pérdida afrontada por la prestataria es por otra parte compensada con el cobro de precios mayores a los costos incrementales de largo plazo a otro grupo de consumidores.

Los subsidios cruzados son justificados sobre la base de razones de equidad para permitir que los sectores de menores ingresos tengan el acceso a los servicios. Sin embargo, la experiencia de estos mecanismos en Latinoamérica muestra que se

presentan importantes falencias hasta para alcanzar su objetivo más básico, que es lograr que los hogares con niveles de ingreso bajo accedan a los servicios de infraestructura (Yepes 2003).[3]

Las críticas o problemas que presentan en general los esquemas de subsidios cruzados son numerosos y de diversa naturaleza. El primer punto que se debe resaltar es que los precios de los servicios no reflejan los costos reales, tanto para el caso de los hogares que reciben el subsidio como para aquellos que sostienen el costo del subsidio. Esto conduce a una ineficiencia asignativa tanto por consumo excesivo, en el primer caso, como por consumo deficiente en el segundo caso.

Asimismo, como en general la provisión del servicio para los usuarios subsidiados se realiza a un precio menor al costo real del servicio, este mecanismo conduce a que la empresa proveedora no tenga incentivos para expandir el servicio hacia estos tipos de usuarios, que son aquéllos que más lo necesitan, sino a aquéllos que sustentan el costo del subsidio.

Por otra parte una de las principales fallas de estos mecanismos de subsidios es que el mismo se destina a aquellos hogares que tienen provisión del servicio, pero no alcanza a los hogares que no cuentan con él (Yepes 2003). Además como el subsidio se otorga a toda una categoría de usuarios, generalmente se subsidia el consumo de servicio a hogares que no lo necesitan (Urbiztondo 2003).[4] Un efecto negativo de los subsidios cruzados es que en el caso que la transferencia de costos sea muy grande, se generan fuertes incentivos para la evasión del pago para los usuarios que no reciben el subsidio. Por último, hay que destacar que los esquemas tarifarios de subsidios cruzados se caracterizan por una alta complejidad y por su falta de transparencia.

Una alternativa reciente frente a los subsidios cruzados es el enfoque de subsidios directos. Este enfoque presenta la ventaja de direccionar los fondos directamente hacia los hogares con una necesidad real, y además de ser un sistema transparente, explícito y que minimiza las señales equivocadas (Yepes 2003). Sin embargo la implementación de este tipo de subsidios implica resolver una serie de aspectos, que en caso contrario podrían llevar a que este esquema no represente ningún progreso respecto a los subsidios cruzados.

El primer problema que debe resolver un esquema de subsidios directos es cual es la porción del precio del servicio que el beneficiario debe hacerse cargo. La determinación del mismo desde una perspectiva económica se debe basar en la diferencia entre el costo de un nivel de consumo de subsistencia y lo que los hogares están dispuestos a pagar por el servicio (Foster, Gómez-Lobo y Halpern 2000).[5]

El subsidio directo no debe cubrir el costo total del servicio, básicamente, por tres razones. La primera es que el acceso gratuito al servicio fomenta la cultura del no-pago, lo que dificulta luego que el beneficiario pague el servicio una vez que su situación económica mejore. La segunda razón es que si el consumo del servicio es gratuito no hay ningún incentivo a su utilización racional, lo que puede constituirse en un efecto negativo importante (Estache y Chisari 1999).[6] La tercera razón es que los problemas antes mencionados que provienen de señales incorrectas a los consumidores pueden perdurar en el tiempo, inclusive cuando las causas que los generaron se extinguieron.

[3] Yepes, G. *Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Departamento de Desarrollo Sostenible, Octubre, 2003.

[4] Urbiztondo, S. *Algunas reflexiones sobre la singularidad del servicio de saneamiento,* FIEL, Noviembre 2003.

[5] Foster, V., Gomez-Lobo, A. y Halpern, J. *Designing Direct Subsidies for Water and Sanitation Services. Panama: A case Study.* Policy Research Working Paper 2344. World Bank. May, 2000.

[6] Chisari, O., Estache, A. (1999) *The need of the Poor in Infrastructure Privatization: The Role of Universal Service Obligations: The Case of Argentina*, Texto de Discusión Nº3, Centro de Estudios Económicos de la Regulación, UADE.

El segundo tema a considerar es la definición de los criterios de elegibilidad y del proceso de selección. Los criterios de elegibilidad deben ser sencillos y claros, y deben conformar un conjunto de variables tal que permita medir la necesidad del hogar del consumo del servicio y su capacidad de pago. Esto no resulta una tarea sencilla, por lo que la implementación de este tipo de subsidios exige que se revisen periódicamente los niveles de error de inclusión (beneficiarios que no cumplen con todos los requisitos de selección) y de error de exclusión (hogares que cumplen con todas las condiciones y no perciben el subsidio) con el objeto de monitorear el éxito del subsidio para focalizarse en la población que realmente lo necesita, que es un punto central en un esquema de subsidio directo.

El proceso de selección más empleado consiste en la realización de encuestas en los hogares de los potenciales beneficiarios. Esta opción presenta como ventaja el hecho que es una fuente de información muy confiable. Además dado que suele ser habitual que aquellos usuarios con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) elevadas o considerados por el sistema como *indigentes*, no quieren ser encuadrados como tales por cuestiones culturales o psicológicas, se aconseja la entrevista de un asistente social directamente con el potencial destinatario (Gómez Lobo y Contreras 2000).

La encuesta particularizada se presenta como la mejor alternativa para el otorgamiento de subsidios directos no sólo porque el enfoque de beneficiarios por NBI podría ser fuertemente subestimador de los necesitados, sino porque como comenta en lugares donde hay población con NBI elevados, también se encuentran casos aislados de usuarios cuyo nivel de ingreso les permite pagar sus facturas de servicios (López Díaz 2000).[7]

[7] López Díaz, R. (2000), *El Sistema de Subsidios al Consumo de Servicios Sanitarios en Salta.*

Los costos administrativos juegan un rol muy importante al momento de considerar los costos totales de los esquemas de subsidios directos (Yepes 2003), y dependen profundamente del diseño del esquema. Por empezar la implementación de un esquema de este tipo requiere la creación de un aparato administrativo, que absorbe importantes recursos.

Los costos administrativos están relacionados con los criterios de selección y con la periodicidad de la revisión del otorgamiento del subsidio, mientras más seguido se revisen los subsidios otorgados mayores serán los costos administrativos. Sin embargo no se encuentran relacionados con el monto del subsidio otorgado (Foster, Gómez-Lobo y Halpern 2000), lo que lleva a que una de las principales recomendaciones al momento de diseñar los esquemas de subsidios directos consiste en otorgar beneficios para varios servicios de manera tal de minimizar el peso de los costos administrativos sobre el total de costos del subsidio.

Otro punto importante es que el esquema de subsidios debe tener un esquema normativo que determina clara y sencillamente las responsabilidades institucionales, tanto en lo referido a quien financia los costos como a quienes son los responsables de las distintas etapas del subsidio (Foster, Gómez-Lobo y Halpern 2000).

Por último es importante destacar que para la aplicación de subsidios directos se deben cumplir una serie de condiciones, entre las cuales las principales serían: (i) voluntad política; (ii) un sistema fiscal capaz de generar los recursos suficientes, aún en tiempos de crisis; (iii) capacidad administrativa de identificación, distribución y asignación; y (iv) capacidad legal de seguimiento y monitoreo, y eventualmente, de rendición de cuentas y cumplimiento coactivo (Solanes, 1999).[8]

[8] Solanes, M (1999), *Servicios de utilidad pública y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura Nº2, LC/L.1252-P, Santiago de Chile.

3. Estructura tarifaria sobre la cual se aplican los subsidios directos en la Argentina

Los diferentes tipos de esquemas de tarifa social han nacido, salvo en contadas excepciones, en forma espontánea sobre estructuras tarifarias definidas previamente al momento de concesionarse los servicios. Inclusive, muchas de estas estructuras estaban vigentes en la época de prestación estatal. Por este motivo, es importante analizar las estructuras tarifarias sobre las cuales se asientan los diferentes tipos de esquemas de tarifa social. En particular, y en relación a este trabajo, es importante entender la estructura de subsidios cruzados en el sector de agua y saneamiento, y la estructura de tarifas multipartes en el sector de distribución de electricidad.

3.1. Subsidios cruzados en el sector de Agua

Si bien las concesiones de los servicios de Agua y saneamiento en la Argentina tienen su inicio en 1991, cuando la provincia de Corrientes entregó en concesión los servicios de su ciudad capital, no es hasta 1993 con la concesión de Obras Sanitarias de la Nación que el sector privado se torna un actor principal en la producción de estos servicios y el Estado se constituye en su nuevo papel como regulador.

La estructura tarifaria de las concesiones analizadas se caracteriza por la existencia de dos regímenes vigentes. En primer lugar se encuentra el régimen no medido aplicado en la actualidad a la mayoría de los clientes de los servicios de aguas de las concesionarias y que conserva la metodología aplicada por la antigua Obras Sanitarias de la Nación, y en segunda instancia el régimen medido aplicado minoritariamente, aunque en diferentes proporciones, según la concesionaria.[9]

[9] La empresa Aguas de Corrientes fue la primera concesión en manos privadas en la Argentina en 1991. Esta empresa se caracteriza por tener sistema medidos en todos los hogares.

Cuando a comienzos de la década del ´80 los servicios de Obras Sanitarias fueron descentralizados y sus activos transferidos a las zonas jurisdiccionales correspondientes, la estructura tarifaria aplicada por esta empresa fue adoptada por las empresas provinciales creadas a sus efectos, y sólo modificada parcialmente en la actualización de sus parámetros.

Al régimen no medido se lo conoce bajo la sigla de TBMZ, tasa básica mensual zonificada, y se lo puede caracterizar como un impuesto inmobiliario. A los efectos de este trabajo, se enfocará el análisis en aquellos elementos de su estructura que distinguen y ponderan la diferencia en capacidad de pago de los consumidores, de forma de poder abordar la problemática de los sectores pobres como grupo consumidor.

De esta forma, cuando nos referimos a la tarifa no medida y su valor de acuerdo a las diferencias en las capacidades de pago, estamos puntualizando que la tarifa tiene implícitos subsidios. Dadas las fuertes externalidades asociadas al consumo de agua potable y de servicios sanitarios, resulta deseable y, en muchos casos, eficiente el subsidiar el consumo de los usuarios de menores recursos de manera tal de no poner en peligro la salud de la población.

Basta como ejemplo el caso de la empresa de aguas de la ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana, Agua y Saneamiento (AySA), para entender la estructura del subsidio.[10] El esquema tarifario contiene subsidios del tipo cruzados, determinándose la tarifa a través de la siguiente fórmula:

[10] El régimen no medido de las otras concesiones analizadas, con excepción de Aguas de Campana, tiene estructuras similares, sólo variando la actualización de los coeficientes y su forma de cobro que en algunos casos es mensualizada.

T = Max {TBB = K * Z * TG (SC * E + ST / 10); TBB mínima}

TBB = Tarifa Básica Bimestral
K = Coeficiente de modificación de la tarifa
Z = Coeficiente que representa la zona donde está la vivienda
TG = Tarifa general por cada servicio prestado ($/m^2)
E = Coeficiente construido en base a la calidad y antigüedad de la vivienda
SC = Superficie construida
ST = Superficie del terreno

Como se puede observar en la fórmula anterior el esquema tarifario en la ciudad de Buenos Aires presenta subsidios cruzados a través de los coeficientes Z y E, que además no son los únicos subsidios cruzados existentes en esta jurisdicción. Los coeficientes Z y E constituyen subsidios cruzados basados en presunción de capacidad de pago. Hogares con menores coeficientes E y/o Z son subsidiados por hogares con coeficientes E y/o Z elevados.

El coeficiente Z intenta medir la capacidad de pago a través de la ubicación de la vivienda. Este coeficiente puede variar entre 0,8 y 3,5. Por otra parte el coeficiente E también intenta medir la capacidad de pago, pero en función de la antigüedad promedio de la vivienda y la calidad de la construcción. Este coeficiente varía entre 0,64 y 3,88.

3.2. Tarifas Multipartes en el sector de distribución eléctrica

La Ley de Energía Eléctrica (Ley Nº 24.065) estableció los principios o lineamientos a seguir para la remuneración de las empresas distribuidoras de jurisdicción nacional, introduciendo el concepto de eficiencia y equidad como rector de la actividad regulada.[11] En cuanto al aspecto de equidad distributiva, la ley establece claramente en su articulado la prohibición de subsidios cruzados entre usuarios o categorías de usuarios, así como cualquier tipo de discriminación de precios que pueda implicar una apropiación del excedente del consumidor. No obstante, deja abierta la posibilidad de incorporar las diferencias que el ente encuentre razonables y que sean consecuencia de distintos tipos de servicios, formas de prestación o ubicación geográfica entre otros[12].

Para las usuarios del sector pasivo, el Decreto Nº 1.398/92 que reglamenta la Ley Nº 24.065,[13] estableció la posibilidad de implementar una reducción tarifaria con la previsión de una partida presupuestaria específica, destinada a cubrir al concesionario la diferencia de ingresos originada por la implementación del subsidio.

Las regulaciones provinciales en los casos de las privatizadas son similares, aunque con excepciones relativas a características peculiares de su geografía o distribución de la población cubierta. Sin embargo, en las jurisdicciones provistas por empresas públicas los criterios para determinar tarifas no están enmarcados en los lineamientos generales de la Ley de Energía Eléctrica.

Navajas (2002) señala que los cuadros tarifarios de la energía eléctrica, como de otros servicios de infraestructura, pueden caracterizarse por una tarifa en dos partes o multipartes, con un cargo fijo y cargos variables. Si la tarifa se diseña según criterios de eficiencia el precio medio (gasto/consumo) es típicamente decreciente y en el caso de la tarifa en dos partes se simplifica a un cargo fijo y un cargo variable o precio marginal. Si aparecen objetivos distributivos, este diseño puede dar lugar a una tarifa social (también denominado esquema de bajo consumo) que genera una tarifa en tres partes con dos bloques (precios marginales) decrecientes.

[11] Esto es, la empresa que "opere en forma económica y prudente", percibirá una tarifa (justa y razonable) que le permitirá absorber sus costos operativos, impuestos y amortizaciones (art. 40, inc a) más "...una razonable tasa de rentabilidad (que) deberá: a) guardar relación con el grado de eficiencia y eficacia operativa de la empresa; b) ser similar, como promedio de la industria, a la de otras actividades de riesgo similar o comparable nacional e internacionalmente" (art. 41).

[12] Este hecho puede ser relevante al momento del recálculo tarifario, para el tratamiento de aquellas zonas como el Delta del Tigre en el área de concesión de Edenor o las zonas rurales en la de Edelap donde, como consecuencia de la gran dispersión y de la baja densidad de la población, las obras necesarias para llegar con el suministro al potencial usuario no resultan económicamente viables a la tarifa vigente.

[13] Decreto Nº 1398-92, Art. 42 inc. a) Sólo podrán mantenerse vigentes las reducciones de tarifas en favor de usuarios del Sector Pasivo, cuyo ingreso no exceda el haber que a tales efectos determine el ENRE, de entidades de bien público sin fines de lucro debidamente registradas como tales y/o de sectores industriales electrointensivos, si se prevé una partida presupuestaria específica destinada a cubrir al concesionario la diferencia de ingresos que tal subsidio representa.

En general esa es la forma en que el diseño tarifario con objetivos distributivos ha tendido a desarrollarse en años recientes. Sin embargo, el uso de un criterio distributivo generalizado (no focalizado) puede dar lugar a estructuras tarifarias *progresivas*, con cargos variables o precios marginales crecientes.[14]

[14] Navajas, F. *Estructuras Tarifarias Bajo Stress en Argentina: Patrones históricos y diferencias con la crisis post-2002.*

4. Tarifa Social en la Argentina

En esta sección se analizarán los esquemas de subsidios directos y tarifas de algunas jurisdicciones seleccionadas con el objeto de mostrar la situación de la Argentina respecto a la discusión de las secciones previas. Vale destacar que dentro del espectro de esquemas de tarifas sociales, es en el sector de agua donde éstas han tenido mayor proliferación. A continuación se presenta el *Cuadro 1* que resume los esquemas de tarifa social analizados en el sector de agua.[15] Posteriormente, se analizarán algunas de estas propuestas en forma individual, incluso algunos de los esquemas vigentes del sector de electricidad. Finalmente, se comenta sobre el proyecto de ley nacional.

[15] En los casos de Salta y Jujuy se presentan en conjunto con los de electricidad ya que su instrumentación es compartida.

Cuadro 1

Jurisdicción	Concesionario	Beneficiarios - Requisitos	Subsidio
Ciudad de Buenos Aires y Área Metropolitana	AySA S.A	■ Usuarios residenciales por debajo LP. ■ Instituciones sin fines de lucro. ■ Casos sociales: usuarios vulnerables.	■ $4 por servicio y por bimestre. ■ Para beneficiarios de A+T se subsidia completamente el CIS.
Provincia de Buenos Aires	Aguas Bonaerenses S.A. Tarifa de Interés Social	■ Ser usuario, poseedor, usufructuario o tenedor de Vivienda única. ■ Usuario residencial. ■ Ingreso máximo del grupo familiar: $ 350. ■ Consumo eléctrico no superior a 200 KW/H bimestrales. ■ Para Servicio No Medido: Rango de facturación de 1 a 5. ■ Para Servicio Medido: consumo no superior a 40 m^3 bimestrales. ■ No percibir otros descuentos o exenciones por parte de esta empresa.	■ T.I.S. Tipo “A”: 100% de la tarifa. ■ T.I.S. Tipo “B”: 50% de la tarifa. ■ T.I.S. Tipo “C”: 20% de la tarifa.
Provincia de Buenos Aires	Aguas Bonaerenses S.A. Tarifa de Interés Social Estructural	■ Ubicación en barrios y/o asentamientos con marcada pobreza estructural. ■ Vulnerabilidad sanitaria y socioeconómica extrema. ■ Unidades de Facturación con servicio No Medido correspondientes a rango 1 y, en forma excepcional, a rangos 0 y 2 que sean clientes domiciliarios sin uso comercial del agua. ■ Unidades que mantengan, a la fecha de implementación del PTE, una deuda exigible con ABSA correspondiente a un mínimo de 12 comprobantes impagos.	■ 100% de la tarifa, retroactivo al inicio.
Provincia de Jujuy	Agua de los Andes S.A. y Eje S.A.	■ Beneficiarios del PJH u otro programa oficial para desempleados que consumen menos de 12m^3 y 100Kw/h por mes. ■ Grupo familiar con NBI que consumen menos de 12m^3 y 100Kw/h por mes.	■ El pago que tienen los beneficiarios es hasta de $4 + impuesto.

Continúa en la página siguiente

Jurisdicción	Concesionario	Beneficiarios - Requisitos	Subsidio
Provincia de Mendoza	Obras Sanitarias de Mendoza S.A	■ Usuarios carenciados que tengan un promedio de consumo menor a 15m^3 mensuales. ■ Jubilados y pensionados cuyo haber bruto no supere los $400 mensuales y que no tengan otra propiedad que en la que residen.	■ Usuarios carenciados: entre 40% y 70% de la tarifa mínima ■ Jubilados: 70% de la tarifa mínima
Municipalidad de Campana	Aguas de Campana S.A.	■ A. Familias Indigentes con por lo menos un menor a cargo con ingresos mensuales menores a $250. ■ B. Una persona sola, mayor de 65 años o discapictada. Parejas de más de 65 años, por lo menos uno discapacitado o con situación especial de salud con ingresos mensuales menores a 250. ■ C. Jubilados o Pensionados eximidos en un 100% del pago de Servicios Públicos con ingresos mensuales menores a $400. ■ D. Jubilados o Pensionados eximidos en un 50% del pago de Servicios Públicos con ingresos mensuales menores a $400. ■ E. Mujer Jefa de Hogar (sola) por lo menos con tres hijos o menores a su cargo con ingresos mensuales menores a $500. ■ F. Familia numerosa (más de 5 hijos) o un miembro enfermo (terminal) o discapacitado con ingresos mensuales menores a $500. ■ G. Sociedades de Fomento.	■ A, B y C: 90% de la factura ■ D, E y F: 45% de la factura ■ G: 100% de la factura
Provincia de Salta	Sociedad Prestadora Aguas de Salta S.A y Empresa de Electricidad de Salta S.A	■ A. Nro. ENRESP entre 56 y 80. ■ B. Nro. ENRESP mayor a 81.[16]	■ A: 60% de la factura ■ B: 100% de la factura
Tarifa de Interés Social	Anteproyecto de ley Nacional.	■ Hogares cuyo jefe es desempleado, o inhabilitado para efectuar tareas, o jubilado o pensionado con ingresos mínimos; ■ Que están inscritos en el padrón social del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS); ■ Que además carecen de servicio telefónico y de televisión en cable.	■ No define

[16] Los subsidios fueron implementados desde 1998 en el sector de agua en Salta. Saltiel (2003) explica que "el contrato de concesión de la empresa de agua provincial establece que los usuarios que están en una situación de indigencia no están obligados al pago de las facturas por los servicios que reciben y que la provincia se subroga en la obligación de pagar estas facturas. Así pues, el contrato señala que el Estado provincial pagará al concesionario la cuantía de los servicios facturados y no pagados atribuibles a usuarios en situación de indigencia." El sistema actualmente vigente en la provincia de Salta establece una fórmula polinómica con el propósito de determinar si el usuario califica o no al beneficio, la cual contempla cuatro variables: Ingreso promedio de los componentes del grupo familiar (X1), Tipo de vivienda (X2), que incluye rancho o casilla de una habitación (100%), de dos(70%), vivienda precaria (35%), casa o departamento normal(0%). Número de personas por habitación (X3), consta de dos o menos (0%), tres (50%) o más de tres (100%). Cantidad de habitantes escolarizados (X4), tres o más (100%), dos (70%), uno (35%), ninguno (0%). Dichas variables son consideradas como las más relevantes para determinar una medida de las necesidades de cada grupo familiar, las cuales se encuentran afectadas por un coeficiente de incidencia, lo que arroja un puntaje al que denominan Nro. ENRESP
Nro. ENRESP=0.56(X1)+0.16(X2)+0.14(X3)+0.14(X4).
De este modo los puntajes (N° ENRESP) definidos así oscilan entre 0 y 100 puntos. A menor N° ENRESP menor grado de indigencia del postulante. Este N° ENRESP (puntaje) se asocia al porcentaje de beneficio que le corresponde al usuario y que de calificar se verá reflejado en las facturaciones subsiguientes a la postulación como un descuento en su factura. Actualmente el valor porcentual del subsidio de indigencia a aplicar a los servicios sanitarios y eléctricos en vigencia:
- Nro. ENRESP entre 0 y 55 no corresponde subsidio
- Nro. ENRESP entre 56 y 80 el subsidio alcanzará el 60%
- Nro. ENRESP de 81 en adelante el subsidio alcanzará el 100%.

Seguidamente se analizarán algunos de los programas. La elección de los mismos no está dada estrictamente por el nivel de importancia, sino por la accesibilidad a la información estadística que nos permita evaluar la focalización. Por ejemplo, la provincia de Salta es un ejemplo de un sistema de tarifas sociales desarrollado; sin embargo no contábamos con la información estadística que nos permita evaluar su impacto distributivo.

4.1 Jurisdicción Nacional
Subsidios directos en el servicio de Aguas y Saneamiento

El esquema de Tarifa Social se estableció en Enero de 2001 cuando operaba la empresa Aguas Argentinas S.A. En la actualidad el esquema de la Tarifa Social de AySA (la sociedad con mayoría estatal que opera actualmente la empresa) es el siguiente:

- Beneficio: descuento de $4 por servicio y por bimestre sobre el monto total de la factura (un módulo).[17]
- Los módulos se reparten en forma entera, uno por usuario beneficiario.[18]
- La duración del subsidio será de un año con posibilidades de ser renovado.
- Beneficiarios:[19]

  (i) Usuarios residenciales cuyo ingreso familiar debe ubicarse por debajo de la línea de pobreza definida por el INDEC a la fecha de solicitar la Tarifa Social.

  (ii) Instituciones sin fines de lucro que presten asistencia social y/o sanitaria directa.[20]

  (iii) Casos Sociales, son aquellas situaciones donde el usuario, tanto residencial como no residencial, se encuentra en una situación de vulnerabilidad.[21]
- Distribución: la distribución de los módulos se fija anualmente por resolución del ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios). Para efectuar la distribución geográfica dentro de los municipios, las variables consideradas fueron el número de usuarios servidos, los hogares por debajo de la línea de pobreza y la existencia de Tarifas Básicas Bimestrales menores a $ 4 por servicio.
- Financiamiento: monto previsionado por la empresa de $ 4 millones por año, y el saldo acumulado de las previsiones no utilizadas de años anteriores. Este último integra el fondo compensador que esta a cargo del ETOSS.

Al 31 de diciembre de 2006, el total de beneficiados ascendía a 114.646.

4.2 Provincia de Buenos Aires
Subsidios en el sector de Electricidad

En la Provincia de Buenos Aires se promulgó una ley (Ley 12.698) que crea la Tarifa Eléctrica de Interés Social (TEIS). La TEIS consiste en un descuento de hasta un 40% en la facturación de aquellas familias que consumieran un total equivalente o inferior a 150 Kwh mensuales, a través de la aplicación de precios diferenciales y de una reducción impositiva.

Son beneficiarios de la TEIS los usuarios residenciales con voluntad de pago, de escasos recursos y de bajo consumo, es decir, aquellas familias que reúnen los siguientes requisitos:

- Voluntad de pago: No adeudar más de dos facturas del servicio eléctrico
- Escasos recursos:
  - Ingreso por integrante del grupo familiar inferior a $ 60.
  - Vivienda única, es decir, familia sin otra propiedad.
  - Hogar sin servicio de TV cable o satelital.
  - Informe favorable de una Asistente Social.

[17] Los beneficiarios del plan A+T (agua más trabajo) de La Matanza perciben como beneficio adicional la bonificación del Cargo de Incorporación al Servicio (CIS). Resolucion 99/2004.

[18] En situaciones especiales los Municipios y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, podrán presentar casos de excepción para la aplicación de más de un módulo por servicio, cargándose su imputación a los módulos ya asignados por jurisdicción (Resolución 13/2002).

[19] Para los Usuarios Residenciales No Medidos se determinó un descuento fijo de $ 4 por servicio (agua y cloacas) y por bimestre sobre la cuota fija (cubriendo aproximadamente 50 % de la factura mínima), que se denominó “Módulo”. Se trata de tarifa antes de impuestos. En tanto, para Usuarios Residenciales Medidos, se aplicó un descuento fijo de $ 4 por servicio (agua y cloacas) y por bimestre sobre el cargo fijo (que se forma como el 50% de la cuota fija catastral).

[20] El ETOSS por Resolución N° 10/2003 del 29/1/2003 autoriza al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los 17 Municipios que integran el área de Concesión a incluir dentro del Programa de Tarifa Social a las Instituciones sin Fines de Lucro que presten asistencia social y/o sanitaria directa sobre el grupo de población alcanzado por el Programa de Tarifa Social y que cumplan con determinados requisitos establecidos en la mencionada resolución. De esta forma, se esta autorizando a destinar hasta el 50% de los módulos asignados a cada una de las jurisdicciones a las instituciones mencionadas.

[21] Proviene de considerar las siguientes variables: Menores de 14 años, Mayores de 70 años, Mujeres embarazadas, Discapacitados, Enfermedades graves de tratamiento oneroso y crónicas, Víctimas de siniestros o catástrofes, y Hogares monoparentales.

Además la ley define como beneficiarios de la tarifa TEIS a aquellos usuarios residenciales T1R, titulares del servicio eléctrico, que desde el momento de entrada en vigencia de la ley reúnan alguna de las siguientes condiciones:[22]

- Encontrarse en situación de indigencia y/o desocupado, situación que deberá ser acreditada mediante Declaración Jurada ante la Distribuidora Eléctrica a la que pertenezcan.
- Ser titular de un beneficio previsional, que no supere el mínimo legal establecido.
- Ser titular de una pensión graciable con iguales condiciones y forma de acreditación que en el punto precedente.
- Ser beneficiario del Plan Trabajar.

El financiamiento de la TEIS es responsabilidad conjunta entre la Empresa –quien asume el costo de aplicar precios diferenciales–, y el Estado Provincial y Municipal a través de la reducción de impuestos.

Por su parte, la Distribuidora EDEA en la zona de Mar del Plata aplica una TEIS financiada por ella misma.[23]

4.3 Provincia de Mendoza
Subsidios directos en el sector de Agua

En la provincia de Mendoza se encuentra vigente desde 1993 una tarifa social reglamentada mediante ley que financia parcialmente el consumo de agua y cloacas. El subsidio esta focalizado a las familias carenciadas, y consiste en un descuento comprendido entre el 40% y 70% de la tarifa mínima, cuyo valor es de $21,58 y los usuarios beneficiados son aproximadamente 26.000.[24]

El costo de la tarifa social es soportado por el gobierno a través de la inclusión de una partida en el presupuesto anual dentro del Ministerio de Desarrollo Provincial, el cual tiene que compensar al operador por el monto de los subsidios otorgados. Aproximadamente el monto anual asciende a $ 2 millones

Adicionalmente existe un subsidio a jubilados sin recursos. Actualmente todos los subsidios son financiados por la Provincia, a través de una partida específica en el presupuesto. Para el 4º bimestre de 2005, el monto en concepto de subsidios a jubilados ascendía a $ 111 mil.

En términos generales el monto del subsidio asciende al 70% de la tarifa del servicio de agua potable y/o desagüe cloacal que pudiera corresponderle al inmueble que habite el beneficiario.

Los requisitos fijados para acceder al servicio son los siguientes:

- Percibir un haber máximo bruto (total haberes), mensual, sujeto a aportes y contribuciones de cuatrocientos pesos ($ 400) a partir del mes de octubre del año 2004.
- Ser titular de un único inmueble en el que habite el beneficiario o carecer de inmuebles y, en consecuencia, ser locatario, tenedor o usufructuario del mismo.
- Para la determinación del monto consignado en el primer punto, no se computarán las asignaciones familiares de ningún tipo, ni conceptos no remuneratorios, ni el sueldo anual complementario.
- Estar al día en el pago del servicio, no manteniendo deuda alguna o teniendo un plan de pago regularizado.
- A su vez el subsidio tiene causales de extinción.[25]

[22] La enumeración antecedente no es taxativa, la ley prevé que otros beneficiarios pueden ser autorizados por la Comisión de Evaluación Distrital a incorporarse al régimen de la Tarifa de Interés Social, cuando situaciones razonablemente fundadas y reconocidas por acto administrativo así lo aconsejen.

[23] Información obtenida de Pobreza y Servicios Públicos: Análisis y propuesta de Tarifa Social (2003), Fundación Sophia: La Tarifa Social aplicada tiene escasa cobertura ya que la empresa EDEA tiene un total de 311.075 clientes, de los cuales, sólo 17.033 (5.5%) son beneficiarios de la TEIS, mientras que 294.042 (94.5%) son usuarios que abonan los costos habituales de la tarifa de energía eléctrica. Por otra parte, los beneficiarios de la Tarifa Social no han sido elegidos a través de la Comisión de Evaluación Distrital ya que la misma aún no se ha conformado. Por este motivo, la empresa EDEA aplicó la TEIS a familias cuyo consumo no superara los 150 kwh mensuales y que pudieran demostrar su condición de jubilados o pensionados cuyos ingresos no superan el haber mínimo, ser titulares de pensiones graciables o beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar.

[24] Los antecedentes legales a la configuración actual comienzan en 1993 con la aprobación de la ley 6044. Sin embargo esta ley no fue reglamentada hasta 2001, lo que llevó a que la empresa tuviera que aplicar el esquema de subsidios heredado de la empresa estatal de aguas de Mendoza desde el inicio de su concesión, junio de 1998 hasta diciembre de 2001. Esta herencia estaba compuesta por un conjunto de 26.039 usuarios (23.301 en Gran Mendoza y 2.733 en el interior de la provincia) categorizados como “carenciados” a los cuales no se le realizaban gestiones de cobro ni de desconexión. Es importante recalcar que este conjunto de usuarios sigue, todavía en 2005, en la misma situación.

4.4 Tarifa de Interés Social - Proyecto de Ley Nacional

En diciembre de 2001 se aprobó en la Cámara de Diputados de la Nación el proyecto de Ley sobre la Tarifa de Interés Social, que luego en Diciembre de 2003 es aprobada con modificaciones por la Cámara de Senadores de la Nación. En la actualidad se encuentra en la Cámara de Diputados para su revisión, y final aprobación.

Este proyecto de ley es la única respuesta a nivel nacional relacionada con subsidios focalizados en la demanda de servicios básicos de infraestructura, particularmente para los servicios de Agua, Electricidad y Gas.

Los criterios de elegibilidad definidos en este proyecto son:
- hogares cuyo jefe es desempleado, o inhabilitado para efectuar tareas, o jubilado o pensionado con ingresos mínimos; y
- que están inscritos en el padrón social del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS); y
- que además carecen de servicio telefónico y de televisión en cable.

Es importante observar que los individuos registrados en el padrón social, y por lo tanto registrados en la base del SINTYS, son en una proporción significativa recibidores de planes Jefes y Jefas dado que éste es a la fecha el principal programa social a nivel nacional.

También se establece que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación es el responsable de la selección de beneficiarios. Asimismo se determina que la distribución de fondos entre las jurisdicciones provinciales se haga en base al porcentaje de población NBI de la provincia en relación al total de población NBI del país en su conjunto. Por contrapartida establece que cada provincia podrá decidir la distribución de los recursos que reciba.

Las fuentes de financiamiento que este proyecto establece son tres:
- un aporte del Estado nacional cuyo monto no superará el impuesto al valor agregado (I.V.A) sobre la factura de cada beneficiario;
- un aporte de los usuarios en base a un sobrecargo del 2% aplicable al monto total facturado por los sectores de agua, alcantarillado, gas y electricidad; y
- un aporte de las empresas que consiste en un descuento del 10% sobre la factura de los hogares beneficiarios

El subsidio incorpora tanto un subsidio del consumo de los hogares conectados con el servicio en cuestión, así como también un subsidio al costo de conexión de los hogares que reciben el servicio; sin embargo no ofrece mayores detalles respecto a la magnitud de estos beneficios.

5. Análisis de Focalización

El objeto de la presente sección del trabajo consiste en la evaluación de los criterios de elegibilidad de diferentes esquemas de tarifa social existentes. Alternativamente se analizan otros potenciales criterios de elegibilidad, que pueden servir por un lado como referencia para contrastar los efectivamente utilizados, y por el otro para entender mecanismos que ya han sido oportunamente propuestos para definir criterios de focalización.

[25] Los criterios de extinción del subsidio fijados para usuarios jubilados y pensionados beneficiarios por el decreto 1044/04 son: a) cuando deje de concurrir alguno de los requisitos establecidos para su otorgamiento, b) cuando se cumpla el plazo por el cual se concedió, c) cuando el beneficiario renuncie en forma expresa, d) cuando se produzca un cambio de domicilio del beneficiario y el mismo no sea comunicado al Ministerio de Ambiente y Obras Públicas al menos con treinta (30) días de anticipación al momento en que se produzca el cambio de domicilio, e) cuando el usuario no efectúe el pago de la parte de la facturación del servicio no subsidiada registrada en el documento de cobro, acumulándose tres (3) facturas insolutas, f) cuando se detecte el falseamiento de alguno de los datos aportados por el solicitante y g) cuando se produzca la causal de caducidad prevista en el Artículo 26 de la Ley N° 6044.

En particular se evaluaron los criterios de elegibilidad de los esquemas actuales de la Provincia de Buenos Aires en electricidad, de la Ciudad de Buenos Aires en agua, del Programa de subsidio a jubilados de la provincia de Mendoza para el servicio de agua y el proyecto de ley nacional de la Tarifa de Interés Social.

Adicionalmente se realizó un análisis más detallado del proyecto de ley nacional de la Tarifa de Interés Social, en el cual se evaluaron las diferencias regionales en la focalización, así como también el impacto de cambiar la población objetivo a las personas indigentes, el efecto de las variables excluyentes y finalmente se realizó una comparación con los resultados que surgen de evaluar el esquema de la TIS en la encuesta OPSM 2002.

Entre los esquemas alternativos se evaluaron tres criterios de elegibilidad. El primero se refiere a la focalización del subsidio para el servicio eléctrico a través del nivel de consumo. En segundo lugar, se evaluó el criterio de elegibilidad de acuerdo a la utilización de programas sociales existentes, específicamente para el plan Jefes de hogar. Por último se evaluó el criterio de elegibilidad definido por el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI).

Un esquema de tarifa social está formado, en forma esquemática, por tres elementos básicos: una población objetivo[26], un conjunto de variables de focalización[27] y un subsidio o beneficio a otorgar a aquellos hogares que cumplan con los criterios de focalización. Adicionalmente se pueden plantear *variables excluyentes* o *variables de consumo no meritorio;* estas variables impiden que un usuario que cumple con todos los criterios de elegibilidad perciba el subsidio porque tiene una asignación ineficiente de sus recursos y por lo tanto no merece percibir el subsidio.[28]

La evaluación de cualquier de estos esquemas requiere información y definiciones sobre los elementos anteriores. Esto implica contar con encuestas de hogares que informen sobre características socioeconómicas, así como también con datos sobre los niveles de consumo de servicios de infraestructura y sobre las variables excluyentes.

Lamentablemente no existe una encuesta de hogares que contenga información detallada y actualizada sobre todos los elementos que conforman un esquema de tarifa social.[29] La última encuesta con esta información es la encuesta OPSM de 2002, en la cual se basa el trabajo de Foster & CEER (2003),[30] pero que contiene información desactualizada para el presente trabajo. Por otro lado está disponible la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que lleva a cabo el INDEC. Esta encuesta contiene información actualizada[31] sobre las características socioeconómicas de los hogares y alguna información sobre la vivienda y el acceso a los servicios de infraestructura.[32] Sin embargo no cuenta con información sobre el acceso a los servicios de electricidad, teléfono y televisión paga, ni sobre los niveles de consumo de electricidad, agua o gas, y tampoco sobre la categoría y ubicación de la vivienda.

La falta de una encuesta que contenga toda la información necesaria implica primero que no todos los criterios de elegibilidad de los programas de tarifas sociales, ni de los esquemas tarifarios para los distintos servicios, pueden ser evaluados. Esto no significa que algunas de las dificultades pueden ser solucionadas a costa de complejizar el método de análisis.[33] En particular se pueden suplir las falencias de la EPH en materia de consumo eléctrico, de acceso a televisión por cable o satelital y de acceso a un servicio de telefonía. Para esto fue necesario plantear una estrategia de análisis que combine las fuentes de datos de manera de contar con

[26] La población objetivo representa el conjunto de hogares hacia los cuales se quiere direccionar el subsidio o beneficio.

[27] Las variables de focalización son los criterios de selección que deben cumplir los beneficiarios. Estas reciben el nombre de variables de focalización porque a través de ellas se busca que los hogares de la población objetivo sean los únicos beneficiarios de los subsidios y que además el subsidio alcance a todos los hogares de dicha población.

[28] A modo de ejemplo de este último punto se puede tomar el caso de la Tarifa de Interés Social que excluye del subsidio a todos aquellos hogares que si bien cumplen con los requisitos de elegibilidad tienen servicio telefónico o servicio de televisión paga. En este caso las variables excluyentes son contar o no con estos servicios. Otro ejemplo de utilización de variables excluyentes lo constituye el programa de tarifa social de la provincia de Buenos Aires para el servicio eléctrico que no subsidia el consumo de ningun individuo que tenga más de un inmueble y/o que tenga el servicio de televisión por cable o satelital.

[29] La última encuesta nacional que proporciona datos sobre los gastos en servicios públicos fue la Encuesta de Gastos de Hogares de mayo de 1997. Actualmente el INDEC se encuentra realizando una nueva Encuesta de Gastos de Hogares, pero la misma no estará disponible hasta el 2007.

[30] Foster, V. y CEER, 2003b Hacia una Política Social para Sectores de Infraestructura en Argentina: Evaluando el Pasado y Explorando el Futuro, Documento de Trabajo No. 10/03, Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, Buenos Aires.

[31] Se encuentra disponible la EPH correspondiente al primer semestre de 2005.

[32] Específicamente cuenta con información respecto al número de cuartos del hogar, el acceso al gas natural, el régimen de propiedad de la vivienda y el tipo de baño o retrete disponible.

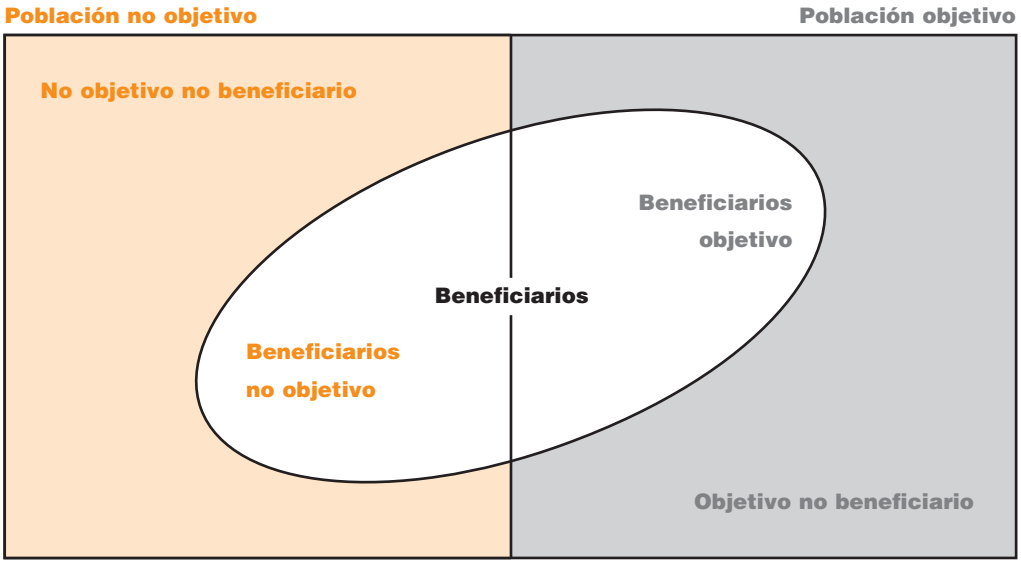
toda la información necesaria para evaluar los distintos esquemas de tarifa social. Esta estrategia, consiste en vincular ambas encuestas de hogares de manera tal que la EPH 2005 aporte la información detallada sobre características socioeconómicas y la OPSM 2002 aporte la información sobre consumo eléctrico y acceso a los servicios antes mencionados.[34]

Las herramientas de análisis distributivos utilizadas en este trabajo se seleccionaron siguiendo el trabajo de Foster & CEER (2003). Se emplearán gráficos para mostrar la distribución de beneficiarios y subsidios por quintil de ingresos, se calcularán errores de inclusión y exclusión de los subsidios para cada uno de los servicios y por último se obtendrán los coeficientes de concentración de los subsidios para los distintos servicios.

Los errores de inclusión y exclusión buscan medir la focalización del subsidio en la población objetivo. El error de inclusión surge cuando parte de la población que no forma parte del objetivo del programa se beneficia del mismo. Así el coeficiente de inclusión muestra el porcentaje de beneficiarios del subsidio que no forman parte de la población objetivo:

Error de Inclusión = Benef. No Obj. / Beneficiarios

De esta forma, el coeficiente de inclusión representa el grado de ineficiencia del subsidio como la desviación de los recursos hacia una población que no lo necesita, en el sentido de no pertenecer a la población objetivo.



Fuente: Elaboración propia en base a Foster & CEER (2003)

El error de exclusión ocurre cuando parte de la población objetivo no recibe el subsidio. Se considera a este error más grave que el error de inclusión, dado que indica que el subsidio no logró cumplir con su objetivo principal de asistir a la población objetivo determinada en su creación. Así, el coeficiente de exclusión muestra el porcentaje de población objetivo que no recibe el subsidio:

Error de Exclusión = 1- (Benef. Obj./ Pobl. Obj.) = Obj. No Benef. / Pob. Obj.

[33] Ver Barnes, M. and Martin, R. *Business Data Linking: an introduction*, Economic Trends Nº 581 (April) pp34-41. Marcello D'Orazio, Marco Di Zio and Mauro Scanu, Italian National Statistical Institute (ISTAT): Statistical Matching: a tool for integrating data in National Statistical Institutes.

[34] Para un detalle de la metodología econométrica se puede consultar al autor a diegobondorevsky@yahoo.com.ar.

Por último,el coeficiente de concentración es un indicador resumen de la progresividad o regresividad del subsidio. Este indicador se calcula como una modificación de coeficiente de Gini,[35] y puede variar entre más uno y menos uno. En el caso que su valor sea negativo indica que la distribución del subsidio es pro-pobre, mientras que si el valor es positivo implica que el subsidio es pro-rico.

[35] El coeficiente de concentración se calcula como el cociente entre la superficie ubicada entre la curva de porcentaje de beneficiarios del subsidio por decil y la línea de equidistribución y la superficie debajo de la línea de equidistribución. El signo positivo o negativo depende de si la curva de porcentaje de beneficiarios se encuentra por encima o por debajo de la curva de equidistribución. La diferencia con el coeficiente de Gini es que en el mismo la variable utilizada para ordenar a los individuos es la misma para la cual se quiere obtener el valor del indicador, mientras que en el coeficiente de concentración se ordena por el ingreso y se calcula el coeficiente para un subsidio o programa en particular.

5.1 Esquemas alternativos de tarifa social

Focalización en base al nivel de consumo

La elección de este subgrupo de esquemas alternativos, basados en niveles de consumo de electricidad, se basa en que no es una opción utilizada por los esquemas existentes en la Argentina. Por otro lado, en el debate público argentino se ha hablado de la posibilidad de que las tarifas sociales se asignen sobre la base del nivel de consumo de los hogares. Por lo tanto evaluar su capacidad de focalización es un ejercicio que es relevante considerar ante una potencial implementación.

A fin de evaluar si el nivel de consumo es un buen focalizador para los esquemas de tarifas social, se simula, para el servicio de electricidad, la posibilidad de que sean beneficiarios de una tarifa social todos los hogares que consumen menos de 200, 300 y 400 Kw/h por bimestre. Se define como población objetivo a los hogares por debajo de la línea de pobreza, y se trabaja con una cobertura nacional. En el *Gráfico 1* se observan los resultados obtenidos sobre la base del consumo simulado en GBA para el 2005.

Se observa que este tipo de políticas tendría errores de exclusión muy altos, dado que aún con un umbral de 400Kw/h por bimestre el 78% de los hogares pobres tiene un consumo eléctrico por encima de este nivel. El error de exclusión tiende a bajar a medida que subimos el umbral, pero a costa de elevar aún más el error de inclusión, lo que es una muestra de la presencia del *trade-off* entre el error de inclusión y el error de exclusión. Los errores de inclusión son considerablemente elevados para todas las opciones, y aumentan a medida que aumenta el umbral elegido. Esto estaría señalando que el consumo de electricidad no se asocia correctamente con el ingreso y la pobreza del hogar. Este punto es coherente con las estimaciones de demanda de electricidad donde se observa que hay una fuerte inelasticidad ingreso de la misma. El efecto anterior se ve reforzado por el congelamiento de las tarifas desde 2002, y que en el contexto inflacionario esto implica tarifas reales decrecientes.

Focalización en base a programas sociales o indicadores sociales existentes

Varios de los esquemas existentes en la actualidad utilizan como una de las variables de focalización la percepción de alguno de los planes sociales o indicadores sociales utilizados en la Argentina. Por este motivo, se analizan a continuación los errores de inclusión y exclusión que surgirían de otorgar subsidios para las personas que tienen un Plan Jefes de Hogar (PJH) o que presentan Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Es importante remarcar que estos esquemas alternativos se pueden emplear para programas de tarifa social para los distintos servicios de infraestructura, a diferencia de los esquemas a través del nivel de consumo del servicio que sólo se podrían utilizar para servicios medidos.

Nuevamente se definió como población objetivo a los hogares por debajo de la línea de pobreza, y se trabajo con una cobertura geográfica para todo el país. En el *Gráfico 2* se muestran los errores de inclusión y exclusión.

Gráfico 1. Focalización por niveles de consumo de electricidad - EPH 2005

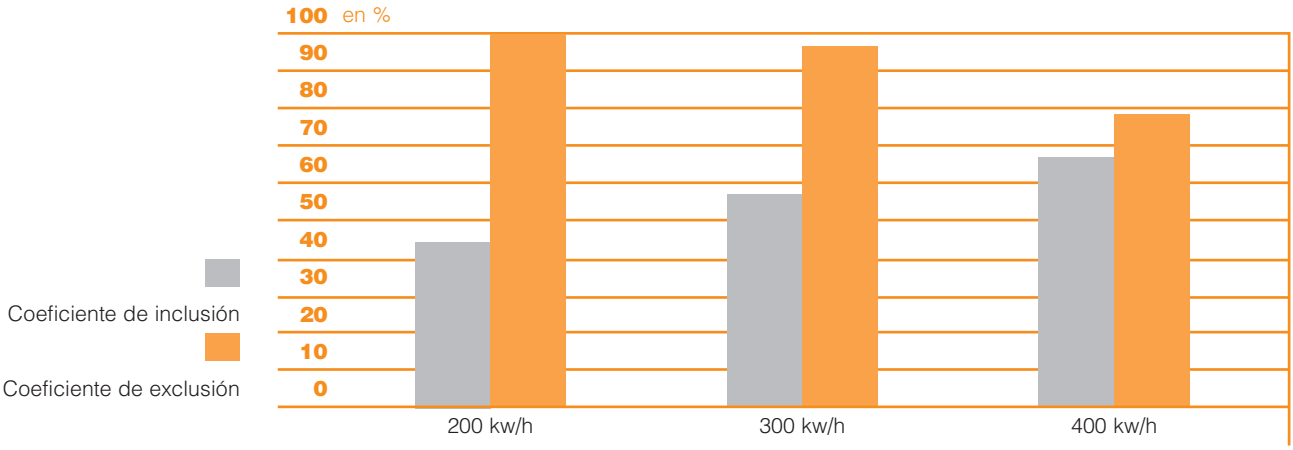
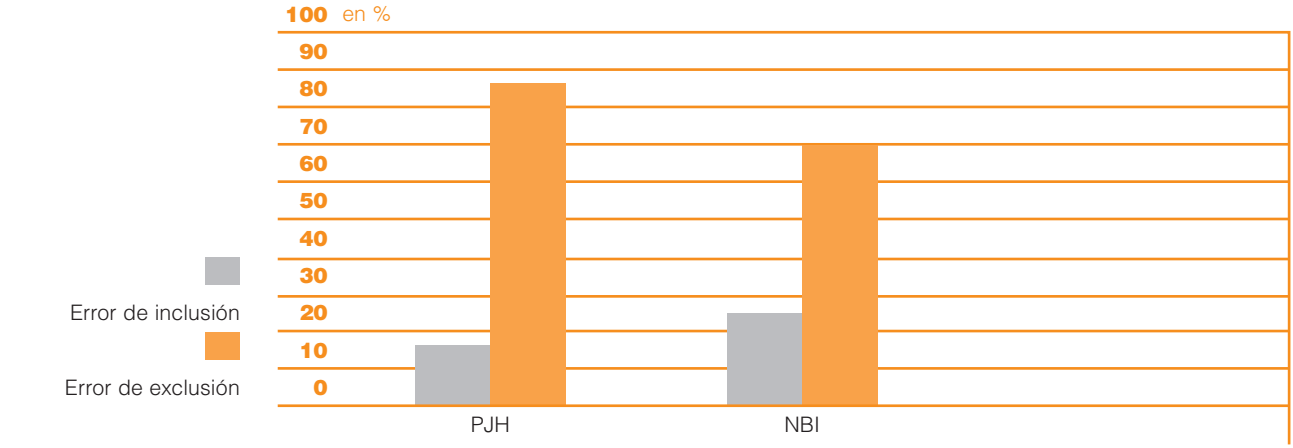


Gráfico 2. Focalización por programas sociales existentes - EPH 2005



Se observa que los niveles de errores de inclusión se reducen notablemente, alcanzando niveles que representan desempeños interesantes especialmente si los comparamos con los niveles de error de otros países de América Latina[36] y con el resultado de la asignación de los subsidios en base a distintos niveles de consumo de electricidad. En el caso del error de exclusión el esquema basado en el PJH no logra reducirlo ampliamente, mientras que en el caso de trabajar con NBI la reducción es más importante pero a costa de elevar el error de inclusión.

[36] Las experiencias de esquemas de tarifa social en Chile y Colombia muestran errores de inclusión entre el 60% y el 80%. Gomez-Lobo, A.; Contreras, D. (2000) *Subsidy Policies for the Utility Industries: A Comparission of the Chilean and Colombian Water Subsidy Schemes*, Mimeo, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago de Chile.

La focalización a través de programas sociales existentes merece un comentario adicional que resulta de reconocer que los errores de inclusión y exclusión están ampliamente relacionados con la cantidad de subsidios otorgados, como sería el caso del plan Jefes de Hogar. A medida que mayor sea la cobertura del programa social menor será el error de exclusión pero probablemente mayor será el error de inclusión.

5.2 Esquemas vigentes de tarifa social

[37] Apenas el 2% de los hogares se declaran beneficiarios de una tarifa social en la encuesta de OPSM. Dado este pequeño número de observaciones que aparecen en la encuesta, la posibilidad de evaluar directamente la incidencia de estos programas es muy limitada.

En esta sección se intenta evaluar la focalización de alguno de los programas vigentes de tarifa social. Dado que la encuesta de OPSM de 2002 no tiene buena información sobre los reales beneficiarios de los planes, lo que se hace a continuación, y en línea con lo realizado por Foster & CEER (2003) es analizar los criterios de elegibilidad de estos planes.[37]

En el *Gráfico 3* tenemos los niveles de error de inclusión y exclusión de algunos esquemas vigentes seleccionados. Los esquemas seleccionados son la tarifa social

en electricidad correspondiente a la provincia de Buenos Aires, la tarifa social para el servicio de agua y saneamiento en la Ciudad de Buenos Aires, la tarifa social en agua para jubilados en la provincia de Mendoza y el esquema de la Tarifa de Interés Social.[38] En todos los casos se definió a la población objetivo como los hogares pobres, y la cobertura geográfica es la que corresponde a cada uno de los esquemas.

Focalización del esquema de tarifa social en agua de la Ciudad de Buenos Aires

A excepción del esquema de tarifa social correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires que no se muestra en el gráfico, el resto de los esquemas tienen niveles de errores, tanto de exclusión como inclusión, importantes.

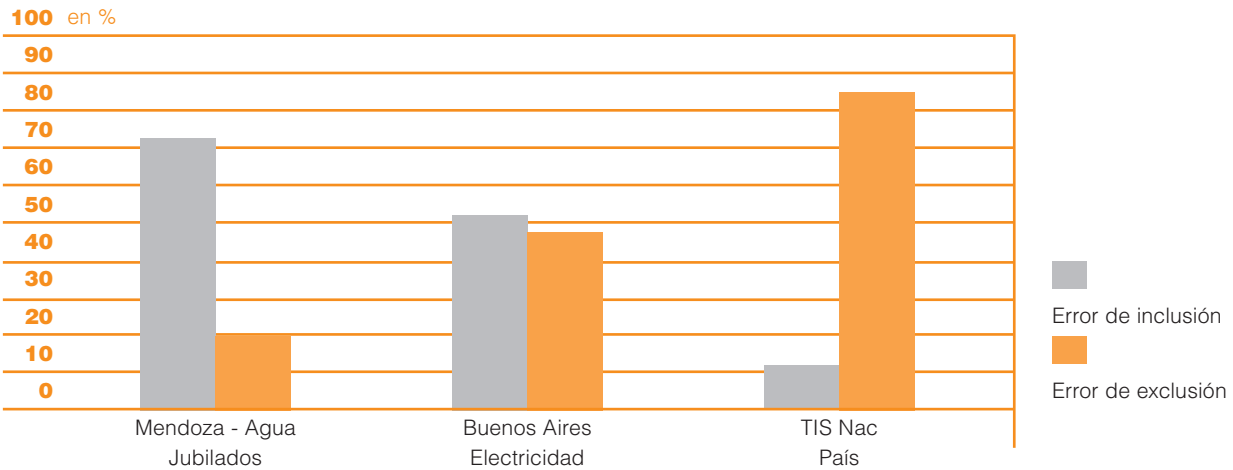
El esquema de la Ciudad de Buenos Aires para el sector de agua y saneamiento utiliza como variable de focalización el nivel de ingreso del hogar. Específicamente se otorga a aquellos hogares con ingresos menores a la línea de pobreza que es exactamente el mismo criterio utilizado para definir la población objetivo. Lo que implica que los errores de inclusión y exclusión son nulos, y nos llevaría a pensar erróneamente que este es el esquema óptimo de tarifa social.

El problema que presenta utilizar este tipo de focalización es que el ingreso no resulta fácilmente medible para la administración de los esquemas ya que los individuos pueden manipular, y tienen incentivos para hacerlo, su declaración de ingresos, especialmente dada la elevada importancia del trabajo no registrado en la Argentina. Esta dificultad se podría observar si fuera posible medir el ingreso de los beneficiaros efectivos del programa de tarifa social ya que encontraríamos que algunos tienen ingresos mayores a la línea de pobreza.

Focalización del esquema de tarifa social en agua para jubilados de la provincia de Mendoza

La provincia de Mendoza presenta la particularidad de tener un esquema de tarifa social específico para jubilados y pensionados, a diferencia de la mayoría de los esquemas que introducen como una de las posibilidades para ser beneficiario el hecho de ser jubilado. Este esquema, además, tiene un desempeño distinto a los demás ya que no hay otro que tenga el error de exclusión tan bajo, 19%, pero su nivel de error de inclusión es el mayor de todos los esquemas analizados tantos existentes como alternativos, ya que supera el 70%.

Gráfico 3. Focalización de los programas de tarifa social existentes - EPH 2005



[38] Se evaluó también el esquema de tarifa social de la provincia de Jujuy, pero no se encontraron individuos que cumplan con los criterios de focalización definido por lo tanto no es posible calcular errores de inclusión y exclusión. Esto se debe a que el tamaño muestral en la provincia de Jujuy fue de 715 hogares y a que probablemente haya una subdeclaración de los planes sociales ya que se declaran apenas 66 planes para Jefes de Hogar.

El elevado error de inclusión de este esquema surge porque el criterio elegido para otorgar el beneficio se define únicamente en función de las características del jefe del hogar y no en las características de todo el hogar. Entonces, por ejemplo, basarse únicamente en el ingreso del jefe del hogar y no en el ingreso total del hogar implica subsidiar a muchos hogares que no están en la pobreza aunque su jefe de hogar reciba como sueldo una jubilación mínima.

Este problema es más preocupante dado que la única condición adicional para percibir el beneficio es ser titular de un solo inmueble, lo que no constituye una variable con una buena focalización en los hogares pobres.

Focalización del esquema de tarifa social en electricidad de la provincia de Buenos Aires

Este esquema tiene niveles intermedios de errores de inclusión y exclusión, 51% y 46% respectivamente. Esto se debe a que en los criterios de elegibilidad se combinan criterios basados en el hogar y criterios basados en el jefe del hogar. Entre los primeros encontramos que el subsidio se otorga a los hogares indigentes, lo que implica considerar el total de ingresos y miembros del hogar.[39] En cambio entre los segundos se ubican estar desempleado o tener una jubilación mínima, lo que son criterios demasiados amplios cuando no se combinan con otros requerimientos como es el caso del presente esquema.

[39] Este criterio presenta el mismo problema que lo comentado para el esquema de tarifa social de agua y saneamiento de la Ciudad de Buenos Aires.

Focalización del esquema TIS

Este esquema es el que está propuesto por un proyecto de ley nacional que ya cuenta con la aprobación de la Cámara de Senadores de la Nación. Dada la importancia que tendría este esquema en el caso en que se apruebe esta ley, se realizará un análisis más profundo de su focalización, considerándose factores adicionales como la definición de la población objetivo, el impacto de las diferencias regionales[40] y el efecto de variables excluyentes.

[40] Como se mencionó anteriormente las definiciones de regiones son las realizadas por el INDEC.

Como se puede ver en el *Gráfico 3* la focalización de este esquema presenta un bajo nivel de error de inclusión y un alto error de exclusión, 10% y 84% respectivamente. Esta focalización es muy similar a la obtenida con el esquema basado en el PJH, donde los errores antes mencionados son de 15% y 86% respectivamente. Esta similitud se debe a que uno de los criterios elegidos para percibir el beneficio en el esquema TIS es tener este plan. Las pequeñas diferencias surgen porque en el esquema TIS se le otorga el beneficio además a aquellas personas que están desempleadas o que son jubilados y reciben la jubilación mínima, y porque en el esquema TIS se emplean como variables excluyentes la tenencia de los servicios de teléfono y/o televisión por cable.

Efecto de las diferencias regionales

El impacto sobre los errores de exclusión e inclusión de hacer una diferenciación en base a las distintas regiones del país se puede apreciar en el *Gráfico 4*.

Las diferencias entre las regiones para ambos tipos de error son significativas. Por ejemplo las diferencias entre el error de inclusión más bajo correspondiente a la región Patagónica, 4,48%, y el error de inclusión más alto correspondiente a la región Noreste, 18,33%, son importantes. En este caso la principal explicación de estas diferencias surge de la más correcta asignación de los programas PJH en

algunas regiones, como es el caso de la región Patagónica, y del efecto diferenciado de las variables excluyentes en las distintas regiones.

En el caso del error de exclusión justamente, las regiones Noreste y Patagónica invierten los roles, donde la región del Noreste es la región que muestra el menor error de exclusión, 69,99%, y la región Patagónica el mayor, 90,35%. Esto muestra, nuevamente, la relevancia de relación inversa entre los tipos de errores.

Efecto de las variables excluyentes

El esquema de la TIS analizado plantea como variables excluyentes tener acceso al servicio telefónico y/o al servicio de televisión por cable o satelital. Estas variables excluyentes se plantean el rol de eliminar beneficiarios que si bien cumplen con los otros criterios de elegibilidad no realizan una correcta asignación de sus recursos, ya que tienen servicios de infraestructura que no son prioritarios, y por lo tanto no deben recibir el beneficio de la tarifa social.

En el análisis realizado se trabajó con tres opciones de variables excluyentes con el objetivo de poder profundizar y comparar el esquema planteado con otras opciones: la opción definida por el esquema original de la TIS recibe el nombre de *opción 1*, en la siguiente alternativa se definió como variable excluyente el acceso a gas de red y recibe el nombre de *opción 2* y finalmente la tercera opción es no emplear ninguna variable excluyente, y la denominamos *opción 3*.[41]

Se observa que el acceso a estos servicios utilizados como variables excluyentes aumenta a medida que nos ubicamos en los quintiles superiores del ingreso per cápita familiar para las dos opciones, lo que validaría la utilización de las mismas como variables excluyentes ya que la tenencia de estos servicios se asocia con mayores niveles de ingreso. Pero por contrapartida se encuentra también un elevado nivel de acceso a ambos servicios para los dos primeros quintiles, donde se concentran los hogares pobres[42] e indigentes. Especialmente resulta muy elevada la cobertura para la opción 1 tanto para el primer quintil como para el segundo, los valores respectivos son 40% y 81%. Esto implica, por ejemplo, que el 80% de los hogares del quintil 2 serían excluidos del beneficio de la tarifa social.

[41] En el gráfico no se representa la opción sin variables excluyentes porque ésta justamente no incorpora ninguna restricción adicional a los criterios de elegibilidad.

[42] El valor de la línea de pobreza del primer semestre de 2005 es de 256,15 que coincide prácticamente con el ingreso *per cápita* familiar máximo del segundo quintil del ingreso per cápita familiar, 261,43.

Gráfico 4. Focalización por regiones - TIS - EPH 2005

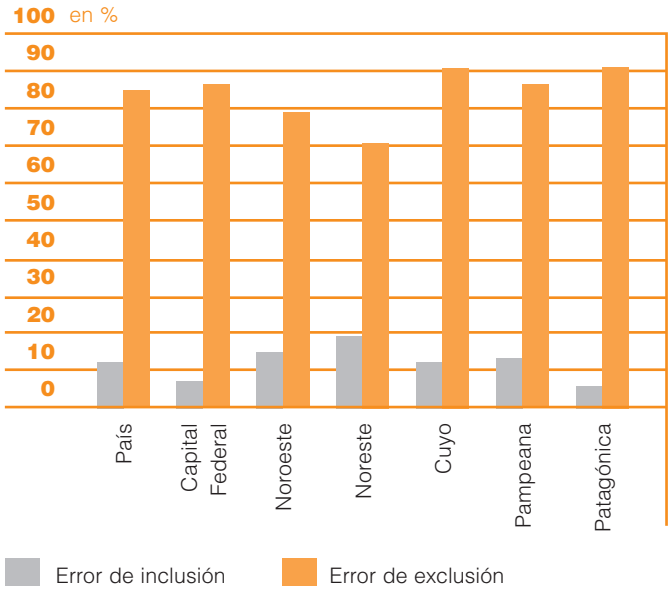
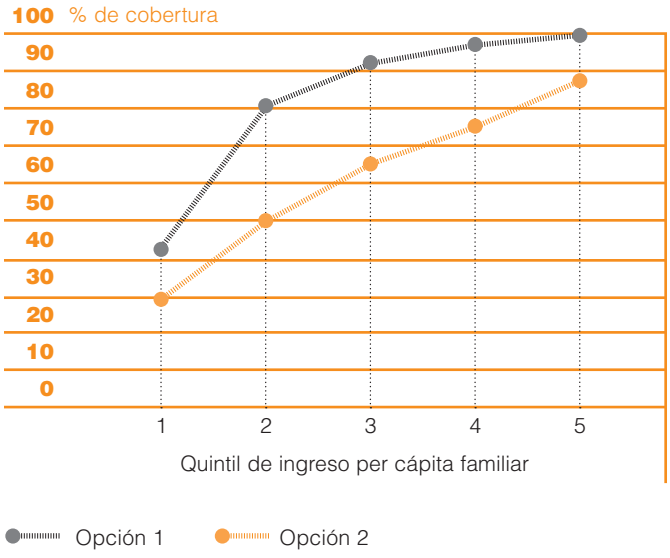


Gráfico 5. Acceso a las variables excluyentes por quintiles



En cambio si consideramos al acceso a gas de red como la variable excluyente, lo que constituye la opción 2, se reduce el porcentaje de cobertura en los dos primeros quintiles, a 29% y 50% respectivamente. Esta reducción se hace a costa de incrementar la posibilidad de que individuos que no pertenecen a la población objetivo de cualquier esquema de tarifa social sean incluidos ya que el nivel de cobertura de este servicio no es tan elevado para los quintiles 3 y 4.

El *Gráfico 5* nos indicaría *a priori* que la opción 2 es una mejor alternativa dados su menor cobertura en los primeros quintiles y la mayor relevancia del error de exclusión por sobre el error de inclusión. Este análisis preliminar requiere de una mayor profundización a través del cálculo de los errores de inclusión y exclusión para las distintas opciones. En los *Gráficos 6* y *7* se observan la focalización del esquema TIS con las tres opciones antes mencionadas.

Si consideramos primero el error de inclusión se observa que las dos opciones que incluyen variables excluyentes reducen significativamente este error tanto para el país como para la mayoría de las regiones. En este punto se destaca que en la región Noreste la utilización del acceso al gas de red como variable excluyente no genera ninguna reducción en el error de inclusión respecto a la alternativa sin variables excluyentes, esto se debe a la nula cobertura de este servicio en la región. También se observa que en la región Pampeana y en la región Patagónica cualquiera de las dos opciones de variables excluyentes tiene el mismo efecto sobre el error de inclusión debido a la fuerte penetración del gas natural.

En términos de magnitudes el error de inclusión para la alternativa sin variables excluyentes, opción 3, varía entre 31% y 50% para las regiones Noreste y Cuyo respectivamente, en cambio la opción 2 presenta errores de inclusión entre 4% y 36% para las regiones Patagónica y Cuyo respectivamente. Finalmente el error de inclusión para la opción 1 en las distintas regiones se ubica en el intervalo 4% y 18%, definido por las regiones Patagónica y Noreste respectivamente.

En el *Gráfico 7* tenemos la contracara de incorporar mayores restricciones de acceso, esto es un incremento del error de exclusión. En las regiones en que las variables excluyentes reducen el error de inclusión aumentan el error de exclusión de manera

Gráfico 6. Error de Inclusión TIS para Pobreza

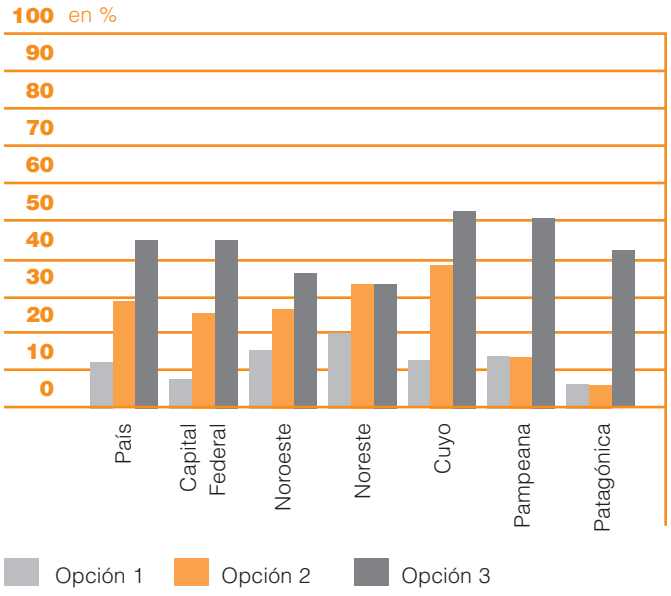
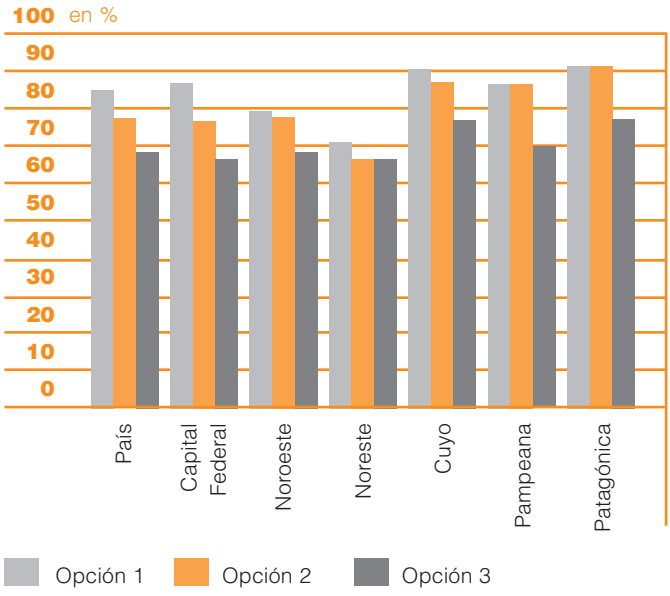


Gráfico 7. Error de Exclusión TIS para Pobreza



significativa. A nivel país el error de exclusión es de 84%, 76% y 67% para las opciones 1, 2 y 3 respectivamente. Al igual que el caso del error de inclusión se presentan las mismas particularidades para las regiones Noreste, Pampeana y Patagónica. También se observa que en Capital Federal se produce el mayor aumento del error de exclusión entre la opción 3 y la opción 1, del 65% al 85%, lo que se explica por la amplia difusión de los servicios de telefonía y televisión por cable.

En términos de recomendaciones se deduce que al momento de definir las variables excluyentes se deben considerar las diferencias regionales en el acceso a las variables seleccionadas. En particular, para las regiones Patagónica y Pampeana trabajar con las variables excluyentes de la opción 1, servicio telefónico y/o televisión paga, y de la opción 2, acceso a gas de red, es similar. En el caso de la región Noreste la similitud se encuentra entre las opciones 2 y 3, por lo tanto excluir beneficiarios en función del acceso a gas de red no tiene ningún efecto. Finalmente para Capital Federal se observa que la opción 1 eleva mucho el error de exclusión, por lo tanto parecería una opción más interesante trabajar con el acceso al gas de red como variable excluyente.

5.3. Costo de financiamiento de tarifas sociales

5.3.1. Costo de una política de tarifa social óptima:

La participación del costo de una canasta meritoria[43] de electricidad[44] y agua[45] en la línea de pobreza e indigencia para una familia tipo para los años 2002 y 2005 para el Gran Buenos Aires se puede ver en el *Cuadro 2*.[46]

Se observa que para una familia tipo, tanto en 2002 como en 2005, la participación de los costos de las canastas meritorias se ubican por debajo del 5%, umbral definido en la literatura especializada como máximo para la tarifa social óptima. Además se puede ver que la participación ha caído en los últimos años como consecuencia del congelamiento de las tarifas y el aumento de los precios.

En el caso en que nos fijamos en la participación de los costos de las canastas meritorias en la línea de indigencia se observa una situación similar en la cual, salvo para el caso del costo de la canasta meritoria de electricidad en 2002, las participaciones se ubican por debajo del nivel de 5%.

Por otro lado, la definición del consumo meritorio nos da marco para analizar el costo bimensual de financiar una tarifa socialmente óptima en el sector eléctrico. Este análisis se realiza únicamente para el sector de electricidad ya que no hay información suficiente para obtener el costo mensual del servicio de agua y saneamiento.[47/48]

El valor de la canasta meritoria del servicio de electricidad se obtuvo aplicando los esquemas tarifarios actuales de cada aglomerado para el nivel de consumo bimensual de 240 kw/h.[49] Dado que los esquemas tarifarios actuales, en su mayoría, no han sido ajustados después de la devaluación en este análisis además se simulan

Cuadro 2

	Indigencia		Pobreza	
	Electricidad	Agua	Electricidad	Agua
May-2005	4,5%	2,6%	2,1%	1,2%
May-2002	5,9%	3,5%	2,5%	1,5%

[43] Por canasta meritoria se entiende a un nivel de consumo necesario para satisfacer las necesidades principales del hogar en términos del servicio considerado.

[44] En el sector de electricidad se define una canasta meritoria bimestral de 240 kw/h. La definición de esta canasta se basó en considerar los principales artefactos eléctricos y fijar un nivel de uso para obtener así el nivel de consumo bimensual. Este valor es el que empleamos en el presente trabajo.

[45] Para agua y saneamiento se definió el gasto en consumo meritorio como la tarifa mínima del servicio no medido.

[46] Una consideración importante al momento de realizar este análisis surge de que los niveles de pobreza e indigencia del Gran Buenos Aires cayeron del 49,7% y 22,7% respectivamente en 2002 al 37,7% y al 12,6% respectivamente en 2005.

[47] Esta falta de información se debe a que la mayoría de los esquemas tarifarios en el sector de agua se basan en el esquema de la Tarifa Básica Bimensual (TBB) que determina el valor de la tarifa en función de una serie de indicadores sobre la vivienda y la zona de residencia que no están disponibles en la EPH.

[48] El sector del gas no se encuentra dentro del marco de este trabajo.

[49] La fuente de información sobre los esquemas tarifarios vigentes es la Asociación de Distribuidores de Electricidad de la República Argentina (ADEERA) que publica el costo mensual promedio por kw/h para distintos niveles de consumo. Además informa el costo impositivo para cada uno de los aglomerados.

aumentos tarifarios del 10%, 30% y 50%, tanto para el costo fijo como para el costo variable de los distintos esquemas, simulando potenciales aumentos.

Finalmente, una vez que tenemos el valor de la canasta meritoria lo comparamos con el 5% del ingreso total del hogar. En caso que el valor de la canasta meritoria exceda el 5% del ingreso del hogar, se considera que el Estado tiene que financiar la diferencia. De esta manera se evita que algún hogar gaste más del 5% en un consumo meritorio de electricidad. Es importante destacar que este ejercicio se realiza para toda la Argentina.

En el *Gráfico 8* se observa el monto de financiamiento para cada uno de los quintiles del ingreso per cápita familiar para cada una de las opciones, el esquema tarifario actual y los aumentos tarifarios postulados.

En el caso del esquema tarifario actual se obtiene que únicamente necesitan financiamiento hogares que pertenecen al primer y segundo quintil. En el caso del primer quintil el monto bimensual de financiamiento necesario es de $16 millones, que se reduce a $80 mil para el quintil 2.

Si consideramos, ahora, los casos con aumentos tarifarios se observa que el costo bimensual para el financiamiento de cada quintil aumenta más que proporcionalmente que la tarifa. Esto se debe a que como consecuencia del aumento tarifario hay hogares que antes del mismo gastaban menos del 5% en la canasta meritoria de electricidad y que luego del mismo pasan a gastar un porcentaje mayor al 5%.[50] Por ejemplo en el quintil 1 la necesidad de financiamiento aumenta de $16 millones para el esquema actual a $20, $31 y $42 millones para aumentos tarifarios de 10%, 30% y 50% respectivamente. Consecuentemente, los recursos necesarios anuales para subsidiar al primer quintil son de $96 millones, pudiendo subir este monto a $123, $186 o $256 millones con aumentos tarifarios de 10%, 30% y 50% respectivamente.[51]

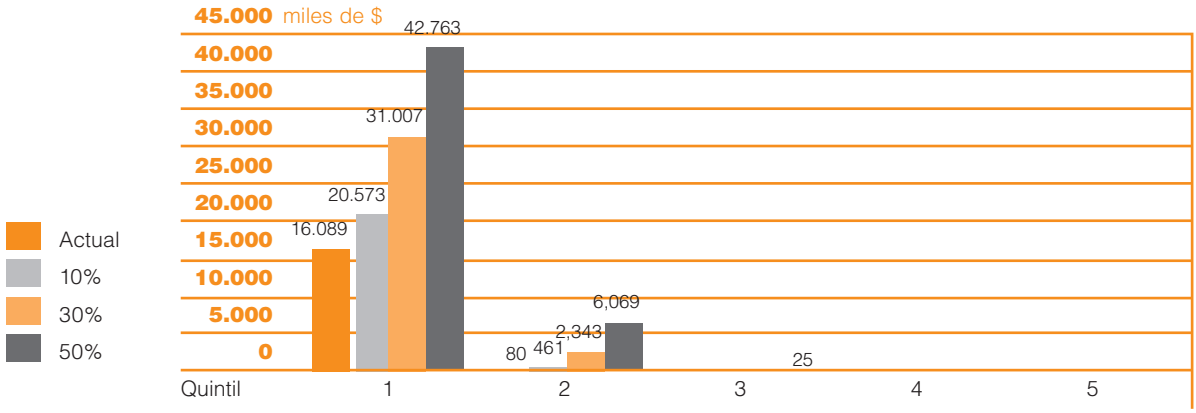
Para tener un parámetro de la posibilidad de afrontar estos recursos, podemos compararlos con los recursos disponibles en el propio sector. En este sentido, la recaudación en base al presupuesto plurianual es para el FEDEI (Fondo para Desarrollo Eléctrico del Interior) y el FCT (Fondo de Compensación Tarifaria) de $290 millones para el año 2006 y $316 millones para el año 2007.[52] Estos recursos superan con creces las necesidades actuales para subsidiar una tarifa social. Aparte, ante potenciales aumentos tarifarios motivados por aumentos de la electricidad, y dado que la recaudación de estos fondos es proporcional al precio mayorista, la disponibilidad de los recursos aumentaría proporcionalmente.

[50] El ejercicio realizado consiste en tomar el valor de la canasta meritoria de electricidad, y lo comparamos con el 5% del ingreso bimensual del hogar que figura en la EPH. Si el costo de la canasta meritoria supera al 5% se acumula diferencia como la necesidad de subsidio por parte del Estado. El aumento tarifario se incorpora multiplicando el valor de la canasta, sin impuestos, por el aumento correspondiente.

[51] Nótese que la necesidad de financiamiento se extiende al tercer quintil para el caso de un aumento tarifario del 50%, que en los demás casos no requería del mismo.

[52] http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ley-2006/plurianual/pluri_ley_actualizado.pdf.

Gráfico 8. Monto de financiamiento por quintiles



Fuente: Elaboración propia

Otra alternativa de financiamiento ante un potencial aumento tarifario surge de la consideración de los impuestos que cobran los distintos niveles de gobierno sobre el sector de distribución de electricidad. A nivel nacional los impuestos que se aplican sobre la distribución de electricidad son del 21%, y a éstos se le deben agregar los impuestos provinciales y municipales vigentes en cada aglomerado. Estos últimos representan en promedio un 11,36% adicional, con picos de 27% para las zonas de las distribuidoras EDEA, EDEN y EDES en la provincia de Buenos Aires. En forma conjunta los impuestos de los distintos niveles representan el 32,96%. Estos niveles de impuestos promedio implican que si los gobiernos en sus distintos niveles renuncian a la recaudación que obtienen a través de los impuestos sobre la distribución de electricidad se podría aumentar las tarifas desde un 21% hasta casi un 50% sin afectar los precios finales que pagan aquellos usuarios que merecen el subsidio.

El sacrificio que esté dispuesto a hacer el gobierno en función de un aumento tarifario es un punto crucial del problema actual, luego de más de cuatro años de congelamiento tarifario. El sacrificio impositivo parece una opción bastante directa, y más sencilla que el de recurrir a fondos específicos.

Del análisis de los distintos esquemas podemos deducir en forma conservadora que los montos globales destinados a subsidiar taifas sociales en la Argentina para agua y electricidad no superan los $40 millones en forma anual. De este total, se destacan los montos destinados por la provincia de Salta para agua y electricidad que para 2005 fueron de aproximadamente $14 millones. Esta cifra es llamativamente contrastable con los montos destinados en la jurisdicción más importante a nivel nacional en el sector de agua y saneamiento de la empresa AySA en la cual se destinan sólo $4 millones en forma anual.

En el sector de electricidad varias provincias utilizan los fondos del FCT para subsidiar tarifas sociales. Sin embargo, la distribución de este fondo es fuertemente inequitativo, y las provincias con mayores necesidades potenciales de recursos para tarifas sociales como Buenos Aires, Córdoba, o Santa Fe reciben muy pocos fondos de acuerdo a sus reales necesidades.[53] A su vez, la utilización de este fondo desde 2002 es discrecional por parte de cada provincia, asignándose en muchos casos para rentas generales.

Por su parte, el sector de agua y saneamiento tampoco cuenta al momento de escribirse este informe con un fondo específico del sector mediante el cual se puedan generar recursos para subsidiar tarifas sociales. En este sentido, el proyecto de ley nacional (TIS) analizado en este trabajo podría ser un paso importante a la hora de brindar un marco para la generación de un recurso para estos fines, a pesar de que su implementación sea poco clara a la fecha.

[53] Para más detalle ver Foster & CEER (2003): "La mayoría de las Provincias más pequeñas reciben un porcentaje de recursos mucho más elevado que el porcentaje de los pobres que albergan. Por otra parte, las tres provincias más grandes reciben un porcentaje de recursos muy pequeño en relación con su carga de pobreza. El caso más notorio es el de la Provincia de Buenos Aires, que recibe apenas el 2% de los recursos pero que tiene el 40% de los pobres a nivel nacional".

6. Conclusiones

Este artículo ha analizado los principales esquemas de tarifa social al consumo en la Argentina para los sectores de agua y electricidad. En este sentido, el trabajo se enmarca en un aspecto que ha cobrado relevancia a partir de la crisis generada a fines de 2001 en la Argentina, y que no había sido tratado en forma sistemática en la elaboración de los distintos marcos normativos y en las posteriores renegociaciones contractuales y revisiones tarifarias: el de la fijación de tarifas sociales o de subsidios directos para ciertos grupos de usuarios de escaso poder adquisitivo.

Con la brusca caída de los salarios reales luego de la devaluación de 2002, y la necesidad de diseñar un esquema de adecuación de las tarifas que permitan sostener la prestación de los servicios, el diseño de mecanismos de subsidios o de tarifas de carácter social es un tema fundamental que viene a dar respuesta a dos objetivos principales: amortiguar el impacto de los ajustes tarifarios entre los usuarios de menores recursos y –simultáneamente– viabilizar algún sendero de incrementos tarifarios.

A pesar de que existen fondos potencialmente disponibles para asignar a programas de tarifa social, como el FCT, en la actualidad se estima que lo efectivamente utilizado para tarifa social en todo el país no supera los $40 millones en forma anual. Se destaca por la envergadura y la madurez en su implementación, el esquema de tarifa social en Salta para los sectores de agua y electricidad. En las demás provincias y jurisdicciones, los planes elaborados son relativamente recientes y de poco alcance de recursos.

El trabajo, ante la falta de una encuesta que releve los beneficiarios de los distintos programas, analizó el grado de focalización de los criterios de elegibilidad de algunos de ellos. Las simulaciones se realizaron empleando una técnica econométrica de vinculación entre dos fuentes de información dada la ausencia de una fuente de información completa. Los esquemas se evaluaron, siguiendo la literatura internacional en el tema, en función de sus niveles de error de inclusión y exclusión.

Alternativamente se analizaron otros potenciales criterios de elegibilidad, que pueden servir por un lado como referencia para contrastar los efectivamente utilizados, y por el otro para entender mecanismos que ya han sido oportunamente propuestos para definir criterios de focalización, como la asignación de subsidios a través del consumo eléctrico, y el plan Jefes de Hogar.

En general no existe ningún esquema vigente ni alternativo que represente la mejor opción frente a las otras alternativas disponibles. La elección de un esquema en particular implica realizar un *trade-off* entre los errores de inclusión y exclusión.

Respecto al subsidio por nivel de consumo, se observa que la focalización de la tarifa social en función de este criterio no representa una buena alternativa dado sus elevados errores tanto de inclusión como de exclusión, más aún teniendo en cuenta el congelamiento de tarifas y el consecuente crecimiento de la demanda.

Por su parte, los esquemas de tarifa social basados en planes o indicadores sociales muestran, en las simulaciones realizadas, un patrón de bajos niveles de error de inclusión, pero elevados niveles de error de exclusión. En particular se evaluó la focalización a través del programa social Plan Jefes de Hogar, principal programa social del país, y a través de la focalización por Necesidades Básicas Insatisfechas. En términos comparativos entre 2002 y 2005 la focalización por el plan Jefes de Hogar empeoró mientras que la focalización por NBI tiene un mejor desempeño. En este sentido, la asignación de subsidios mediante variables que reflejen la pobreza de carácter estructural reduce los dos tipos de errores. Sin embargo, viabilizar un programa en base a características de NBI es costoso y difícil de implementar.

Respecto a los planes de tarifa social existentes, se ha observado que los criterios utilizados por los planes estudiados definen a los beneficiarios en muchos casos a partir del ingreso declarado por los postulantes. El problema que presenta utilizar este tipo de focalización es que el ingreso no resulta fácilmente medible para la administración de los esquemas ya que los individuos pueden manipular, y tienen

incentivos para así hacerlo, su declaración de ingresos, especialmente dada la elevada importancia del trabajo no registrado en la Argentina.

El último esquema evaluado fue el de Tarifa de Interés Social propuesto por el proyecto de ley nacional, donde se realizó una evaluación más profunda del esquema. Los resultados obtenidos indican que el esquema propuesto por la Tarifa de Interés Social tienen un desempeño similar a la focalización por programas o indicadores sociales. Además se determinó que el desempeño de este esquema varía de manera significativa en las distintas regiones del país. También se evaluó el efecto de las variables excluyentes en el desempeño del esquema, y se encontró que a medida que se trabajan con variables excluyentes más restrictivas el error de exclusión aumenta pero el error de inclusión cae.

Finalmente se realizó una simulación para evaluar el costo de financiar una política de tarifa social óptima, entendiendo como una situación óptima que los hogares no gasten más del 5% de sus ingresos mensuales en canastas meritorias para cada uno de los servicios de infraestructura básicos. Este ejercicio se realizó para el servicio de electricidad y a nivel de todo el país, para esto se consideraron los esquemas tarifarios de los distintos aglomerados y se partió de la definición de canasta meritoria realizada por Foster & CEER (2003). Adicionalmente se simularon ajustes tarifarios de 10%, 30% y 50% para evaluar el impacto de estas potenciales medidas.

Este ejercicio de simulación de costos muestra que la necesidad de financiamiento con los esquemas tarifarios se concentra en el primer quintil de la población y representa $96 millones anuales. A medida que se fueron simulando ajustes tarifarios, el monto anual de financiamiento para el primer quintil pasa a $123, $186 o $256 millones para los aumentos tarifarios antes mencionados. Otra consecuencia del aumento tarifario es que la necesidad de financiamiento se extiende hasta el tercer quintil para un aumento tarifario del 50%. Respecto a este punto es importante mencionar que la recaudación del FEDEI y FCT para los años 2006 y 2007 alcanzan los $290 y $316 millones lo que implica que se podría financiar con estos recursos casi todo el costo de esta política de tarifa social óptima en el sector, inclusive con un aumento tarifario del 50%.

Otra alternativa de financiamiento para un potencial aumento tarifario surge de la consideración de los impuestos que cobran los distintos niveles de gobierno sobre la distribución de electricidad. A nivel nacional los impuestos que se aplican sobre la distribución de electricidad representan el 21%, y a éstos se le deben agregar los impuestos provinciales y municipales vigentes en cada aglomerado. Estos últimos representan en promedio un 11,36% adicional, con picos de 27% para las zonas de las distribuidoras EDEA, EDEN y EDES en la provincia de Buenos Aires. En forma conjunta los impuestos de los distintos niveles representan el 32,96%. Estos niveles de impuestos promedio implican que si los gobiernos, en sus distintos niveles, renuncian a la recaudación que obtienen a través de los impuestos, se podrían aumentar las tarifas desde un 21% hasta casi un 50% sin afectar los precios finales que pagan aquellos usuarios que merecen el subsidio.