

LA TARIFA SOCIAL

Expositor: Andrés Ernesto Di Pelino



Algunos conceptos sobre pobreza energética

La pobreza energética es la imposibilidad de un hogar de satisfacer una cantidad mínima de servicios de la energía para sus necesidades básicas, como conservar la vivienda en unas condiciones de climatización apropiadas para la salud (18 a 20° C en invierno y 25° C en verano).

Las causas que generan esta precariedad energética son disímiles: bajos ingresos del hogar, calidad insuficiente del hogar, precios elevados de la energía, precios elevados de la vivienda, etc.

Sus derivaciones en el bienestar son también variadas: temperaturas de la vivienda inadecuadas, incidencias sobre la salud física y mental, riesgo de endeudamiento y desconexión del suministro, degradación de los edificios, derroche de energía, emisiones, etc.

Antecedentes históricos

Debe considerarse que no existe una definición ni una medida estándar que determine la pobreza energética. La noción de pobreza energética comienza a utilizarse a finales de los 80 en el Reino Unido, y se refiere a aquellos consumidores que utilizan más del 10% de sus ingresos para mantener su hogar en condiciones óptimas de temperatura. Esta definición es una manera fácil y objetiva de medir la pobreza energética, sin embargo exhibe varias limitaciones.

Causas y consecuencias de la pobreza energética:

La pobreza es considerada de forma muy subjetiva y relativa. Ello nos da a entender que nuestra percepción de pobreza depende de la situación en que nos encontramos (Por ejemplo, dentro del mercado laboral disponer de un trabajo de forma parcial o total). Pero también depende de los valores de nuestra sociedad, tanto culturales como sociales (no poder mantener energéticamente condiciones favorables en nuestros hogares, no es considerado de la misma forma en un país en fase de desarrollo).

El concepto de pobreza energética esta actualmente emergiendo en la mayoría de los países europeos como una forma particular de pobreza. Pobreza, como concepto, puede ser considerado como un nivel de vida incierto en el cual es difícil restablecer o mantener una adecuada situación financiera. Debe entenderse el concepto de una forma global y subrayarse que la pobreza energética es un asunto a nivel internacional.

El European Fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE) en su estudio de “Diagnosis de las causas y de las consecuencias de pobreza energética en Bélgica, Francia, Italia, España y Reino Unido”, señala tres causales para la pobreza energética, a saber:

- i. Bajos ingresos.**
- ii. Las viviendas.**
- iii. El precio de la energía.**

Introducción a la Tarifa Social

Los Estados con frecuencia subsidian a los sectores más pobres para que estos logren alcanzar ciertos niveles de consumo en materia de servicios públicos. Esto debe ser entendido como una política pública que cuenta con amplia aceptación general. Mediante asistencia directa o indirecta, parcial o total, los pobres reciben ayuda para afrontar sus gastos en materia de servicios básicos como la electricidad y el gas (entre otros).

En el entendimiento de que el Estado se preocupa por una mejor distribución del ingreso y en una reducción de la brecha entre ricos y pobres, la ayuda que entrega para afrontar los gastos de los servicios públicos básicos, no solo posibilita su utilización (dónde de lo contrario quedarían excluidos como usuarios), sino que les permite liberar parte de su ingreso y volcarlo al consumo de otros bienes. No debe perderse de vista que el Estado asimismo debe bregar por el acceso universal a dichos servicios (en ciertos países este mandato tiene rango constitucional).

Para lograr que las familias pobres accedan a consumir existen a grandes rasgos dos formas: la primera es a través de una tarificación única igual para todos, que se verá complementada con un subsidio estatal directo que el Estado entregará a las familias de bajos recursos con el fin de que sea descontado en la factura del servicio; y la segunda forma es a través de la implementación de un sistema de tarifas diferenciadas donde los pobres pagarán menos y los ricos pagarán tarifas en forma incremental de manera de que a través de dichos importes mayores se cubran los importes bajos de las familias pobres.

Este último mecanismo presupone que las familias consumen más a medida que su ingreso resulta más alto y que por ello es justo que contribuyan a solventar el consumo de los que menos tienen (1).

(1) muchos especialistas no coinciden con este supuesto.

Si bien ambos mecanismos apuntan a un mismo efecto, la diferencia radica que la primera forma resulta financiada con los recursos del Tesoro General (vale decir con recursos generales de la Nación), en tanto la segunda lo es a través de las tarifas sociales donde los que más tienen financian a los que menos poseen a través de un esquema de tarifas diferenciadas y crecientes en forma progresiva donde se supone será considerado el nivel socioeconómico de unas y otras familias.

Marco Teórico

En la Teoría de la Economía del Bienestar se señalaba que toda vez que era posible mejorar a un agente sin desmejorar al resto, la economía no se encontraba en un punto óptimo (*en términos paretianos (2)*).

(2) A Vilfredo Pareto (economista ítalo-suizo 1848-1923) se le acredita el concepto denominado óptimo paretiano (u optimalidad) relativo a que los recursos se distribuyen de manera óptima cuando un individuo no puede moverse a una posición mejor sin poner a alguien en una posición peor.

Hallar esos óptimos no resulta simple ya que para ello deben conocerse las funciones de utilidad de los individuos suponiéndose que existe forma de establecer las preferencias de los consumidores. A esto también deben agregarse las dificultades que aparecen cuando uno trabaja con bienes públicos, cuando existen diversas externalidades y/o cuando la información es incompleta.

En el estudio de Acevedo Antimil, Arancibia Mattar, Bradanovich Pozo y Flores Loredó relacionado con las tarifas sociales para los servicios de aguas potables en Chile se menciona que “...otra crítica frecuente a los métodos clásicos de mercado aparece cuando introducimos un requisito de equidad en la distribución de los ingresos...” .

Los autores agregan la problemática planteada en torno a la “*elección social*” donde deben ordenarse las preferencias y tomarse decisiones “*éticas*”. Siendo que estas elecciones sociales procurarán determinar “*...qué políticas económicas se aplicarán de acuerdo a una cierta escala de valores...*”.

En la Economía del Bienestar, para poder resolver el problema deberá establecerse la función de Utilidad:

$U_i: X \rightarrow R$ de cada agente i ; donde $i=1, 2, \dots, n$ (es el número finito de agentes) y donde X (será el conjunto de alternativas).

Entendiendo el concepto de equidad como una mejor (más igualitaria) distribución del ingreso entre los hogares, la implementación de tarifa social estará debidamente justificada a la vez que será socialmente deseable.

Revisión de la Literatura

En el estudio de Navajas se señala que el financiamiento de la infraestructura estuvo sujeto a la intervención pública como así también a la participación privada; donde se mezclaron fondos originados por las ventas y fondos provenientes del presupuesto público.

En el entendimiento de que una política de desarrollo con inclusión y equidad requiere del acceso lo más vasto posible de la población; se requieren precios/tarifas que en muchos casos colisionan con la capacidad de pago de amplios sectores sociales (pobres). Sabido es que resulta inviable para estos sectores acceder al consumo de los servicios públicos de no mediar los subsidios.

Estos últimos podrán ser –tal como se señaló en la introducción- directos a cargo del Estado o cruzados (para algunos especialistas léase tarifa social en su acepción ortodoxa).

Navajas marca que “...la tarifa social es mucho más que una tarificación con objetivos distributivos, y lo que normalmente lleva a esa denominación engloba una familia amplia de mecanismos de subsidio dirigidos a que los sectores con menores recursos puedan satisfacer sus necesidades básicas de servicios de infraestructura a un costo razonable...”-

Con ello el autor se refiere a que deben ser considerados asimismo las políticas de subsidios, tarifarias, impositivas y comerciales de las empresas prestadoras.

En Latinoamérica han sido utilizados diversos mecanismos para subsidiar el consumo y/o permitir el acceso a la prestación de grupos de bajos ingresos. En el cuadro a continuación pueden apreciarse las relaciones que en los diferentes países existe entre la focalización de los subsidios y los tipos de estructuras tarifarias:

Tipologías de subsidios al consumo de servicios de infraestructura

Bloques tarifarios no uniformes

NO

SI

Subsidios focalizados

NO

Gas Natural: Argentina, México

Agua: Costa Rica, Uruguay
 Electricidad: Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay
 Gas Natural: Brasil, Chile, Mexico (DF)

SI

Agua: Argentina, Chile

Electricidad: Chile

Gas Natural: Colombia

Agua: Bolivia, Brasil, Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú
 Electricidad: Argentina, Brasil, Colombia, Perú
 Gas Natural: Bolivia

Fuente: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)

Subsidios al consumo de servicios de infraestructura: Los tres paradigmas

Del análisis anterior surge lo que podrían denominarse tres paradigmas según resulte el manejo de los subsidios al consumo de servicios públicos. Navajas (ob.cit.) hace referencia a que el “default” frente a estos tres mecanismos dará lugar a lo que se denomina una política de subsidios “uniforme y no-focalizados”. Esta mención resultará de interés para el caso argentino.

- 1) El primer paradigma se apoya en lo que se denomina subsidio focalizado con comprobación previa y directa de medios de vida de los hogares (CPMV). Este mecanismo ha sido muy estudiado en la literatura sobre la materia.**
- 2) El segundo paradigma se da cuando la focalización no se basa en un seguimiento directo de las características de los hogares, sino que ocurre cuando se usa como “proxy” las características de la zona o de las viviendas en donde viven las familias. Hancevic y Navajas denominan esta modalidad tarifas cuasi-catastrales (TCC) por su semejanza a la determinación de impuestos a la propiedad urbana.**

3) El tercer paradigma es aquel en el que el mecanismo de subsidio está vinculado al consumo del servicio. En este paradigma se puede ser excluyente (para el caso en que si el consumo está por encima de un cierto umbral de consumo, se pierde el subsidio) o incluyente (esto es, solo el consumo por encima del umbral pierde el subsidio, mientras que las unidades iniciales no). Esta segunda variante se conoce dentro de la literatura de los servicios públicos y la regulación como “Esquemas de Bajo Consumo” (EBC).

Los autores mencionan que:

“...resultados empíricos sobre el funcionamiento de estos paradigmas tienden a mostrar un ordenamiento, en cuanto a la calidad de la política de subsidios, que va en el orden en que fueron expuestos...”.

Error de exclusión y error de inclusión:

Como error de exclusión debe entenderse el porcentaje de hogares (sobre el total) que merecen recibir el subsidio, pero que por alguna razón van a estar excluidos del mismo.

Por otra parte el error de inclusión es el porcentaje de hogares (respecto de aquellos que reciben el subsidio) que no merecen recibir el subsidio.

El primer paradigma (centrado en los subsidios focalizados) es el que minimiza ambos errores. Por el contrario el tercer paradigma suele ser el que peor funciona en ambas dimensiones.

En el extremo de los subsidios generalizados y uniformes, la cantidad de hogares que recibe el subsidio es igual al total de hogares, por lo que el error de exclusión no cuenta, pero al costo de acrecentar el error de inclusión con un costo presupuestario total colosal.

La Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas llevó a cabo un estudio en el ámbito de los servicios de infraestructura en la Argentina cuyos resultados vieron la luz en el transcurso del año 2007.

La investigación tuvo como propósito la búsqueda de sinergias entre dos enfoques diferentes del problema, quedando los mismos planteados de la siguiente forma:

- a) El enfoque de diseño de focalización de subsidios en programas sociales, que mira a la tarifa social como un programa de transferencias que debe evaluarse en cuanto a su efectividad siguiendo los parámetros de la literatura de diseño y evaluación de programas sociales.**

b) El enfoque de la tarificación y regulación de los servicios públicos que explora con más detalle la anatomía de los esquemas tarifarios para integrar tanto cuestiones de diseño tarifario como cuestiones relativas a los límites a los subsidios cruzados tales que acomoden a una tarifa social dentro de lo que podrían denominarse “buenos modales regulatorios”.

El primero de los enfoques objeta la tarificación multi-bloque por considerar la baja correlación existente entre el ingreso per-cápita familiar y el consumo del servicio público (numerosos son los ejemplos sobre todo en el caso eléctrico).

En este orden de ideas, señala que una política pública basada en el diseño de tarifas va a encontrarse con serios errores de exclusión (de los pobres) e inclusión (de ricos que no debieran porque verse favorecidos). Por tanto este enfoque pone el énfasis en que el diseño de los subsidios debe vincularse a los indicadores de nivel de vida de las familias, ganando con ello un mejor poder de focalización.

Por último se señala como aspecto central el acceso (o cobertura) a la prestación del servicio (concepto ligado a la universalidad de las prestaciones de los servicios públicos).

En tanto el segundo enfoque, se preocupa de los altos costos de transacción que importan la implementación de los programas sociales, a la vez que plantea una posición de escepticismo en torno al financiamiento vía precios de la infraestructura del servicio y del financiamiento de los gastos que insumirá el subsidio (que a priori se supone provendrá de fondos públicos).

Muy importante es mencionar que este enfoque considera compatible la incorporación de indicadores de medios de vida de los hogares (más allá de la tarificación) para el diseño de los cuadros tarifarios.

Por lo tanto los autores entienden que ambos enfoques son complementarios y que deben ser considerados en forma conjunta.

Para el caso argentino relativo a tarifa social, se requiere un esfuerzo adicional por cuanto no resulta sencillo encuadrar a los sectores involucrados en las clasificaciones convencionales ya que juegan aspectos relativos al federalismo, multiplicidad de marcos regulatorios y su consecuente variedad de instrumentos.

El caso argentino plantea una serie de particularidades, a saber:

- i. Como consecuencia de un congelamiento para las tarifas residenciales (6) a la salida de la convertibilidad debió instrumentarse la financiación del Tesoro General vía subsidios a la energía y otros.**

(6) Para el gas a nivel de todo el país y para los demás servicios en la región metropolitana Buenos Aires.

ii. En materia de servicios públicos energéticos debe considerarse que mientras en materia eléctrica el acceso es casi total, no ocurre lo mismo en el gas. Por ello los sectores que no acceden al servicio de gas por red (los de más bajos recursos) se ven obligados a recurrir a la garrafa de GLP (7). En consecuencia el foco en materia de gas debe centrarse tanto en el acceso como en el consumo.

(7) Gas Licuado de Petróleo (mercado “desregulado” y cuyo producto a igual nivel energético cuesta sensiblemente más caro).

- iii. La poca experiencia de la Argentina en cuanto a las políticas públicas “focalizadas” en materia de energéticos debió ser tenida en cuenta a la hora de estimar las posibilidades de éxito en las mismas. También debió ser considerada la relación costo-efectividad administrativa.**

- iv. Los primeros ensayos de implementación de tarifa social en el área metropolitana Buenos Aires tuvieron diversos desafíos.**

- v. Finalmente y opuesto a lo anterior resulta la multiplicidad de marcos regulatorios provinciales en materia eléctrica con una marcada impronta federalista.**



MUCHAS GRACIAS!

Andrés Ernesto DI PELINO
a_dipel@yahoo.com.ar

