

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

NAVAJAS, F., (compilador), *Tarifa Social. En los sectores de infraestructura en la Argentina*, Ed. Temas, Buenos Aires, 2008, 236 pp.

Esta es una obra conjunta cuyo editor es Fernando Navajas, quien compila valiosos aportes referidos a la problemática de la tarifa social en Argentina, todos ellos inspirados en una misma corriente de estudio. El texto se ha ordenado en cinco capítulos, y la presente reseña se estructura respetando la misma organización del libro, analizando cada capítulo en forma aislada.

Respecto a la relevancia de este tema es necesario mencionar que a partir de la crisis social y económica que se inició a comienzos del año 2002 y que derivó en un congelamiento nominal de precios y tarifas que pagan los usuarios residenciales de los servicios públicos en Argentina, han surgido recomendaciones en múltiples ámbitos en relación a la implementación de un programa de tarifa social que acompañe un programa de ajuste de precios. Esta es una problemática relativamente nueva, en la cual no existen muchos trabajos de investigación sobre los programas de tarifa social en los sectores de infraestructura, y de allí deriva la importancia de esta obra.

En el capítulo I, *La Incidencia distributiva del acceso, gasto y consumo de los servicios públicos*, Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo, introducen al lector en la problemática general del texto. Plantean que desde la devaluación del peso a comienzos del año 2002 se viene postergando la revisión tarifaria de los servicios públicos en Argentina. Identifican dos sectores en conflicto, por un lado las empresas del sector que sostienen que los niveles tarifarios actuales se encuentran muy por debajo de los costos, conduciendo a las empresas a una conflictiva situación financiera, que ha generado desinversión en el sector. Y por otro lado, la crisis de la convertibilidad implicó en los primeros años aumentar los niveles de pobreza y desempleo, para lo cual el reordenamiento de las tarifas resultaba políticamente inviable. Los autores, plantean que es necesario considerar estas dos caras de un mismo problema, para que las empresas puedan sostener su actividad y asegurar las inversiones en el sector y las familias pertenecientes a los deciles más bajos de ingresos accedan al servicio público. Para esto los autores proponen los esquemas de tarifa social, que son tarifas subsidiadas para el consumo o conexión de la población carenciada. El trabajo estudia la incidencia distributiva del acceso, gasto y consumo físico de varios servicios públicos, y del gas envasado que actúa como

sustituto cuando el servicio de gas natural provisto públicamente no se encuentra disponible. En este sentido indaga cuál es el impacto en los presupuestos familiares de los gastos en servicios públicos para los distintos estratos socioeconómicos y determina que si bien los gastos en servicios públicos son levemente crecientes con los ingresos, los mismos tienen una fuerte participación en el presupuesto de los hogares menos favorecidos, lo que aparece como una primera justificación para la adopción de un esquema de tarifas sociales, orientado a mejorar el acceso y aliviar la carga presupuestaria de las familias más pobres. Asimismo encuentran que cuando la relación entre el ingreso y el consumo de servicios públicos es débil, las familias que consumen poco no son necesariamente las más pobres, de manera que una política orientada a subsidiar los consumos bajos no va alcanzar necesariamente a las familias más pobres, y termina favoreciendo a familias no pobres de consumos bajos.

En el capítulo II, *Efectos Distributivos de esquemas alternativos de tarifas sociales: una exploración cuantitativa*, los autores Mariana Marchionni, Walter Sosa Escudero y Javier Alejo, analizan empíricamente la incidencia distributiva de algunas alternativas de subsidios a los usuarios actuales o potenciales de los servicios públicos (tarifas sociales). Particularmente se concentra en los servicios de electricidad, gas natural y su sustituto más cercano, el gas envasado. Evalúan el desempeño de las tarifas sociales como instrumentos de política social teniendo en cuenta tres dimensiones: la primera analiza la eficacia del mecanismo de focalización, identificando apropiadamente la población objetivo de la tarifa social, la segunda se centra en analizar qué parte de los beneficios se lleva la población objetivo y la tercera estudia el impacto relativo del subsidio en relación al presupuesto de los hogares. Encuentran que la focalización en base a las cantidades consumidas es por lo general regresiva (beneficia relativamente menos a los pobres) a causa de la débil relación entre consumos e ingresos y de los problemas de acceso a los servicios de los sectores de la población de los deciles más bajos de ingresos, aunque encuentran que los subsidios al consumo de GLP o a la conexión a las red de gas natural son fuertemente progresivos. El aporte de este trabajo es brindar una metodología concreta que permita aplicarlo a otros servicios públicos, o para implementar otras evaluaciones con escenarios más complejos que los propuestos por los autores.

En el capítulo III, *Adaptación Tarifaria y tarifa social: Simulaciones para gas natural y electricidad en el AMBA*, los autores Pedro Hancevic y Fernando Navajas, proponen un ejercicio empírico que considera la introducción de subsidios, dirigidos a reducir el impacto de un supuesto aumento en las tarifas residenciales de gas natural y electricidad para el caso de los hogares de la zona metropolitana de Buenos Aires. Se plantean en principio un supuesto aumento

tarifario vía un esquema que opera por descuentos a usuarios de bajo consumo dando lugar a esquemas de bajo consumo, que tienen la característica de ser rápidamente implementables pero que tienen serios problemas que surgen de ya mencionada baja correlación entre consumo de energía del hogar y el ingreso per cápita, de manera que aparecen errores de inclusión y exclusión. Por tanto analizan en este trabajo otros esquemas alternativos para implementar una tarifa social que minimice estos errores, proponiendo por un lado un esquema de subsidios directos a través de la CPMV (Comprobación Previa de Medios de Vida de los Hogares) en el que se realiza un seguimiento de los hogares de bajos recursos para ordenar los hogares de acuerdo a su condición socioeconómica. Este esquema tiene alto poder de focalización pero presenta altos costos de implementación por lo menos para Argentina. Por otro lado analiza otros dos esquemas basados en descuentos por cantidades y las características de las viviendas según la tarificación de agua potable, que tiene menores costos de implementación, más apropiado según los autores para el caso argentino.

En el capítulo IV, *La tarifa social en el servicio de electricidad para usuarios residenciales, El caso de las provincias argentinas*, su autor Walter Cont repasa los programas de tarifa social explícitos para usuarios residenciales en algunas provincias Argentinas distinguiendo por un lado, entre aquellas que utilizan un criterio selectivo de elección de beneficiarios (en términos de ingresos), y por otro lado, entre las que utilizan mecanismos de exclusión basados en el consumo o umbrales de consumo. En cuanto a la primera dimensión (selectividad) se trata de detectar, a través de una serie de atributos de los hogares, una situación de vulnerabilidad social que dificulta el pago del servicio de electricidad. Las provincias que utilizan este criterio de selectividad son: Salta, Córdoba, Santa Fé, Buenos Aires, Formosa, La Rioja, mientras que el autor detectó ausencia de mecanismos de tarifa social en la zona más poblada del país (la región metropolitana). Asimismo, analiza a nivel de microdatos los consumos de electricidad por regiones (con la encuesta de gastos de los hogares de 1996-97) y destaca que el sector eléctrico en Argentina se caracteriza por tener un elevado nivel de cobertura (99.2%) a nivel nacional, con algunos problemas específicos en grupos de bajos ingresos en zonas particulares. Concluye que una política de tarifa social definida con un enfoque sectorial debe orientarse al consumo y en algunas regiones del país, deber orientarse a garantizar el acceso al servicio. Aclara cuantitativamente por qué los mecanismos de tarifa social basados en el consumo tienen problemas de focalización ya que no existe correlación entre el ingreso de los hogares y el consumo de electricidad. Asimismo en este capítulo analiza el grado de focalización de los programas de tarifa social y la incidencia sobre los distintos grupos de ingresos. Concluye que cualquier programa de tarifa social basado solamente en el consumo tendrá errores de exclusión (al no llegar

a usuarios de altos consumos) como errores de inclusión (al considerar entre los beneficiarios a usuarios de altos ingresos y bajo consumo).

En el capítulo V, *Buenos Modales Regulatorios: El límite a los subsidios cruzados*, el autor Santiago Urbitzondo, se aparta parcialmente del análisis ortodoxo tradicional al que sólo le ocupa la eficiencia asignativa y productiva propuesta por el mecanismo de mercado, para adentrarse en una dimensión adicional de eficiencia, la denominada eficiencia distributiva de la estructura tarifaria. Esto ocurre cuando se añade el objetivo distributivo a los distintos servicios regulados, y se corrigen por ejemplo los precios de Ramsey para que éstos no sólo contemplen las elasticidades-precio de las respectivas demandas, sino que también incluyan cierta redistribución de ingresos entre usuarios, aumentando relativamente las tarifas de los servicios consumidos más intensamente por los usuarios de mayores ingresos, y bajando relativamente las tarifas de los servicios consumidos típicamente por quienes tienen menores ingresos. El autor plantea que un sistema tarifario debería tener como objetivo alcanzar diferentes dimensiones; por un lado se encuentran las dimensiones que se relacionan con la eficiencia productiva y asignativa, pero agrega una tercera dimensión que es la eficiencia política. Es un concepto más general que el de servicio universal e implica que una estructura tarifaria podría definirse como la propiedad de la misma para tener consenso en la sociedad, sobre su razonabilidad en términos de justicia distributiva, balance de objetivos políticos y económicos, etc. Introduciendo este concepto, las estructuras tarifarias podrían ser flexibles ante shocks de gran magnitud, y contener cierto seguro intertemporal entre prestador y consumidor (en el cual el primero absorbe parte de los costos de inversión en las fases depresivas del ciclo económico y las recupera en las fases expansivas). La adopción de una “tarifa social” dentro de una estructura tarifaria puede ser uno de los elementos de la “eficiencia política”.

El autor, plantea en este capítulo un llamado de atención respecto a lo que él denomina “buenos modales regulatorios en las estructuras tarifarias”. Los mismos se basan en la discusión de posibles tratos diferenciales a núcleos de usuarios que de otra manera no podrían acceder al servicio en cuestión. Propone la necesaria flexibilidad de las estructuras y mecanismos de ajuste tarifario para adaptarse a fuertes oscilaciones en el contexto económico social. El autor no propone el objetivo distributivo en sí mismo, sino que aduce que dicha flexibilidad que denomina eficiencia política contribuye directamente a los buenos modales regulatorios en materia tarifaria.

Carina Guzowski