

# LA TARIFA SOCIAL PARA EL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

**Carlos Valquez y Liliana Pereyra**

*Instituto de Economía y Finanzas  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Córdoba*

Consecuencia de la aguda crisis económica y del empobrecimiento sufrido por buena parte de la sociedad, en la provincia de Córdoba se ha implementado la tarifa social para el servicio eléctrico. Sin embargo, no sólo se ha buscado que el servicio sea asequible a los estratos de menores ingresos, sino que se ha intentado de esta forma combatir el fraude que ocasiona importantes pérdidas a la empresa distribuidora de energía (EPEC).

En esta nota se revisa la necesidad de una tarifa social, las distintas modalidades para su implementación y financiamiento y se analiza la solución propuesta para el servicio eléctrico en la provincia de Córdoba.

## **Necesidad e importancia de la tarifa social en los servicios públicos**

A pesar que la cobertura y la calidad de los servicios públicos de infraestructura se ha expandido considerablemente durante la década pasada, dicha expansión no ha sido homogénea entre los diferentes estratos sociales. Lamentablemente, los marcos regulatorios, siguiendo la experiencia internacional, no incorporaron los instrumentos necesarios para facilitar el acceso a los servicios por parte de los consumidores de menores recursos. En otras palabras, la expansión de las redes ha estado orientada hacia los segmentos más rentables del mercado, quedando ciertos grupos socioeconómicos al margen del acceso.

Sumada a esta incapacidad de acceder a los servicios se acrecienta la dificultad por parte de muchos hogares, resultado del proceso de empobrecimiento reciente, de continuar abonando los servicios de manera normal. En consecuencia el problema es doble: por un lado, imposibilidad de acceder al servicio y por otro, incapacidad de hacer frente al costo del mismo por parte de los hogares más pobres.

Debido a su naturaleza, la solución a cada uno de estos problemas será diferente. Pero en términos generales requerirá del empleo de algún tipo de subsidio y de su inclusión dentro de los respectivos marcos regulatorios.

Los motivos por los cuales es conveniente facilitar el acceso a los servicios públicos de infraestructura no son solamente éticos o morales sino que encuentran una justificación económica. El aumento del número de conectados a un sistema presenta externalidades positivas; es decir, afecta de manera positiva a la sociedad como un todo. Por ejemplo: cuanto mayor sea el número de conectados a una red eléctrica y más heterogénea sea su demanda, mayor será la confiabilidad, estabilidad y seguridad del sistema eléctrico. También existen efectos secundarios: el acceso a una línea telefónica permite acceder a otros servicios o a mayores posibilidades laborales. Finalmente, la incorporación al servicio de los más carentes va en interés de las mismas empresas porque éstas pueden mejorar su imagen social.

¿Qué impide que determinados hogares accedan al servicio? Hay muchos motivos: no existe cobertura en la zona donde vive la familia; el cargo de conexión al sistema y el costo mensual del servicio es elevado; el costo del servicio alcanza un monto muy abultado si es pagado de forma bimestral; los cargos de reconexión pueden ser muy elevados por lo que muchos hogares decidan no conectarse. Todos estos motivos están en estrecha relación con el nivel socioeconómico de los hogares.

Como se mencionó más arriba, cada uno de los problemas requerirá soluciones diferentes. Sin embargo, en esta nota no se analizarán las alternativas disponibles para promover la expansión de los servicios a zonas actualmente desatendidas. Sólo mencionaremos que la solución probablemente resulte de la combinación de subsidios por parte de los consumidores actualmente atendidos (a través de un cargo adicional en la factura) y del gobierno. Soluciones disponibles como la instalación de medidores comunitarios requieren de un análisis más detallado.

Por lo tanto, aquí se centrará la atención fundamentalmente en los instrumentos que permitan la permanencia como consumidores de los hogares más carenciados.

### Instrumentos disponibles

Las posibles soluciones que faciliten la permanencia de los clientes son variadas. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- **Tarifas en bloques crecientes.** Consisten básicamente en precios por unidad consumida crecientes según el nivel de consumo del hogar. Por ejemplo, los hogares que consumen la energía eléctrica mínima indispensable abonar un precio menor por KWh consumido que una familia que consuma una cantidad de energía sustancialmente mayor. El esquema no sólo sería aplicable a la tarifa unitaria sino que al cargo fijo mensual: cuanto mayor sea el consumo mayor sería el cargo fijo.
- **Transferencias directas.** Desde el punto de la eficiencia económica es la mejor opción dado que los precios relativos no se ven alterados. Cada consumidor paga la tarifa correspondiente. En este caso el Estado otorga a los hogares seleccionados un monto predeterminado para que afronten el costo del servicio; por lo tanto, el peso del financiamiento recae sobre el total de la población contribuyente.
- **Facilitar el pago.** Los sistemas de facturación bimestral implican que muchas veces lo que debe abonar el hogar sea una suma elevada. Es probable que prefieran realizar pequeños pagos con mayor frecuencia. Esto le permite al hogar un mejor control del consumo. Existen experiencias internacionales de medidores que funcionan con cospeles y que permiten un consumo limitado. En estos casos el precio unitario sería mayor a los fines de incorporar los costos fijos. Por otro lado, si los cargos de reconexión (en caso de suspensión del servicio por falta de pago) son elevados puede que prefieran no conectarse.
- **Autoselección.** Consiste en brindar al cliente la posibilidad de elegir de un menú la estructura tarifaria que más le satisfaga. Por ejemplo, tendría la posibilidad de elegir un cargo bajo y precio variable elevado o viceversa. Con este esquema, los hogares podrían disminuir el impacto del cargo fijo y tendrían mayores incentivos para controlar el consumo si eligen la opción de cargo fijo bajo y precio unitario alto.

El mecanismo que se implemente en la práctica puede resultar de la combinación de los arriba mencionados.

### Posibles mecanismos de financiación de los subsidios<sup>1</sup>

Tanto las transferencias directas como las tarifas en bloques crecientes implican un subsidio de algún agente al subsidiado. Quienes subsidian pueden ser determinados grupos de consumidores (por lo que pagan un servicio más caro), el total de la población (mediante un gasto público mayor) o la misma empresa. Esta última posibilidad sólo puede considerarse si no afecta la sostenibilidad del servicio en el largo plazo. Por ello, los diferentes mecanismos se relacionan con quienes son los que en última medida financian el subsidio:

---

<sup>1</sup> Ver Chisari, O. y Estache, A. (1999) "The Needs of the Poor in Infrastructure Privatization. The Role of Universal Service Obligations. The Case of Argentina." CEER, Texto de discusión N° 3, marzo.

- **Subsidios cruzados.** Las tarifas se apartan de los costos de prestación del servicio. En este caso el subsidio proviene de determinados grupos de consumidores. Las tarifas pueden variar dependiendo del consumo realizado (como en el caso de las tarifas en bloques crecientes) o de las características socioeconómicas de los hogares y puede subsidiarse tanto el cargo fijo como el consumo variable.
- **Subsidios directos.** En este caso no es el resto de los consumidores quienes subsidian ya sea la conexión, el cargo mensual o el consumo (o el servicio como un todo) sino que es el gobierno o la empresa quién afronta el costo, aunque también implican un desvío de los costos de prestación.
- **Extensión de la licencia.** Los fondos necesarios para financiar el subsidio provienen de los ingresos adicionales que obtendrá la empresa como consecuencia de la extensión en el tiempo de la licencia o el aumento del área de concesión. En este caso el subsidio recae sobre los futuros consumidores.
- **Fondo de financiamiento del servicio universal.** Es un fondo constituido por todas las empresas que operan en el mercado. Una empresa es la responsable de brindar el servicio subsidiado; aunque éste sea financiado por todas las empresas. Sólo es posible de implementar en aquellos mercados donde coexisten dos o más empresas (telecomunicaciones, por ejemplo).
- **Subastas.** El Estado otorga la provisión del servicio subsidiado a la empresa que oferte el precio menor. Es un mecanismo empleado fundamentalmente para promover la expansión de las redes en áreas remotas. Al igual que las transferencias directas el peso del financiamiento recae sobre el total de la población.
- **Disminución de los impuestos.** Se disminuyen las tarifas que deben abonar los consumidores de menores recursos mediante la eliminación o reducción sustancial de los impuestos que gravan los servicios. Es una forma de transferencia directa dado que se retraen recursos impositivos. Por lo tanto, es la sociedad en su conjunto quien subsidia.

### La tarifa social en el servicio eléctrico de la Provincia de Córdoba

EPEC es la empresa propiedad del estado cordobés encargada de la distribución de la energía en todo el ámbito de la provincia. Desde mediados de 2003 ha implementado un programa de tarifa social cuyos objetivos no están motivados sólo por fines sociales. Debido al elevado grado de fraude (conexiones clandestinas) se ha buscado mediante este instrumento blanquear la situación de numerosos hogares, con resultados iniciales alentadores.

En el caso de la provincia de Córdoba el grado de cobertura es elevado dado que la red eléctrica está muy extendida. Por lo tanto el problema no es tanto la expansión de la red como la conexión de los hogares y su permanencia como clientes.

¿Cuáles de los sistemas de financiación están disponibles para EPEC? Por sus características estarían vedadas la extensión de la licencia o área de concesión y el establecimiento de un fondo de financiamiento; mientras que están disponibles tanto los subsidios cruzados como directos y la disminución de impuestos.

A continuación se describe la solución propuesta en Córdoba para implementar la tarifa social.

El programa surge a partir de un acuerdo firmado entre la EPEC y el ERSEP (Ente Regulador de los Servicios Públicos) e implica un descuento en la tarifa final a usuarios de menores ingresos. Los beneficiarios se seleccionan teniendo en cuenta el nivel de consumo y de ingresos del hogar. Para ello se han definido dos categorías de beneficiarios:

1. **Usuarios carecientes:** son aquellas familias que, por razones de desempleo y deterioro de sus condiciones socioeconómicas, no pueden seguir pagando el servicio. A su vez, dentro de ésta categoría existen dos subcategorías:

- a. **Carecientes con medición:** se incluyen aquellas familias cuyos hogares tienen medidores. Los beneficios que reciben son los siguientes: están exentos del cargo fijo, abonando \$0.0538 por cada KWh si consumen hasta 300 KWh bimestrales y \$0.0645 por cada KWh excedente. La facturación es bimestral.
  - b. **Carecientes sin medición:** incluye a las personas que habitan las viviendas construidas por el Estado Provincial para erradicar las villas de emergencia. Sólo se cobra un cargo fijo de \$10,32 bimestrales (\$13,58 bimestrales si se consideran impuestos), independientemente de su nivel de consumo.
2. **Usuarios indigentes:** son aquellas personas de menores recursos y en situación de pauperización extrema. Estos usuarios se benefician con 200 KWh bimestrales sin cargo o "libres". Si el consumo de estas familias superara los 200 KWh por bimestre, las mismas deberán abonar \$0,0538 por KWh por los primeros 100 KWh bimestrales excedentes y \$0,0645 por KWh para el consumo que exceda los 300 KWh bimestrales.

El financiamiento está a cargo de la EPEC; es decir, no se considera el uso de subsidios cruzados sino directos. Si bien es la empresa quien financia el sistema, no debe descartarse la posibilidad de recurrir a fondos públicos si la empresa incurre en pérdidas, dado su carácter de empresa estatal.

La implementación consta de varias etapas. En un primer lugar, los municipios interesados deben firmar un convenio con el ERSEP. Luego, los usuarios interesados en acceder al subsidio necesitan tramitar la solicitud en las oficinas del ERSEP o de la EPEC. Posteriormente, se envía un asistente social a cada hogar para corroborar la veracidad de la información. Finalmente, el ERSEP confecciona un padrón que es enviado a EPEC, quién se encarga de la facturación y cobranza del servicio subsidiado.

Los resultados son, en principio, alentadores. Hasta diciembre de 2003 se han entregado 26.049 subsidios a los usuarios de energía eléctrica, de los cuales un 75% han sido destinados al grupo de usuarios indigentes y el restante 25% a carecientes<sup>2</sup>.

Aunque es la empresa quien debe hacerse cargo del financiamiento total del sistema, los beneficios recibidos han compensado sus costos. Por medio de la tarifa social se ha logrado que paguen una parte del costo del servicio aquellos hogares que anteriormente estaban conectados clandestinamente o que revestían el carácter de morosos. Adicionalmente, al conocerse el verdadero consumo de los hogares (producto de la disminución en las conexiones clandestinas) se ha mejorado la confiabilidad y seguridad del servicio eléctrico, dado que disminuyen las sobrecargas de tensión.

El diseño del esquema tiene varias ventajas, dado que combina elementos de distintos mecanismos.

Por un lado, consta de un proceso de selección de beneficiarios en base a características socioeconómicas. Al igual que lo que sucede con las transferencias directas, se entrevista a los interesados en el hogar a los fines de tener una idea aproximada del nivel de ingresos de la familia. A pesar del costo que implica la encuesta, se evita en gran parte subsidiar a hogares de ingresos altos pero de bajo consumo<sup>3</sup>.

Por otro lado, el esquema tarifario está diseñado para incentivar el consumo eficiente (al menos en el caso de los usuarios indigentes y carecientes con medición). Es decir, el usuario paga según el consumo de energía que realice. Cuanto más eficiente sea su consumo menos será lo que deba pagar.

Un inconveniente potencial se presentaría en aquellos casos en que se sustituya el consumo de artefactos a gas por otros eléctricos (calefactores eléctricos, cocinas eléctricas, etc.) dado el menor costo que implicaría para el consumidor. Sin embargo, desde el punto de vista energético es más eficiente el empleo de artefactos a gas. Por ello, es importante que la tarifa social eléctrica se integre con una tarifa social para el consumo de gas natural.

---

<sup>2</sup> La Voz del Interior, 13 de febrero de 2004.

<sup>3</sup> Como sería el caso en que el instrumento fuera exclusivamente la tarifa en bloques crecientes.

Sin embargo, con este esquema no se soluciona el problema del incentivo a defraudar a la empresa<sup>4</sup>. Dado que hay un límite de KWh dentro de los cuales se aplica la tarifa social, los consumidores siguen teniendo incentivos a falsear el consumo de energía. Si uno de los objetivos de la tarifa social era evitar el fraude y de esta forma tener un mejor conocimiento de la demanda para aumentar la confiabilidad del sistema, puede decirse que ese objetivo sólo se alcanza de forma parcial. La solución sigue requiriendo de un control estricto del fraude, su penalización, la extensión de tecnologías que impidan el fraude (cables preensamblados, por ejemplo) y de campañas educativas que aconsejen acerca del uso racional de la energía como formas de evitar sobrecargas en el sistema.

A los fines de mejorar el esquema podrían tenerse en cuenta las siguientes sugerencias. En primer lugar, existen miles de solicitudes en el ERSEP para obtener la tarifa social que se encuentran demoradas debido a la creciente demanda. Por esta razón es importante simplificar la operatoria. Para ello puede hacerse uso de la información que brinda el padrón del programa alimentario "A la mesa", que tiene amplia difusión a nivel provincial. De este programa se puede obtener información actualizada de hogares que cuentan con escasos recursos. El mismo cuenta con un relevamiento pormenorizado y sistematizado de la situación de los hogares dado que se realiza con el mismo un monitoreo continuo de programas sociales, por lo que el grado de confiabilidad de la información es bastante alto. Aquellos hogares que no contaran con el citado programa u otros programas sociales provinciales deberán recibir la visita del asistente social del ERSEP encargado de la encuesta. De esta manera podría disminuirse el costo operativo y aumentar la eficiencia del programa de tarifa social. Si bien se trata de un aspecto de tipo operativo, es relevante.

En segundo lugar, si uno de los objetivos de la tarifa social es disminuir el grado de morosidad, podrían tenerse en cuenta las siguientes alternativas. Por un lado, podría supeditarse la continuidad de los planes sociales al pago regular del servicio eléctrico para aquellas familias beneficiarias de la tarifa social. Sin embargo, aquí la restricción sería de orden institucional, dado que requeriría de la coordinación entre distintos organismos (entre el ERSEP y los encargados de administrar los planes sociales a nivel provincial, por ejemplo). Por otro lado, a determinados grupos de hogares en condiciones de extrema pobreza (pobladores de villas de emergencia) puede resultarles difícil el pago mensual del servicio. Por ello, además de disminuir el cargo fijo, debería facilitarse aún más el pago. Debido a que muchos de estos hogares se caracterizan por una gran discontinuidad de sus ingresos podría permitirse un plazo de pago con margen amplio, por ejemplo de tres meses, sin recargo.

---

<sup>4</sup> En una nota anterior se analizan los incentivos a defraudar que pueden tener los consumidores si la empresa es incapaz de controlar las conexiones clandestinas. Ver "Las Conexiones Eléctricas Clandestinas. Una Aplicación de la Teoría de Juegos" de Carlos Valquez y Lilliana Pereyra aparecida en esta misma sección.