

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA  
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Determinantes del desarrollo y diseño de políticas de  
subsidio a los servicios esenciales  
El caso del Programa Nacional Garrafa Para Todos**

Alumna: Mariana Lef

Tutor: Alejandro Bonvecchi

Firma del Tutor

Junio 2009

## ABSTRACT

Esta tesis estudia la elección de las formas de financiamiento y de instrumentación de políticas sociales en el ámbito de los servicios públicos esenciales enfocándose en el caso del Programa Nacional de Consumo Residencial de Gas Licuado de Petróleo “Garrafa para Todos” de octubre de 2008. Investiga si el desarrollo y formulación de la política de subsidios son determinados por las capacidades fiscales y estatales de las jurisdicciones y en qué medida dichos aspectos responden al tipo de provisión de servicio esencial –provisto por redes o no-

La investigación muestra, a partir del contraste entre las experiencias subnacionales de tarifa social en el ámbito de los servicios de saneamiento y electricidad, las experiencias provinciales de subsidio focalizado al consumo de gas envasado, y la iniciativa nacional de subsidio no dirigido al consumo de dicho combustible, que el desarrollo y el diseño de políticas de subsidios a los servicios esenciales no provistos por redes, se relaciona con la capacidad fiscal y estatal de una jurisdicción dada, aunque dichos recursos no resultan condicionantes para la existencia de compensaciones a los servicios esenciales provistos por redes.

El estudio del caso permite, además, argumentar que en la formulación de políticas sociales hacia los servicios esenciales intervienen variables adicionales que limitan o potencian el impacto de las variables originales: la estructura del mercado de servicios esenciales, la distribución geográfica y naturaleza socioeconómica de la demanda.

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo investiga la elección de las formas de financiamiento y de instrumentación de políticas sociales en el ámbito de los servicios públicos esenciales a través del estudio del Programa Nacional de Consumo Residencial de Gas Licuado de Petróleo, Garrafa para Todos introducido por el gobierno nacional de Argentina en octubre de 2008. La hipótesis general postulada como punto de partida para la investigación sostiene que la respuesta de una administración a la demanda social de servicios o bienes esenciales se determina en función de variables “capacidad fiscal” y “capacidad estatal” de las jurisdicciones interesadas en la aplicación de la iniciativa. Pero desde la perspectiva de la racionalidad limitada el estudio del caso permite mostrar que en la formulación de políticas sociales en el ámbito de los servicios esenciales es necesario considerar la intervención de variables adicionales como determinantes del diseño de política: la estructura del mercado de servicios esenciales, la distribución geográfica de la demanda, y la naturaleza socioeconómica de la demanda. La acción de todas ellas en el caso analizado permite matizar el alcance del modelo general propuesto y acotar sus posibles resultados.

El argumento que se sostiene en esta investigación es que el desarrollo del programa Garrafa para Todos fue modelado por una combinación de distintas variables. La escasa disponibilidad de recursos fiscales en las provincias con mayor demanda social de subsidio al consumo de Gas Licuado de Petróleo (GLP) y la estructura concentrada e integrada del mercado de GLP colocaron al gobierno de la Nación en mejores condiciones para instrumentar su financiación de manera centralizada. El objetivo de maximizar el impacto distributivo de la política de subsidios al GLP motivó la elección del gobierno nacional de hacer entrega de los subsidios a las empresas productoras y fraccionadoras de GLP y no a las provincias para que estas lo administren autónomamente, bajo el supuesto de la escasa capacidad técnico-administrativa de las potenciales provincias destinatarias para instrumentar el subsidio de manera focalizada. La escasa capacidad técnico-administrativa de las provincias demandantes para focalizar adecuadamente beneficios y la relativa homogeneidad socioeconómica de los usuarios del gas en garrafa indujeron al gobierno nacional a elegir a las empresas al inicio de la cadena de comercialización como destinatarias del subsidio y a imponer precios uniformes en todo el territorio sin selección de beneficiarios. La estrategia de precios uniformes, menos costosa que la focalización en términos de información e infraestructura de gestión, hizo posible que se generaran escasos errores de inclusión de beneficiarios en el programa.

A partir de la década del ochenta, los servicios públicos experimentaron en distinta escala una serie de transformaciones que afectaron la relación estado-sociedad en el ámbito de las prestaciones. En un contexto de aguda crisis económica y problemas de credibilidad externa del gobierno, y con resultados distintos en función de la prestación, se ejecutaron cambios tendientes a descentralizar y privatizar los de servicios, abriendo el campo tanto operatorio como de regulación de los mismos a los estados provinciales y a actores privados.

Paralelamente, y como parte del mismo proceso, el rol del Estado Nacional en la generación de política social, devino en una actuación de carácter cada vez más focalizada. Como señala Repetto (2004), en las últimas décadas, motivada tanto por la escasez de recursos fiscales como por las críticas a los sistemas universales de servicios sociales, la estrategia dominante en el ámbito de la política social ha sido la focalización de las acciones hacia aquellos grupos en situación de pobreza extrema.

Las consecuencias de este triple proceso de privatización y descentralización de los servicios públicos esenciales, por un lado, y focalización de la política social, por otro, acontecido en la década pasada, se pusieron de manifiesto claramente en las condiciones actuales de prestación de los servicios de saneamiento y electricidad. Las iniciativas de política social surgidas a partir de la crisis del 2001 en estos sectores, en su mayoría producto de de actores provinciales estatales o privados (operadores concesionarios del servicio), adoptaron el carácter de tarifa social, ya sea subsidiando al consumo, a la conexión o a ambos.

El Programa Nacional de Consumo Residencial de Gas Licuado de Petróleo “Garrafa Para Todos” de octubre de 2008, por su parte, apareció como una iniciativa cuyo diseño en tanto que política nacional y universal contrasta con las fórmulas adoptadas para la subvención de otros servicios esenciales. De ahí la necesidad de dar cuenta de lo que a priori, dadas las experiencias de tarifa social en el ámbito subnacional, podría haber tomado la forma de una política instrumentada a nivel provincial con beneficiarios focalizados.

El objeto de estudio del presente trabajo es, por tanto, dilucidar el diseño que adoptó la política nacional de consumo residencial de gas envasado. El estudio intenta dar cuenta de la forma específica del Programa Garrafa para Todos: de su desarrollo como política de financiamiento nacional, de corte universalista, con una trama de subsidios orientada a la industria concentrada del gas licuado de petróleo. Para ello se estudian los determinantes de ese diseño por comparación con los correspondientes a las políticas de subsidio al consumo o a las conexiones en los ámbitos de los servicios esenciales de agua y electricidad.

El estudio del diseño de políticas públicas para el GLP es relevante porque se trata de una industria que abastece de energía para tareas domésticas básicas como la cocción y calefacción a aproximadamente un 40% de la población nacional. Sin embargo, el universo de hogares que se abastecen de GLP, no se encuentra homogéneamente distribuido. Puesto que el GLP es un sustituto del gas natural, su utilización se concentra tanto en los aglomerados suburbanos carenciados, donde a pesar de existir red disponible el alto costo de conexión imposibilita su usufructo, como así también en las regiones del interior del país donde la infraestructura de red de gas natural no ha sido desarrollada. Se ha comprobado, que a diferencia de los restantes servicios esenciales, la utilización de GLP tiene una clara orientación pro-pobre: las familias carenciadas concentran la utilización de este combustible.

La investigación reviste importancia, además, en la medida en que aborda una temática rezagada por los estudios de política social y de infraestructura desde el punto de vista del diseño de políticas públicas. Pese a que el GLP es un bien energético esencial en la cotidianeidad de gran parte de los hogares del país a lo largo de todo el territorio nacional, con gran impacto en la canasta básica de los hogares más carenciados, y constituye la única fuente energética sustituta del gas natural en la región del NEA - donde no existen redes de gasoductos y la dependencia de este combustible es total – no existen investigaciones sobre la naturaleza de las políticas públicas orientadas a su provisión. Tampoco el estudio de las acciones nacionales y subnacionales respecto de la problemática social del aumento en los precios del GLP ha sido considerado sistemáticamente, y por tanto, debido en parte a la falta de información y estadísticas al respecto, continúa siendo un ámbito relativamente desierto en los mencionados campos.

Finalmente, la carencia de estudios sobre el gas licuado como fuente esencial de energía para los usuarios residenciales contrasta con la multiplicidad de trabajos en los que se analizan las distintas metodologías de tarifa social y sus respectivos impactos distributivos en los servicios básicos de infraestructura como el agua, la electricidad y el gas natural tanto a nivel nacional como subnacional.

Dicha falta de investigación puede estar vinculada con la relativa falta de regulación en el sector de gas licuado hasta la aparición del marco regulatorio en 2005, como así también con la inexistencia de políticas nacionales o subnacionales desde la privatización de Gas del Estado en 1991 hasta 2003, cuando se lanzó el Programa Garrafa Social desde el ámbito nacional. A partir de entonces, la problemática del aumento de precios del gas licuado comenzó a ser parte de la agenda del gobierno, y la iniciativa nacional fue correspondida y profundizada por algunos gobiernos provinciales. Estos gobiernos, en general aquellos en mejores condiciones de disponibilidad de recursos tanto

económicos como administrativos, desarrollaron una política social propia con el objetivo de suavizar el impacto de los aumentos entre las poblaciones más carenciadas. Con todo, la mayoría de las provincias más afectadas por el aumento de precios no acompañó la iniciativa nacional, y se limitó a reclamar un mayor compromiso de la Nación con la regulación de la industria del GLP, como así también compensaciones económicas que beneficiaran a las provincias más comprometidas por el número de usuarios de gas envasado.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo se revisan las principales contribuciones teóricas al estudio de las políticas de subvención a los servicios públicos esenciales y se identifican los incentivos y determinantes del diseño de los subsidios, a la vez que se presenta el modelo que se propone para evaluar las hipótesis de trabajo, que se apoya en las variables “capacidad estatal” y “capacidad fiscal”. En el capítulo segundo se pone a prueba la primera de las hipótesis planteadas, a través del análisis de las experiencias subnacionales de tarifa social en los ámbitos de prestación por redes de agua y electricidad. En el tercer capítulo se contrastan las experiencias descritas en el capítulo II con las iniciativas de subsidios provinciales al consumo residencial de gas envasado. El cuarto capítulo describe la variable dependiente, el Programa Nacional Garrafa Para Todos. El quinto capítulo define los indicadores para la evaluación de las variables explicativas propuestas en el Capítulo I y analiza la relación entre ellas y la acción de otras variables que potencian el impacto de las originales: “estructura del mercado” “distribución geográfica de la demanda” y “naturaleza socioeconómica de la demanda”. Por último, en las Consideraciones finales, se exponen brevemente los principales hallazgos y se sugieren algunas líneas para futuras investigaciones.

## CAPÍTULO I

### UNA APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DEL DISEÑO DE POLÍTICAS DE SUBSIDIOS A LOS SERVICIOS ESENCIALES

En este capítulo se discuten los argumentos teóricos existentes sobre el desarrollo de subsidios a los servicios esenciales. En particular, se presentan los determinantes que incentivan la aparición de las compensaciones tanto desde el punto de vista normativo como pragmático, y se consideran las distintas opciones en materia de financiamiento y focalización con que un gobierno o una prestataria cuentan a priori para resolver demandas sociales. La variedad de opciones se muestra acotada en la práctica como consecuencia de los limitantes de recursos con los que operan las jurisdicciones. Sobre la base de estas discusiones, el capítulo plantea un modelo de determinantes de la política de subsidios en torno de dos variables principales: capacidad estatal y fiscal, cuya operatividad se encuentra condicionada al tipo de provisión del servicio esencial. Por último, sobre estas variables se propone una hipótesis de trabajo para dar cuenta tanto de la existencia de subsidios a los servicios esenciales como de la variación en su diseño. Estas hipótesis serán evaluadas en los próximos capítulos, en los que se matizará el alcance de la teoría y se complejizará la operación de las variables, recurriendo a explicaciones adicionales.

#### **Los subsidios a los servicios esenciales como contribución al bienestar social**

La política de subsidios a los usuarios de servicios públicos constituye una práctica extendida que puede justificarse desde distintas ópticas. Los subsidios a la utilización de servicios esenciales<sup>1</sup> pueden ser deseables en la medida en que la existencia y la calidad de las prestaciones se relacionan directamente con el nivel de vida de las personas. El acceso a infraestructura de servicios esenciales está directamente ligado a la dignidad de las condiciones de habitabilidad de los hogares y repercute positivamente sobre sus moradores en una diversidad de cuestiones que van desde la

---

<sup>1</sup> En este trabajo se entiende por servicios esenciales a aquellos de infraestructura de red: agua, electricidad y gas, y al equivalente de este último, el gas envasado. No se toma el concepto definido en la legislación argentina al respecto, donde se consideran servicios esenciales en sentido estricto, únicamente las siguientes actividades: a) Los servicios sanitarios y hospitalarios; b) La producción y distribución de agua potable y energía eléctrica; c) Los servicios telefónicos; d) El control de tráfico aéreo (Decreto 843/2000).

salud hasta la integración social o el ámbito educativo. Asimismo, la existencia de infraestructura de servicios contribuye a una mayor productividad, desde el momento en que el abastecimiento de agua o combustible permite ahorrar tiempo y energías, y habilita así también mayores espacios de tiempo disponibles para la recreación y el ocio.

Los subsidios se aplican generalmente justificándose en dos clases de explicaciones. Por un lado, la perspectiva sectorial promueve su utilización como forma de salvaguardar las retribuciones a las empresas prestadoras y garantizar de esta manera su sustentabilidad económica. Los subsidios, desde este punto de vista, facilitan la universalización del servicio, lo que entraña consecuencias favorables para las compañías en la medida en que se aseguran la capacidad de pago de sectores en la población que no podrían costear el servicio sin ayuda.

Una segunda motivación para la aplicación de subsidios a servicios públicos es su carácter de política social. Como señalan Komives, Foster y al. (2006), esta herramienta redistributiva es utilizada mayormente en países cuya limitación de recursos administrativos y/o económicos impide el empleo masivo de transferencias monetarias basadas en la comprobación previa de nivel de vida de los habitantes. Desde esta perspectiva, la universalización del acceso a los servicios esenciales beneficia especialmente a los sectores más carenciados de la población, en el sentido de que disminuye el impacto específico del pago de estas prestaciones en el total de gastos de la canasta familiar, aunque también puede implicar ahorros para el Estado – en tanto no necesita la mediación de una política focalizada con altos costos económicos-administrativos. Dado que un porcentaje importante de la canasta básica se distribuye entre alimentos y servicios esenciales, subsidiar alguno de estos ítems repercute positivamente sobre todo en los hogares de menores ingresos.

De esta manera, la utilización de subsidios en el ámbito de los servicios esenciales ha alcanzado un consenso amplio basado en consideraciones de bienestar social. Puede ser pensada como una medida tendiente a salvaguardar tanto la sustentabilidad de las empresas prestadoras como la de las familias de menores ingresos, ya sea desde el punto de vista monetario o desde la perspectiva del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

### **Tipología de subsidio a los servicios públicos**

Los subsidios pueden adoptar distintas formas. El objeto del subsidio determina una primera clasificación. Hay subsidios al consumo cuando la compensación se dirige a reducir el costo del servicio para los actuales consumidores. Dentro de esta categoría existen a su vez distintas

metodologías de instrumentación del subsidio: a través de la estructura tarifaria, de descuentos porcentuales o de transferencias monetarias directas.

Por otro lado, los subsidios pueden estar destinados a aquellos que no cuentan con acceso a un determinado servicio. En este caso habría subsidios a la conexión. Mientras que los subsidios al consumo tienen generalmente un carácter continuo, los subsidios a la conexión se otorgan normalmente una sola vez, con la intención de disminuir o eliminar el costo de conexión a la red.

Asimismo, los subsidios pueden ser caracterizados como dirigidos o no dirigidos. Los subsidios dirigidos focalizan la subvención a un subgrupo de usuarios. La focalización puede ser categórica (hogares con presencia de discapacitados o pensionados, familias numerosas...) geográfica (a todos los consumidores que viven en una región determinada) o basada en la comprobación previa de medios de vida (necesidades básicas insatisfechas, carencia de servicios públicos). También existe focalización con base a la cantidad consumida, cuya asignación depende de la cantidad del servicio que se consuma.

Los subsidios no dirigidos, por su parte, son aquellos que establecen la universalización de un precio fijo para la prestación de un determinado servicio público. De igual forma, hay subsidio no dirigido cuando el aumento en los costos de la prestación de un servicio no repercute en la tarifa final que se aplica a los usuarios.

### **Financiamiento de los subsidios**

El diseño de la política de subsidios está fuertemente relacionado con la forma de financiamiento escogida por el gobierno. Éste puede decidir, en primer lugar, realizar transferencias directas a los consumidores en forma de anticipos monetarios, bonos o reintegros. Alternativamente, puede subvencionar de manera directa a las empresas prestatarias de servicios públicos, ya sea bajo la forma de anticipos financieros o de reintegros. Por último, el Estado también puede ofrecer compensaciones financieras y en especies (exenciones impositivas, extensiones de las concesiones, garantía de insumos a bajo precio) a estas mismas empresas para que luego ellas trasladen a los usuarios alguna forma de bonificación del servicio. Por su parte, las empresas prestatarias pueden financiar las bonificaciones a partir de sus ganancias.

Los subsidios cruzados aparecen como alternativa cuando no existen posibilidades económicas o políticas de financiar la subvención de un servicio con fondos públicos, y consisten en costear las pérdidas en que se incurre por la prestación de un servicio con los ingresos generados por otro u otros. Generalmente, los usuarios industriales asumen los costos de un determinado servicio por

encima de su precio y de esta forma hacen posible la reducción de la tarifa de uso residencial. El nivel de consumo residencial también puede dar lugar al establecimiento de subsidios cruzados: en este caso los grandes consumidores costean la subvención del servicio a otros usuarios. Igualmente, puede suceder que los consumidores actuales financien el costo de la extensión de la conexión a la red, o que los usuarios de un determinado servicio tengan incluidos en sus tarifas los costos del subsidio a los consumidores de otros servicios. (Komives, Foster y al, 2006).

### **Los incentivos para la aparición de políticas de subsidio a los servicios públicos esenciales**

Si bien los subsidios a los servicios esenciales pueden ser pensados como deseables desde el punto de vista normativo del bienestar social, tanto su efectiva implementación como la especificidad de su diseño dependen de una serie de factores, cuya combinación delinea diferentes estrategias de financiamiento y focalización del subsidio.

El desarrollo de políticas de subsidio puede resultar de la acción de actores públicos y privados. En función de los incentivos que presenten, el impulso político puede provenir del gobierno provincial o nacional y/o de las propias operadoras del servicio. En este contexto, la existencia de incentivos políticos para los gobiernos provinciales o nacionales y/o de incentivos económicos para las operadoras –privadas o públicas- aparece como una de las condiciones necesarias para el desarrollo de subsidios. Por incentivos políticos, se entiende aquí el interés estratégico de un gobierno en implementar un programa de subsidios a partir de la estimación de impactos políticos beneficiosos para su gestión, que provienen del procesamiento político que se haga de una demanda social. Por incentivos económicos, por su parte, se entiende aquí el interés estratégico de la prestataria en implementar un esquema de subsidios que maximice las utilidades percibidas.

A su vez, es necesario considerar una condición institucional para la iniciativa pública de subsidios a los servicios esenciales: la potestad de regulación y/o operación sobre la materia de aplicación del subsidio. Esta es una variable relevante en tanto concierne a la responsabilidad de una jurisdicción en la provisión y/o regulación de la prestación y, por tanto, se relaciona positivamente con la probabilidad de que el subsidio sea financiado y/o administrado por la misma jurisdicción que posee autoridad de aplicación en la materia. Esta variable se vuelve relevante especialmente en el caso de los servicios esenciales provistos en un país federal como la Argentina dada la “división del trabajo” en materia de regulación de los servicios que se produjo a partir de los años 80. En este contexto, las provincias argentinas debieron hacer frente a la tarea de regular los servicios de agua, alcantarillado y electricidad (distribución), mientras que el Estado Nacional se responsabilizó por la

regulación en el ámbito de las telecomunicaciones, del mercado eléctrico mayorista, del gas natural y de la industria del gas licuado de petróleo. Una jurisdicción tiene más posibilidades de realizar esfuerzos de gestión y fiscales para el lanzamiento de una política de subsidios a un determinado servicio si tiene responsabilidad en la regulación o prestación de dicho servicio.

### **Determinantes del diseño de los subsidios a los servicios esenciales**

Mientras que la probabilidad de desarrollo de una política se relaciona con los incentivos políticos del gobierno para procesar una determinada demanda social y la responsabilidad legal sobre la provisión o regulación de determinados bienes y servicios que le incentivaría a actuar para resolver un problema, el diseño de una política surge como resultado de la identificación por parte de la jurisdicción implicada de las condiciones para su operacionalización y, por tanto, del análisis de las restricciones de gestión y económicas que pueden afectar su éxito. En este trabajo se analizan los determinantes de la formulación de la política de subsidios una vez cumplidas las condiciones de incentivos políticos para resolver una problemática definida como tal y responsabilidad institucional. El diseño de la política a instrumentar implica, pues, una ponderación del impacto sobre la realidad que surgirá de la elección de una determinada alternativa de acción, dado un contexto capacidades económicas y administrativas particulares.

Siguiendo a North, quien considera que la conducta estatal se relaciona con la lógica de racionalidad procesal que se define por las limitaciones propias de cualquier contexto institucional en el que se insertan las decisiones de política, este trabajo plantea que, una vez verificados los incentivos para el desarrollo de una política, su formulación sigue la lógica de la racionalidad limitada (North, 1993). La jurisdicción no elegirá la forma de financiamiento e implementación de la política sobre la base de motivaciones de maximización de eficiencia y eficacia económica, como plantea la lógica del rational choice, sino que optará por una visión adaptativa del proceso de decisión, basada en consideraciones de limitación de capacidad estatal y se inclinará por el camino que le permita reducir la incertidumbre derivada de la información incompleta con la que cuenta el ejecutor durante la implementación de la política.

### ***Capacidad estatal***

La implementación de una política de subsidios implica costos no sólo económicos sino también relacionados con la capacidad de gestión para la distribución de beneficios de una jurisdicción. En

este sentido, la existencia o ausencia de capacidad estatal actúa como variable condicionante del diseño de los subsidios en la medida en que actúa como medidor de los costos administrativos que supone la implementación focalizada de una política de subsidios para una jurisdicción dada. La focalización de compensaciones implica elevados costos de transacción: requiere información precisa, y cuando los niveles de necesidad de política social son elevados la precisión de la información debe incrementarse para evitar errores de exclusión y administración. La posibilidad de generar dicha información y la capacidad de gestionarla adecuadamente dependen de la capacidad estatal de la jurisdicción.

La capacidad estatal es un concepto cuya definición continúa siendo debatida en el campo de la ciencia política. Siguiendo las definiciones rescatadas por M. Lardone, quien analiza las posturas de los teóricos de la cuestión (Lardone, 2007) puede encontrarse que Evans entiende, desde una óptima institucional comparativa, la habilidad del Estado como fruto de arreglos institucionales históricos complejos que forman parte una estructura social: el Estado habría mutado de su función original como garante de la seguridad a responsable del desarrollo económico, por lo que cae entender a la capacidad estatal como la habilidad del Estado para dar cumplimiento a su rol. En esta misma línea de pensamiento, Mann define el poder infraestructural del Estado como la capacidad de éste para penetrar en su territorio y llevar a cabo decisiones logísticas. Por su parte, Repetto se refiere a la capacidad de gestión pública como la condición que permite al estado decidir, diseñar e implementar ciertos tipos de intervención.

La capacidad estatal es un concepto de difícil medición debido a la multiplicidad de atributos que influyen en su expresión. Repetto propone la consideración de los siguientes: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad. A su vez, la capacidad estatal puede ser considerada desde distintas aristas: capacidad administrativa – la habilidad de los estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios (Grindle citado por Repetto, 2004); capacidad técnica - los factores organizativos y procedimentales para con los recursos humanos que desarrollan los estados para instrumentar sus objetivos- y capacidad política – que Repetto define como “la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”.(Repetto, 2004)

La capacidad estatal adquiere centralidad en el desarrollo efectivo de políticas sociales y su variación es determinante en el modo de instrumentación de políticas por parte de jurisdicciones subnacionales en el marco de sistemas federales. En un estudio sobre las condiciones para el

desarrollo de políticas sociales subnacionales autónomas en países federales, Bonvecchi (2008) concluye que la competencia política y la disponibilidad de recursos fiscales de una jurisdicción no son condiciones suficientes para la existencia de políticas sociales propias, y la capacidad estatal puede ser una variable fundamental para entender el desarrollo efectivo de las mismas. Por tanto, su explicación se apoya en cinco variables: tres son coyunturales - demanda de política social, disponibilidad de recursos fiscales y capacidad estatal; dos serían estructurales, las condiciones institucionales y políticas de posibilidad.

En este sentido, y dada la centralidad del impacto de esta variable, esta tesis plantea la hipótesis de que el diseño de los subsidios a los servicios esenciales está determinado por la capacidad estatal en su faceta administrativa-técnica. La jurisdicción implementadora hace uso de los instrumentos de subsidio disponibles en función de sus capacidades técnicas y administrativas de gestión de los beneficios a ser distribuidos a los usuarios finales. Si la unidad ejecutora del subsidio cuenta con cuadros técnicos burocráticos especializados y capacidad de gestión administrativa de los beneficios, se inclinará por distribuir los mismos a través de mecanismos de focalización “dirigidos” basados en transferencias directas o de estratificación tarifaria. De lo contrario, la jurisdicción optará por mecanismos de selección poco precisos, no dirigidos, menos requirentes de capacidad estatal, tales como la fijación de precios o tarifas uniformes para un determinado bien o servicio.

### ***Capacidad fiscal***

Un segundo condicionante para el desarrollo de políticas es la capacidad fiscal de los estados. Puede entenderse la capacidad fiscal como “la habilidad potencial del gobierno de una región para recaudar ingresos de sus propias fuentes y pagar por una canasta estandarizada de bienes y servicios públicos” (Martínez Vázquez y Boix, 1997). La puesta en marcha de subsidios implica, entre otros costos, erogaciones fiscales por parte del gobierno o de las empresas prestatarias del servicio público. El financiamiento del subsidio puede adquirir diversas formas, y su valor depende de la capacidad fiscal del gobierno. Si el gobierno cuenta con capacidad fiscal, puede optar por alguna de tres alternativas: transferencias monetarias directas al usuario final; transferencias líquidas a las empresas prestatarias; o beneficios fiscales como las exenciones impositivas. Cuando no existe capacidad fiscal disponible, los gobiernos puede optar por otorgar beneficios “en especie” a partir de extensiones de concesión, otorgamiento de licitaciones o por propiciar la utilización de subsidios cruzados entre los usuarios de un mismo servicio.

### *La incidencia del tipo de servicio esencial en los determinantes del subsidio*

Este trabajo considera como servicio esencial a la provisión de energía eléctrica, de agua, de gas por redes y de gas envasado. La entrega al usuario final en el caso de los tres primeros servicios se realiza a través de redes, mientras que el gas envasado no requiere de dicha infraestructura y comúnmente le es provisto al usuario por vía terrestre, incluso acarreado por el propio consumidor final. La distinción entre estas dos clases de provisión de servicios esenciales adquiere relevancia en la medida en que afecta al impacto de los determinantes del diseño del subsidio.

Desde el punto de vista de la modalidad de consumo, los servicios esenciales por redes se diferencian de los que no son provistos por esa vía en que su consumo ocurre de forma continua, en contraposición al consumo en forma discreta que se produce por parte del usuario de gas envasado, prestación que no requiere infraestructura de red (Bandeira de Mello, 2009.) La naturaleza del servicio de red hace posible generalmente la identificación, medición y segmentación del consumo, sin necesidad de inversiones adicionales a las realizadas por las empresas. Dichas prestaciones proporcionan una base de datos sistematizada que contempla a cada usuario del servicio. En el caso de los servicios no distribuidos por redes, la individualización del consumo y, por tanto, el relevamiento de la información antes citada resulta dificultosa, y sólo puede producirse a partir de la generación de un padrón de usuarios del bien en cuestión que requeriría su constante actualización. La capilaridad de la provisión de los servicios no entregados por red y su potencial de alcance a zonas remotas aumentan los costos asociados con la posibilidad de identificar, cuantificar y discriminar al consumo de esta clase de servicios.

Por otra parte, y relacionado con la naturaleza generalmente monopólica del servicio y su condición de monopolio natural o legal - a nivel regional o local -, las prestaciones distribuidas por red se encuentran mayormente reguladas por entes autónomos –provinciales en el caso de la electricidad y el agua y nacional en el caso del gas natural- y siempre operadas por una empresa pública o privada que administra los datos del mercado. En dichas actividades pues, los estados tanto nacional como subnacionales son reguladores u operadores de los servicios de red y cuentan, por tanto, con acceso al conocimiento experto y centralizado, que les otorgan un considerable piso de información técnica relevante al momento de tomar decisiones respecto del diseño de la subvención. Esta situación difiere sustancialmente de lo que ocurre en el caso de los servicios no provistos por red, como el GLP, cuyo mercado no estuvo regulado hasta 2005, fecha a partir de la cual la Secretaría de Energía de la Nación se hizo cargo de la tarea, aunque la actividad no cuenta con un ente regulador como el servicio de gas por redes.

Por otra parte, las bases de datos inherentes a las prestaciones por red, la amplia cobertura del servicio de electricidad, de agua potable, y en menor medida la del gas natural, y la consecuente heterogeneidad socioeconómica de los consumidores de cada prestación, hacen posible de por sí el establecimiento de mecanismos de diferenciación entre tarifas de usuarios (segmentación tarifaria), y de subsidios cruzados, al mismo tiempo que facilitan la adopción de estrategias corporativas como la multiplicación de instancias de pago<sup>2</sup>. Estas posibilidades se encuentran coartadas en el caso específico del GLP, cuyo alcance no depende de cuestiones infraestructurales sino del precio que los usuarios deben pagar por acceder a este bien.

### **Modelo explicativo propuesto**

Suponiendo la existencia de incentivos políticos para responder a una determinada demanda social y la potestad de regulación y/o operación sobre un servicio esencial dado, los determinantes del desarrollo de políticas de subsidios, en el caso de servicios esenciales no provistos por redes serían las capacidades estatal y fiscal de la jurisdicción en cuestión. Las características de uno y otro tipo de servicios intervienen en el impacto de las variables de capacidad estatal y fiscal en lo que hace al desarrollo y diseño de políticas de subsidios. Dichas variables tienen menor alcance explicativo para servicios esenciales que son provistos por redes.

En los casos de servicios que prescinden de red de infraestructura para su prestación, como el del gas envasado, la capacidad estatal, ya sea en su aspecto técnico-administrativo o en su aspecto de negociación con los actores del mercado de los cuales depende la prestación subsidiada del servicio, y la capacidad fiscal, condicionan la existencia de subsidios. Por consiguiente, pueden plantearse las siguientes hipótesis:

- *Las jurisdicciones que desarrollen políticas de subsidios en servicios no provistos por redes serán las que posean capacidades fiscales y estatales, mientras que las jurisdicciones sin esas capacidades no desarrollarán políticas de subsidios a este tipo de servicios.*
- *Las jurisdicciones con capacidades fiscales y estatales altas desarrollarán políticas de subsidios a partir de transferencias directas al usuario, con bajo error de focalización categórica o basadas en la comprobación previa de medios de vida.*

---

<sup>2</sup> En el caso de otro servicio de red como el de las telecomunicaciones, la estrategia corporativa relacionada con la multiplicación de instancias de pago para retener a usuarios de baja renta se produce a través de la implementación de planes prepagos de desembolso anticipado.

- *Las jurisdicciones con baja capacidad fiscal y alta capacidad estatal desarrollarán políticas de subsidios con beneficios en especie a las empresas o de la utilización de subsidios cruzados dirigidos con bajo error de focalización categórica o basados en la comprobación previa de medios de vida*
- *Las jurisdicciones con capacidad fiscal alta y capacidad estatal baja desarrollarán políticas de subsidios a partir de la subvención a empresas prestatarias del servicio con compensaciones no dirigidas, mediante la uniformización de precios o tarifas.*

Aclaración: En el caso de financiamiento externo de la política (proveniente de otra jurisdicción), el diseño de los subsidios a servicios no provistos por redes depende tanto de las capacidades fiscales y estatales de la jurisdicción que financia la política como de la capacidad estatal de la jurisdicción beneficiaria de la compensación.

La justificación de estas hipótesis es la siguiente. A diferencia de los servicios en red, la naturaleza de los servicios no provistos por redes y, en especial, su carácter no monopólico, impiden el desarrollo de subsidios cruzados en el ámbito del propio sector o el uso estratégico de la estructura tarifaria para compensar consumos. En este contexto, el financiamiento de los subsidios puede provenir de tres fuentes o de una combinación de ellas: el Tesoro Nacional, el Tesoro provincial o las utilidades de la empresa prestataria. De existir capacidad fiscal para financiar un subsidio directo, la capacidad estatal en su aspecto técnico burocrático es una condición necesaria para instrumentar dicha compensación, ya que al no tratarse de un servicio de red, y por lo tanto no contar con información sistematizada de sus usuarios, sería necesario desarrollar una metodología de focalización para lo cual se debería contar con los recursos técnicos y administrativos idóneos para la tarea de selección de beneficiarios. Ante la falta de capacidad estatal, una política social focalizada no sería una alternativa, siendo necesaria la implementación de otros mecanismos como la universalización de un precio único, que no requiere de instrumentos técnico burocráticos para su funcionamiento, aunque sí necesita de capacidad fiscal para su implementación.

Por el contrario, en el caso de los servicios esenciales provistos por redes, las variables capacidad estatal y fiscal tienen menor poder explicativo del desarrollo de una política de subsidios. En primer lugar, porque la naturaleza de estas prestaciones genera incentivos para que las empresas prestadoras implementen políticas de tarifa social que les permita alcanzar a usuarios morosos o fuera del esquema de ganancias de las empresas. Dichas consideraciones tienden a disminuir la centralidad de la capacidad fiscal estatal como vía de financiamiento, ya que una amplia cobertura

garantiza la posibilidad de realizar subsidios cruzados o de ajustar la estructura tarifaria en pos de beneficiar a determinado grupo de usuarios. Además, las redes de estos servicios guardan información capaz de generar, sin costos adicionales, la identificación, medición y segmentación del consumo, lo cual vuelve innecesario contar con capacidad estatal para instrumentar un beneficio focalizado. Es de esperar, pues, que independientemente de las capacidades estatal y fiscal de las jurisdicciones, se desarrollen políticas de subsidios en el ámbito de los servicios esenciales de red tendientes a generar políticas de compensación a determinados usuarios de la prestación.

Por lo tanto, en el caso de servicios esenciales de red, la disponibilidad de recursos fiscales por parte de los gobiernos no constituye una condición necesaria para el desarrollo de un esquema de subsidios. En esta situación, sin embargo, cabría pensar que la disponibilidad de recursos fiscales impactaría *en la calidad del diseño del subsidio* pero no determinaría su *existencia*. En presencia de capacidad fiscal, el gobierno y/o la prestataria pueden optar por realizar subsidios directos que impliquen menor distorsión de tarifas, ya sea utilizando fondos provenientes de ingresos impositivos o utilidades corporativas, o bien una combinación de ambas.

De la misma forma, la presencia de capacidad estatal incentivaría la focalización de los beneficios, lo cual generaría menores costos fiscales y bajos errores de inclusión y exclusión del subsidio, aunque no determinaría la existencia de compensaciones, las cuales estarían aseguradas en base a la posibilidad inherente a estas prestaciones de realizar una discriminación básica entre usuarios del servicio y, por ende, dirigirlos. No hay que olvidar que los organismos reguladores provinciales de la prestación, aunque heterogéneos en cuanto a su capacidad efectiva<sup>3</sup>, constituyen cuadros burocráticos que otorgan al estado subnacional la herramienta técnico-administrativa que facilita el desarrollo del subsidio, operando como una variable que permite afectar la metodología de selección de beneficiario de la compensación y, por lo tanto, focalizar beneficiarios del subsidio. En este contexto, es dable esperar que los errores de inclusión y de exclusión entre las distintas jurisdicciones se relacionen con la disímil capacidad técnico-administrativa de los organismos reguladores provinciales.

---

<sup>3</sup> Aspiazu, Bonofiglio y Nahón (2008), realizan un análisis exhaustivo de la situación regulatoria provincial en materia de agua y saneamiento, abordando las problemáticas del desempeño de las operadoras prestatarias de los servicios como así también el marco institucional que regula a los entes de control de las mismas.

**Cuadro 1:** Capacidad estatal, capacidad fiscal y Modelos de política de subsidios a los servicios esenciales

		Capacidad estatal	
		Alta	Baja
Capacidad fiscal	Alta	Transferencias directas al usuario con bajo error de focalización categórica/ basada en la comprobación previa de medios de vida.	Subvención a empresas prestataria del servicio. Subsidios no dirigidos Uniformización del precios/tarifas
	Baja	Beneficios en especie a las empresas/ Subsidios cruzados. Bajo error de focalización categórica/ basada en la comprobación previa de medios de vida	La jurisdicción interesada no desarrollará subsidios

*Fuente: Elaboración propia*

En los sucesivos capítulos, se constata que las hipótesis propuestas pueden ser útiles para explicar la falta de desarrollo de políticas de compensación al consumo de gas envasado en las provincias con menor capacidad fiscal y estatal aunque con gran demanda de política social, como el diseño que adquirió la política nacional de subsidios a la industria concentrada del gas licuado de petróleo. En el caso del Programa Nacional Garrafa para Todos, los argumentos presentados en este capítulo, capacidad fiscal y estatal, se combinan con las variables “la naturaleza socioeconómica de la demanda”, y “estructura del mercado de gas envasado”, las cuales potencian el impacto de las capacidades propias de las jurisdicciones. Por el contrario, y conforme a lo previsto, las capacidades estatal y fiscal no aparecen como condiciones para el desarrollo de políticas de subsidios en servicios de redes de agua y electricidad debido a la naturaleza infraestructural de estas prestaciones, la cual mitiga los efectos de las capacidades propias del estado en el desarrollo de las políticas.

## CAPÍTULO II

### LAS EXPERIENCIAS DE DISEÑO DE TARIFA SOCIAL A NIVEL PROVINCIAL EN LOS SERVICIOS ESENCIALES DE ELECTRICIDAD Y SANEAMIENTO

Las privatizaciones llevadas a cabo en los años noventa, cuya motivación fue marcadamente económico-financiera, no estuvieron acompañadas de iniciativas destinadas a atenuar el impacto de la liberalización de precios sobre los segmentos de la población de menores recursos. En muchos casos, además, el establecimiento de algunos de los entes reguladores fue posterior a la privatización efectiva del sector, lo que repercutió desfavorablemente en la regulación del acceso al servicio público hacia los usuarios no rentables para las empresas. Si bien las redes se han expandido durante este último tiempo, el desarrollo de infraestructura estuvo mayormente dirigido a clientes que asegurasen rentabilidad a la empresa prestataria del servicio (Gadano,1998) (Azpiazu, y al 2008) .

Las políticas sociales surgidas para paliar esta situación de exclusión de los ciudadanos de escasos recursos, surgieron posteriormente, de manera fragmentada, y de forma mayoritaria bajo la forma de tarifa social en el nivel subnacional.

La implementación de tarifas sociales para los servicios de agua y cloacas, electricidad, y gas natural contrasta con el esquema existente en el caso del gas licuado de petróleo. Como se discutió en el apartado anterior, el diseño de una política de subsidios puede tomar una gran variedad de formas dependiendo de la fuente de financiamiento que hace posible su existencia y de la identificación que se haga de los beneficiarios de la política. Además, la instrumentación concreta de las compensaciones está fuertemente relacionada con a) las herramientas y recursos gubernamentales disponibles en un determinado contexto de demanda social, b) la competencia regulatoria y/o operatoria del servicio en cuestión y c) la naturaleza del servicio que pretende ser subsidiado, según se trate de una prestación de red como el caso de la electricidad, el agua y el gas natural, o de un servicio que prescinde de ella como el caso del gas envasado o el transporte.

En Argentina, las propuestas de tarifa social surgieron en un contexto de puja entre el Gobierno y las empresas prestatarias de servicios públicos esenciales en el cual las compañías reclamaban la actualización de las tarifas que habían quedado congeladas a partir de la Ley de Emergencia Económica de 2002. Dada la pauperización de la situación socioeconómica de los hogares a partir de la crisis económica de 2001, la tarifa social aparecía como un instrumento de política pública capaz de resolver el trade off existente entre la necesidad de recomposición del equilibrio financiero

de las empresas concesionarias, que implicaba un sinceramiento tarifario, y la necesidad de mitigar los efectos del aumento del costo del servicio en los sectores más desfavorecidos de la población.

El antecedente de tarifa social a nivel nacional apareció, sin embargo, antes: en 1993, bajo la forma de un programa de subsidios de carácter multisectorial destinados a jubilados con niveles de consumo predeterminado. La tarifa social se instrumentaba a partir de descuentos sobre las prestaciones de agua, electricidad y gas hasta que en 1997 las compensaciones mencionadas pasaron a formar parte de un monto fijo agregado a las pensiones<sup>4</sup>. Pero a pesar de esta primera experiencia de financiación nacional de subsidios a servicios esenciales con focalización categórica, con la descentralización y privatización de los servicios públicos terminaron siendo los gobiernos provinciales quienes, en diferente medida, tomaron la iniciativa de subsidiar estas prestaciones en función de la nueva división de responsabilidades. El resultado de este proceso fue una redistribución de funciones en la que los gobiernos subnacionales tomaron la posta en materia de instrumentación de subsidios a los servicios de agua y electricidad. En este escenario, tal como preveía la teoría, las provincias desarrollaron diseños de política tendientes a compensar a los hogares más carenciados: aunque con variedad de metodologías, las provincias establecieron subsidios con un marcado carácter de progresividad que han sido elogiados en algunos trabajos que analizan el impacto distributivo de los subsidios en servicios de infraestructura. (Navajas, 2008)

Por su parte, el gobierno nacional, que mantuvo competencia en materia regulatoria del servicio de gas natural y de telecomunicaciones, diseñó subsidios en el ámbito de dichas prestaciones<sup>5</sup>. En el caso del subsidio nacional en el sector gasífero, el gobierno federal adoptó uno de los comportamientos que prevé la teoría del federalismo fiscal: la adopción de un subsidio focalizado geográficamente a la región patagónica. Este fue justificado por las condiciones climáticas de dicha región, que la ubicarían en situación desventajosa en lo que se refiere al costo del consumo energético respecto del resto de las regiones del país, lo cual incentivaría al gobierno nacional a actuar para compensar la asimetría. Si bien en un principio el subsidio al consumo de gas natural y gas licuado de petróleo a la región patagónica se financió con fondos del Tesoro Nacional, a partir de 2002, en un intento del gobierno nacional por reducir el monto de los subsidios, las

---

<sup>4</sup> Inventario de programas de protección social, según área 2002-2003. Ministerio de Economía, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/inventario2002-2003.pdf>.

<sup>5</sup> En el caso de las telecomunicaciones, si bien existe desde 2000 una norma que reglamenta el Servicio Universal de Telecomunicaciones, aún no se ha podido implementar el fondo fiduciario previsto en el Decreto 764/2000, que financie los proyectos del Servicio Universal.

compensaciones pasaron a ser financiadas con los aportes de todos los consumidores de gas natural a nivel nacional, con lo cual se transformó entonces en un subsidio cruzado<sup>6</sup>.

### Subsidios provinciales en los sectores de agua y saneamiento y eléctrico

Cuadro 2: Características de las políticas de subsidio de los servicios de agua, electricidad, gas natural y envasado (Patagonia) y gas envasado.

	Tarifa Social Agua	Tarifa Social Electricidad	Subsidio Patagónico Gas Natural y Envasado	Subsidio al Gas envasado
<b>Jurisdicción Implementación</b>	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial/Municipal
<b>Financiamiento</b>	Prestatarias Provincia Prestamos internacionales distribuidos por ENHOSA	Prestatarias Provincia FCT: Fondo Subsidiario de Compensación Tarifaria a Usuarios Finales	Tesoro Nacional hasta 2002, luego subsidios cruzados	Provincia
<b>Criterio de selección</b>	Categorico	Categorico	Geográfico	Categorico
<b>Destinatario del subsidio</b>	Usuario	Usuario	Provincia	Usuario

*Fuente: Elaboración propia*

Por lo que se refiere a las políticas provinciales de subsidio a los servicios públicos, estas se concentraron en los sectores de agua y electricidad. A diferencia de lo ocurrido con los servicios de gas natural, GLP o telecomunicaciones -cuya industria opera a nivel nacional- el mercado de las prestadoras de servicios de agua y saneamiento y de electricidad se configuró a nivel subnacional como consecuencia del proceso de descentralización de ambos sectores a principio de la década de los ochenta. En ese momento, los activos de la empresa pública nacional Obras Sanitarias fueron transferidos a las jurisdicciones provinciales y se delegó en las provincias la competencia regulatoria de la distribución en materia de suministro eléctrico. (Azpiazu et al., 2008)

Mientras que en el caso del agua la capacidad de operación y regulación fue completamente descentralizada, en el sector eléctrico se pasó de una total integración vertical a una segmentación de la actividad en la que el Estado Nacional se reservó la autoridad regulatoria sobre el mercado eléctrico mayorista y transfirió al sector privado la operación de las prestaciones a nivel local. Las privatizaciones acometidas a partir de 1991 en algunas de las empresas estatales descentralizadas

<sup>6</sup> El Decreto 786/2002 reglamenta el Fondo Fiduciario originado a tales efectos. El financiamiento proviene de un recargo de \$0,004 por cada metro cúbico de gas natural consumido en el país.

siguieron este nuevo reparto de competencias y fueron acompañadas por una regulación que, en consecuencia, adquirió carácter subnacional en el ámbito de dichas prestaciones.

En este contexto, las Provincias aparecieron como los actores estatales con mejor capacidad de establecimiento de política social en los mencionados ámbitos, tanto por su conocimiento cercano de las necesidades de su población como por su responsabilidad sobre el dictado de políticas y normas en estos sectores. A su vez, a diferencia de los servicios regulados a nivel nacional, cuya presencia es desigual a lo largo del país, las prestaciones de agua y electricidad son las que presentan un mayor alcance territorial y aquellas que exhiben una menor disparidad regional en su acceso<sup>7</sup>. Este hecho reviste importancia en la medida de que una mayor cobertura del servicio permite la aplicación de subsidios focalizados: las Provincias, a falta de disponibilidad de recursos del Tesoro Nacional para financiar a los sectores más desfavorecidos, pueden apoyarse en la práctica de estos subsidios, que se hacen posibles porque existe una mayoría de hogares con acceso al servicio en sus territorios.

La provisión del servicio de agua potable y desagües cloacales fue, por su parte, competencia del Estado Nacional a través de Obras Sanitarias de la Nación y de las empresas provinciales hasta 1980, década a partir de la cual la empresa estatal fue dividida y transferida su competencia a las provincias. La descentralización en el sector implicó la configuración de un sistema heterogéneo de operación y regulación provincial, características que se acentuaron en la década del noventa a partir de las privatizaciones. La gestión de la prestación se encuentra, pues, descentralizada en jurisdicciones regionales -generalmente provinciales-, en las que opera una variedad de organizaciones entre empresas privadas concesionadas, cooperativas y organismos públicos (Petrecolla y Ferro, 2003)

El examen de los rasgos salientes del financiamiento de este sector indica que el gasto, tanto nacional como provincial, es poco significativo en relación a los respectivos presupuestos públicos y que el gasto nacional en el ámbito del saneamiento es ejecutado principalmente por las provincias. Por último, el financiamiento por parte de organismos internacionales constituye otra característica del sector. Los fondos del BID, de la Corporación Financiera Internacional y del Banco Mundial son canalizados a través de ENOHSA<sup>8</sup>, el organismo nacional regulador, hacia las

---

<sup>7</sup> El servicio de red de cloacas sí cuenta con limitaciones de penetración, siendo el acceso a dicha prestación marcadamente inferior al de agua y electricidad.

<sup>8</sup> Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, organismo descentralizado del Estado Nacional dotado de personería jurídica y autarquía administrativa, creado en 1995 por Ley 24.583, en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

entidades subnacionales del sector, con el objetivo de la universalización del servicio. (Acuña y Cetrángolo 2006).

En el sector agua, las tarifas sociales han proliferado a nivel provincial bajo la forma de subsidios selectivos que benefician, principalmente, a los usuarios conectados a la red (Navajas, 2008). En cualquier caso, el diseño de tarifa social presenta variaciones entre las distintas jurisdicciones. En un estudio de las políticas provinciales en materia de agua y saneamiento, Petrecolli y Ferro (2003), advierten de las diversas estrategias focalizadoras y de financiación existentes. Los subsidios cruzados, se utilizan en gran parte de las jurisdicciones, en función de los coeficientes de compensación E y Z. Por otra parte, existen varios ejemplos de implementación de tarifa social. En general, se tratan de esquemas de autoselección de los beneficiarios, que se complementan con consideraciones de ingresos y comprobación previa de medios de vida por parte del estado o las empresas que otorgan la bonificación. Las compensaciones son mayoritariamente efectivizadas a partir de descuentos parciales en la tarifa o bonificación única de la conexión (Petrecolli y Ferro, 2003).

Se han elaborado políticas de subsidios directos para este sector en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Córdoba, Chaco, Formosa, Mendoza, Buenos Aires, Salta, La Rioja, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. En estos casos, las tarifas diferenciadas se financian a través de rentas generales (Chaco, Mendoza, Tucumán), estructuras tarifarias (Área Metropolitana de Buenos Aires, Formosa, Salta, Santa Fe, Santiago, La Rioja), aportes de la propia compañía o una combinación de dichos métodos (Buenos Aires, Salta y Tucumán). En cuanto a las herramientas de focalización utilizadas, los casos subnacionales muestran una variedad de estrategias, como subsidios por nivel de ingreso o nivel de consumo por hogar o fórmulas polinómicas que intentan reflejar una variable más cualitativa, en las que se sopesan las características del hogar y se incluyen cláusulas de exclusión de acceso al subsidio. (Foster, CEER 2003).

En lo que refiere al sector eléctrico, el desarrollo de tarifas sociales ha sido también extendido y variado, aunque las provincias que las aplican utilizan métodos de focalización que combinan criterios selectivos y aplicación de umbrales de consumo excluyentes (Cont 2008). En cuanto a su financiamiento, se destaca, en el marco del Fondo Nacional de Energía Eléctrica, cuyo objetivo es garantizar tarifas similares y unos niveles de electrificación y calidad en el servicio parejos en el conjunto del país, la existencia de un Fondo Subsidiario de Compensación Tarifaria a Usuarios

Finales<sup>9</sup> compuesto por el 60% del sobrecargo que se aplica a los compradores del mercado eléctrico mayorista -empresas distribuidoras y grandes consumidores-. Los recursos son transferidos a las provincias sin seguir un criterio de equidad horizontal, y funcionan más bien como transferencias no condicionadas en su aplicación que como una auténtica tarifa social.

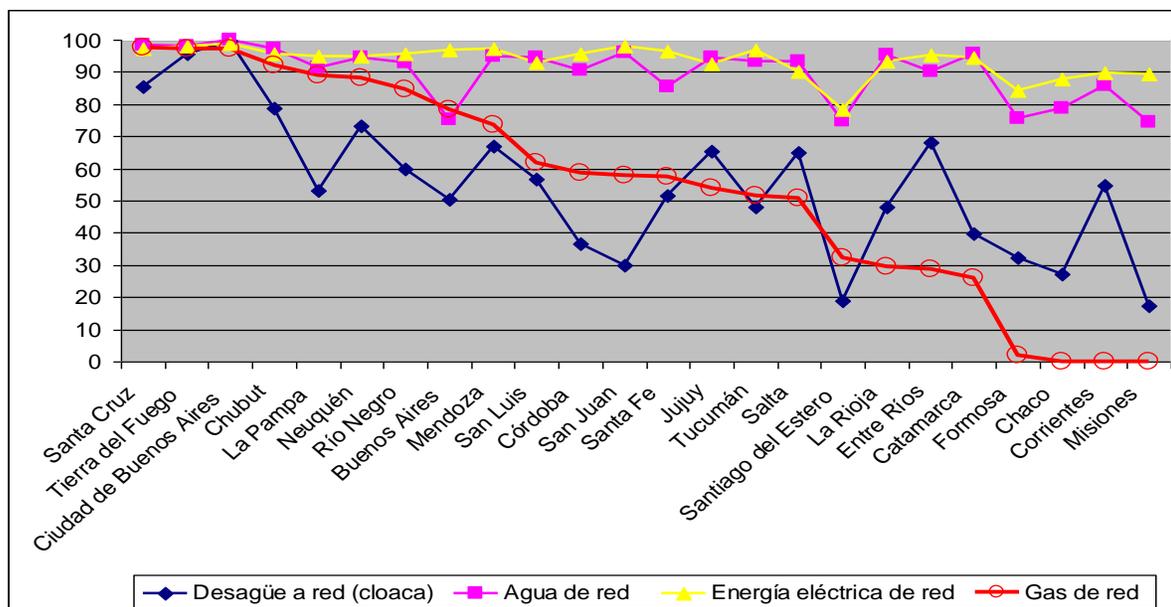
No obstante, en la práctica, casi la totalidad de las provincias ha desarrollado un esquema de tarifa social al consumo residencial de electricidad. Así, existen subsidios en Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Salta, La Pampa, Catamarca, San Luis, Río Negro, La Rioja, Mendoza, San Juan, Jujuy, Entre Ríos, Misiones, Corrientes, Neuquén, Tucumán, Chaco y Formosa. Al igual que ocurre con el servicio de agua, los criterios de elegibilidad varían de acuerdo con la jurisdicción, de la misma forma que lo hace el modo de financiamiento, aunque en casi todos de los mencionados casos, del total, al menos una parte del financiamiento proviene del FCT (CEARE, 2004).

Los ejemplos de tarifas sociales señalados dan cuenta de la proliferación de este tipo de subsidios y sugieren que los escenarios subnacionales presentan gran heterogeneidad. Ello se debe a que la regulación y operatividad del sector, implican el establecimiento de cuadros técnicos expertos capaces de hacer uso de los diversos mecanismos de financiamiento de subsidios que el tipo de servicio (red) facilita. Además, el acceso casi universal de los hogares a las redes de agua y electricidad y su alto grado de penetración geográfica –que pueden apreciarse en la Figura 1- hacen posible la instrumentalización de una diversidad de mecanismos de política social de subsidio de los servicios públicos. Las experiencias subnacionales en los mencionados servicios esenciales se resumen en el Cuadro 3.

Figura 1: Cobertura provincial de los principales servicios públicos de red

---

<sup>9</sup> El Fondo se financia a partir de un incremento de 0.24\$/Kwh sobre la electricidad producida en el mercado eléctrico mayorista.



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC 2001

Cuadro 3: Diseño de tarifa social a nivel subnacional en los servicios de saneamiento y electricidad

Jurisdicción	Mecanismos de subsidio Electricidad	Financiamiento	Mecanismos de subsidio Agua y Saneamiento	Financiamiento
<b>Ciudad Autónoma y Área Metropolitana</b>	-	-	Subsidio directo: Elegibilidad en base a criterios de ingreso. 50% de descuento en tarifa mínima. Presencia de subsidios cruzados	Estructura tarifaria
<b>Buenos Aires</b>	Tarifa eléctrica de Interés Social. Aplicable a usuarios de bajos recursos.	FCT y Fondo provincial de Compensaciones tarifarias	Existencia de tarifa social con subsidios directos, Presencia de subsidios cruzados	s/d
<b>Catamarca</b>	Destinatarios seleccionados en base a categorización por consumo.	s/d	s/d	s/d
<b>Chaco</b>	Subsidio directo: Bono AIPO 50% de descuento en tarifa mínima y bonificación del cargo fijo. Bonificación por acceso y reconexión por única vez	s/d	Subsidio directo: Bono AIPO 50% de descuento en tarifa mínima Presencia de subsidios cruzados	Impuestos provinciales
<b>Chubut</b>	-	-	s/d	s/d
<b>Córdoba</b>	Selectividad Categorización por umbral de consumos. Descuentos selectivos para hogares cadenciados e indigentes Tarifa por bloques crecientes.	FCT	Presencia de subsidios cruzados. Existencia de tarifa social con subsidios directos.	s/d
<b>Corrientes</b>	Selectividad Usuarios de bajos ingresos y bajo consumo. Criterios selectivos	s/d	Si	
<b>Entre Ríos</b>	Categorización por umbral de consumos y localización geográfica.	s/d	-	-
<b>Formosa</b>	Tarifa social para pequeñas demandas de uso residencial" (categorización geográfica y por ingresos y comprobación previa de medios de vida) Bonificaciones al consumo y a la conexión.	s/d	Subsidio directo : 50% de descuentos a la tarifa de usuarios carenciados seleccionados por la empresa. Presencia de subsidios cruzados	Estructura tarifaria
<b>Jujuy</b>	Tarifa Social Unica para electricidad y saneamiento. Aplicable por criterios geográficos y categóricos.	FCT	s/d	s/d

<b>La Pampa</b>	-	-	s/d	s/d
<b>La Rioja</b>	Selectividad. Usuarios carenciados con bajo consumo. Bonificaciones menores para jubilados y pensionados	-	Subsidio directo: Descuentos variables. Elegibilidad en base a cruces por posesión de Bienes meritorios e ingresos del hogar.	Empresa
<b>Mendoza</b>	Compensaciones tarifarias aplicables por criterios geográficos y categóricos.	s/d	Subsidio directo: Descuento parcial en la tarifa. Base de datos unificada con Otros programas sociales. Elegibilidad en base a criterios de pobreza estructural e ingreso. Presencia de subsidios cruzados	Impuestos provinciales
<b>Misiones</b>	Subsidio del 50% aplicable a jubilados y pensionados con bajos consumos.	s/d	s/d	s/d
<b>Neuquén</b>	Compensaciones tarifarias aplicables por criterios geográficos y/o umbrales de consumo.	-	s/d	s/d
<b>Rio Negro</b>	Subsidios dirigidos s jubilados y pensionados., a bajos consumos y a ex combatientes.	s/d	s/d	s/d
<b>Salta</b>	Selectividad Formula polinómica: carencia de flia, ingreso, características del hogar. Subsidio a indigentes por autoselección y requisitos de exclusión	s/d	Subsidio directo: Descuentos variables. Elegibilidad en base a cruces por posesión de Bienes meritorios e ingresos del hogar. Presencia de subsidios cruzados	Empresa
<b>San Juan</b>	Compensaciones tarifarias aplicables por criterios geográficos y/o umbrales de consumo.	s/d	s/d	s/d
<b>San Luis</b>	Reducción del monto del cargo fijo y variable por selección categórica de beneficiarios.	FCT	s/d	s/d
<b>Santa Cruz</b>	-	-	s/d	s/d
<b>Santa Fe</b>	Selectividad Usuarios de bajo consumo, jubilados y pensionados.	s/d	Subsidio directo : Descuentos de la tarifa de hasta 70%. Elegibilidad en base a cruces por ingreso y por posesión de teléfono. Presencia de subsidios cruzados	Estructura tarifaria
<b>Santiago del Estero</b>	-	-	Subsidio directo: Descuentos de la tarifa de hasta 70%. Elegibilidad en base a cruces de NBI, ingresos y localización. Presencia de subsidios cruzados	Estructura tarifaria
<b>Tierra del Fuego</b>	Segmentación tarifaria en tres bloques. Beneficiario no supera umbral de consumo establecido. Sencillo de administrar	s/d	s/d	s/d
<b>Tucumán</b>	-	-	Subsidio directo: Descuentos por pago en término. Planes de regularización de morosos. Destinatarios: jubilados y carenciados Presencia de subsidios cruzados	Impuestos

*Fuente: elaboración propia en base a datos recopilados por Cont (2008) para electricidad y Petrecolla y Ferro (2003) para saneamiento.*

En este sentido, las numerosas experiencias provinciales de tarifa social confirman la limitación de las variables “capacidad fiscal” y “capacidad estatal” para explicar la aparición de mecanismos de tarifa social en los servicios de saneamiento y electricidad., ambos servicios distribuidos por redes. En estos casos, la hipótesis de este trabajo supone que la existencia de la base tanto logística como informativa que es inherente a las redes suaviza el impacto de las variables. En primer lugar, porque la cobertura generalizada de los servicios disminuye las necesidades de financiamiento para

expansión de la red. Seguidamente, porque la existencia de una masa de usuarios que refleja la composición socioeconómica de la sociedad –al incluirla de forma casi completa- posibilita la focalización de los subsidios y la identificación de los beneficiarios que se estiman más convenientes desde el punto de vista de la equidad social.

El gobierno y/o la prestataria interesada en generar dicha política pueden hacerlo en ausencia de recursos fiscales, recurriendo a mecanismos de financiamiento alternativos como la utilización de subsidios cruzados o la modificación de la estructura tarifaria, entre otros. En esta situación, la disponibilidad de recursos fiscales impactaría en el diseño del subsidio pero no determinaría su existencia. En presencia de capacidad fiscal, el gobierno y/o la prestataria pueden optar por realizar subsidios directos que impliquen menor distorsión de tarifas, ya sea utilizando fondos provenientes de ingresos impositivos o utilidades corporativas, o bien una combinación de ambas.

La proliferación de subsidios en las provincias indica que la capacidad técnico-administrativa no condiciona la aparición de un subsidio en el caso de los servicios esenciales de red. La razón es que este tipo de prestación, debido a las características de cobro de tarifas, implica per se la existencia de un registro de usuarios, lo cual permite, entre otras cosas, cuantificar consumos y referenciar la localización de los mismos. Además, las prestatarias de estos servicios cuentan con personal especializado en la materia que puede procesar los datos de las redes. Y existen también entes reguladores provinciales de los servicios, que aunque heterogéneos en cuanto a su capacidad efectiva<sup>10</sup>, están integrados por cuadros burocráticos que otorgan al estado subnacional la herramienta técnico-administrativa apta para el desarrollo del subsidio. Consecuentemente, las prestaciones de red, permiten al menos la posibilidad de realizar una discriminación básica entre usuarios del servicio y, por ende, dirigir subsidios en base a las estadísticas disponibles.

Finalmente, un argumento adicional pero no menos importante que explica la proliferación de experiencias de tarifa social aún en provincias con escasa dotación de recursos fiscales o de capacidad estatal es el incentivo que, como se discutió, tienen las operadoras tanto privadas como públicas para aplicar tarifas sociales, en tanto esta estrategia les asegura retornos económicos que no serían factibles de no ser por la aplicación de políticas de subsidios focalizados a los morosos del servicio y/o a los que no cuentan con conexión.

---

<sup>10</sup> Aspiazu, Bonofiglio y Nahón (2008), realizan un análisis exhaustivo de la situación regulatoria provincial en materia de agua y saneamiento, abordando las problemáticas del desempeño de las operadoras prestatarias de los servicios como así también el marco institucional que regula a los entes de control de las mismas.

En el capítulo siguiente se compara a la situación presentada en este apartado con el caso opuesto: una prestación no provista por red, el gas envasado, cuya comercialización se presenta allí donde el servicio de gas por redes, de menor cobertura que los anteriores, no está disponible. Las respuestas subnacionales al constante aumento de precio este producto a partir de 2001 distaron de parecerse a los casos aquí discutidos posiblemente por la incidencia de las variables planteadas en el Capítulo I.

### CAPÍTULO III

#### **EXPERIENCIAS SUBNACIONALES DE POLÍTICAS DE SUBSIDIOS AL CONSUMO RESIDENCIAL DE GAS NATURAL Y GAS ENVASADO**

Este apartado se ocupa de analizar los programas subnacionales de subsidio al consumo residencial de gas envasado. La evidencia confirmaría la hipótesis planteada en el Capítulo I: no hubo iniciativas de subsidios en las provincias que más dependen del GLP. Esta ausencia se presenta como asociada a la menor capacidad estatal y fiscal de estas provincias. La evidencia también muestra que sólo se desarrollaron transferencias directas focalizadas categóricamente en el usuario final en aquellas provincias más favorecidas tanto por la capacidad fiscal como por la técnico administrativa.

En general, las políticas sociales referidas a servicios públicos a partir de la crisis de 2001 fueron de instrumentación subnacional y estuvieron destinadas a reducir los precios pagados por los estratos de menores ingresos a través de distintas metodologías de tarifa social aplicadas a las prestaciones de electricidad y agua. Por otra parte, algunos de aquellos diseños de tarifa social también consideraron a los segmentos excluidos del acceso a dichos servicios de red, a partir de compensaciones para la conexión. Sin embargo, como se constata en el caso de la política de subsidios al gas en la región patagónica, las compensaciones a los usuarios residenciales de los servicios esenciales, en el comienzo de esta década, tuvieron un sesgo de status quo en la medida en que favorecieron principalmente a los consumidores que ya disponían del servicio de las mencionadas prestaciones.

En el caso particular del gas, no existen hasta el momento diseños de tarifa social a nivel nacional ni provincial, aunque desde 1999 existe un subsidio que permite el establecimiento de precios diferenciales en las provincias patagónicas para el consumo residencial de gas por redes, justificado por el alto consumo que generan las condiciones climatológicas de la región.

Estos subsidios otorgados por criterio climático al consumo residencial de gas tuvieron carácter de política geográfica y por lo tanto, distributiva, hasta 2002. Desde entonces, como parte del intento del gobierno de deslindarse del pago de subsidios al sector energético, las compensaciones dejaron de estar financiadas con fondos del Tesoro Nacional, para pasar a ser solventadas por un fondo

fiduciario que se nutre de un sobrecargo en la tarifa de los consumidores de gas natural en todo el territorio<sup>11</sup>.

Este sesgo pro-consumidores en el diseño del primer subsidio al consumo residencial de gas, repercutió de manera especialmente negativa en las regiones carentes de infraestructura por redes de gas natural: quedaron fuera de cualquier política que pudiera aliviar los crecientes costos residenciales derivados del aumento en el precio del gas licuado de petróleo, principal sustituto del gas natural. Mientras tanto, la política nacional de subsidios al gas, destinada únicamente a la región patagónica, fue instrumentada a partir de un diseño de compensación geográficamente dirigido, sin vocación de focalización categórica que implicara progresividad.

La Ley de Emergencia económica de 2002, determinó el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, medida que favoreció a los hogares que contaban con conexión a las prestaciones. Los usuarios de gas envasado, por el contrario, no fueron objeto de una medida similar, por lo que el precio libre del combustible conllevó al aumento exponencial del valor de las garrafas en los períodos posteriores a la devaluación.

Como respuesta a los sucesivos aumentos en el precio del GLP, mayoritariamente consumido por la población con menores recursos, en 2003 el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Energía, sentó las bases de lo que sería su estrategia de negociación respecto del sector en los años posteriores. En dicho año se lanzó el Programa Garrafa Social, instrumentado a partir un Acuerdo de Estabilidad de Precios con los productores y fraccionadores de GLP, con el objetivo de hacer accesible las garrafas de 10 kg. a precios diferenciales en los puntos de venta que se dispusieran a tal efecto en todo el país.

El Programa preveía que los usuarios, sin requisitos que cumplir, pudieran adquirir garrafas en el punto de venta más próximo, fijo o móvil<sup>12</sup> La política nacional evidenció limitaciones para abastecer a precios diferenciales a gran parte de los usuarios, pues no se utilizaron criterios de priorización ni de focalización tendientes a dirigir la política hacia las zonas y regiones con mayor demanda del combustible.

---

<sup>11</sup> En el artículo 75 de la Ley de Presupuesto N° 25.565, se crea el mencionado fondo fiduciario, con vigencia de 10 años, destinado específicamente a financiar los consumos residenciales gasíferos en las Provincias de TIERRA DEL FUEGO, SANTA CRUZ, CHUBUT, NEUQUEN, RIO NEGRO, LA PAMPA, en el Partido Carmen de Patagones de la Provincia de BUENOS AIRES y en el Departamento Malargüe de la Provincia de MENDOZA. Se prevé el financiamiento a partir del RECARGO de (\$/m<sup>3</sup> 0,004) de gas natural de nueve mil trescientas kilocalorías (9.300 kc), consumido por redes o ductos en el Territorio Nacional *cualquiera fuera el uso o utilización final del mismo*.

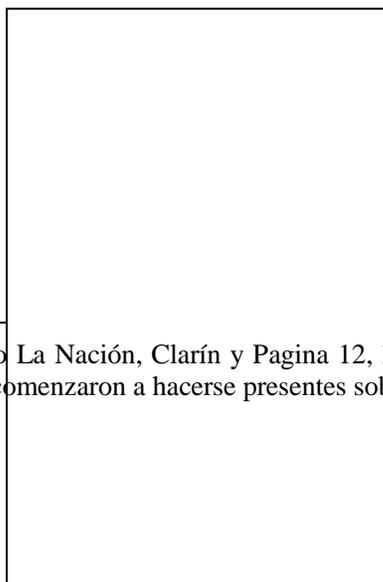
<sup>12</sup> Los puntos de venta previsto en todo el país fueron inicialmente 300, y luego 624 (ACIJ)

Los Acuerdos de Estabilidad de Precios con productores y fraccionadores se reiteraron sucesivamente cada año con el mismo esquema hasta 2008, año en el cual se sumó al mencionado Acuerdo la puesta en marcha de un sistema de subsidios concentrados en el inicio de la cadena de comercialización del GLP, con el objetivo de generar precios predeterminados, uniformes y sostenidos en todo el territorio.

Entre el año 2001, año a partir del cual los precios del GLP comenzaron a dispararse, y el año 2008, en que el gobierno nacional profundizó su estrategia de acuerdos mediante el otorgamiento de compensaciones, las provincias tuvieron un amplio margen de tiempo para desarrollar sus propias respuestas al problema ya instalado en la agenda del ejecutivo nacional, del Congreso Nacional y de los medios de comunicación<sup>13</sup>.

Sin embargo, a pesar del peso creciente del consumo de gas envasado en la canasta familiar, sólo seis provincias desarrollaron políticas de subsidios al consumo del combustible. Con excepción de la Provincia de Santa Cruz y Tierra del Fuego (que prácticamente cuentan con el 100% de usuarios conectados a redes de gas natural), el resto de las provincias patagónicas, Chubut, Neuquén, Río Negro y La Pampa gestionaron y financiaron a partir del año 2003 compensaciones a usuarios seleccionados o subsidios “en especie” de garrafas. Distingue a estas provincias la alta cobertura de redes de gas natural (Figura 6), lo que sumado la escasa población con la que cuentan estas jurisdicciones, hace que la demanda de gas envasado para calefacción y cocción sea notablemente menor al resto del país. Estas provincias, además, concentran la localización de las materias primas, lo que facilita el producto a precios inferiores en virtud de los menores costos de distribución. En todas estas regiones, es innegable la presencia de expertise técnico-administrativa en materia de gas y gas envasado, gracias tanto a su condición de productores como también a la fuerte presencia del ente regulador del gas en cada una de estas provincias, como muestra la Figura 2.

Figura 2: Mapa de delegaciones y agencias regionales del ENARGAS



<sup>13</sup> En los diarios nacionales como La Nación, Clarín y Pagina 12, las referencias periodísticas a la cuestión del aumento de precios del GLP comenzaron a hacerse presentes sobre todo a partir del año 2002.



*Fuente: ENARGAS*

En Chubut, en el marco del “Plan Calor”, los subsidios son en especie y los instrumentan las municipalidades rurales, que reciben transferencias provinciales para financiar la compra de leña y GLP y entregarlo a hogares carenciados.

En Río Negro, los subsidios operan a través de vales distribuidos por el gobierno provincial a familias que cumplan con el requisito de residencia permanente e ingresos inferiores a 800 pesos.

En Neuquén, el mecanismo utilizado es similar al de Río Negro, y la Provincia es la encargada de distribuir los vales a las familias de bajos recursos seleccionadas.

En La Pampa, los subsidios se financian tanto a nivel provincial como municipal, a través de los planes “Calorcito” que son comunes a muchos distritos locales pampeanos y comprenden subsidios en especie tanto de leña como de GLP. Los beneficiarios son seleccionados por el municipio.

Fuera de esta región, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Entre Ríos, utilizaron mecanismos similares a los mencionados. En la Provincia de Buenos Aires, los subsidios fueron de naturaleza diferente: se dirigieron a pocas localidades del interior de la provincia, y únicamente al consumo de gas licuado provisto por redes. En esta provincia, resalta la iniciativa de la Municipalidad de Bahía Blanca, que generó su propia política de subsidios en especie, con financiamiento propio a hogares carenciados durante el período invernal.

En el caso de Entre Ríos, la política se desarrolla desde 2003, y comprende un padrón de beneficiarios de 45.000 hogares, aproximadamente un 15% del total de la provincia. La iniciativa provincial prevé la entrega estacional (a principios de junio) de dos órdenes de compra, equivalentes a 20 pesos cada una, para financiar la adquisición de garrafas de 10kg durante el invierno, las cuales la provincia estimaba en 34 pesos al momento del subsidio. Vale aclarar que se

estima que, en condiciones promedio de clima invernal, una familia tipo consume una garrafa por mes. En 2009, cuando el subsidio nacional ya estaba en marcha, la provincia incrementó el beneficio a tres órdenes de compra que se propusieron cubrir el 100% del costo de las garrafas en el período invernal. Los municipios, a través del financiamiento del estado provincial, son los encargados de instrumentar las compensaciones y de seleccionar a los beneficiarios del programa.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Programa Garrafa Social de subsidio a la adquisición de garrafas de 10 kg. se implementó a partir de la sanción de la Ley 1.353 en 2004 y del decreto reglamentario 2604/04, aunque operativamente se inscribió en la órbita del Plan Nuestra Familias, sin asignación presupuestaria autónoma. Se definieron como beneficiarios de la política a aquellos destinatarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar inscriptos en la jurisdicción de la Ciudad, y a familias por debajo de la línea de pobreza carentes de conexión a la red de gas natural, con domicilio en la Ciudad Autónoma.

El subsidio es instrumentado por la Dirección General de Fortalecimiento Familiar y Comunitario, y consiste en el otorgamiento de un cheque de \$ 10 pesos diez en forma de reintegro por cada garrafa adquirida por los beneficiarios del Programa que se hubieren inscripto en el Registro de Beneficiarios.

En la Provincia de Buenos Aires, a diferencia de la compensación al consumo de gas envasado, se instrumentó en 2004, a través de la Ley 13.126, un subsidio de tarifa con focalización geográfica denominado Sistema Provincial Compensador de la Tarifa de Gas, financiado con recursos de un fondo provincial especial para obras de gas compuesto por un impuesto del 9% que se aplica a todos los usuarios de gas natural. El diseño del subsidio implica la transferencia de fondos a la empresa responsable del abastecimiento de las localidades beneficiarias, Camuzzi Gas Pampeana. Las nueve localidades destinatarias de las compensaciones tarifarias pertenecen al interior de la provincia de Buenos Aires<sup>14</sup> y carecen de red de gasoductos para la provisión de gas natural, por lo que se abastecen de un sistema alternativo de red local conectada a centros de almacenamiento de gas natural comprimido (GNC) y de gas licuado de petróleo (GLP).

#### Cuadro 4: Iniciativas provinciales de subsidio al consumo de GLP

Provincia/ Municipio	Acción, Programa	Objetivo	Destinatario	Instrumentos
-------------------------	------------------	----------	--------------	--------------

<sup>14</sup> Las localidades beneficiadas del subsidio son Urdampilleta, Daireaux, Carlos Tejedor, Los Algarrobos, González Moreno, América, General Villegas, Norberto de la Riestra y Ameghino.

CABA	Subsidio a la compra de GLP "Garrafa Social"	Subsidio programa de garrafas sociales.	Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar inscriptos en la jurisdicción de la Ciudad, o familias por debajo de la línea de pobreza, con residencia en la Ciudad, sin acceso a gas natural por redes.	Reintegro de \$ 10 por cada garrafa de GLP de 10 kg adquirida por los beneficiarios del Programa debidamente inscriptos en el Registro de Beneficiarios.
Entre Ríos	Subsidio a la compra de GLP "Garrafa Social"	Solventar parte del costo de dos/tres garrafas por mes a través del otorgamiento de bonos por valor de \$20.	47.000 hogares de bajos recursos, seleccionados por municipios y comunas	Los bonos son distribuidos descentralizadamente a través de los municipios y de las Juntas de Gobierno, de acuerdo al cupo asignado. Son las comunas las encargadas de confeccionar el listado de beneficiarios.
Buenos Aires	Sistema Provincial Compensador de la Tarifa de Gas (No destinado a usuarios de garrafas)	Reducir precios pagados por combustible de parte de la población sin acceso de gas natural	5 mil usuarios de GNC y GLP de 9 localidades del interior de la Provincia que no tienen acceso a red de gas natural.	Subsidio cercano al millón de pesos a la empresa Camuzzi Gas Pampeana desviados del Fondo para obras de gas de la Provincia.
Municipalidad de Bahía Blanca	Subsidio a la compra de GLP	Proveer garrafas gratuitas a familias carenciadas en período invernal	Hogares de bajos recursos: tres mil familias carenciadas, nueve mil garrafas a unas a razón de una unidad por mes	Erogación comunal de \$ 225.000
Chubut	Plan Calor	Distribuir gratuitamente fuentes de energía a hogares carenciados.	Familias en circunstancias de pobreza y vulnerabilidad social. 40 % de los hogares que utilizan garrafa.	La transferencia de fondos a municipalidades y comunas rurales *La distribución leña y de dos garrafas de GLP de 10 kg por mes por familia.
Río Negro	Subsidio a la compra de GLP	Subsidiar la compra de garrafas a familias de escasos recursos	Familias con residencia permanente en el ámbito de la provincia, de un ingreso inferior a los 800 pesos sin servicio de gas natural por redes	28.000 vales, según el convenio firmado con el gobierno provincial.
Neuquén	Subsidio a la compra de GLP	Proveer garrafas gratuitas a familias carenciadas	Hogares de bajos recursos	Bonos distribuidores y financiados por la Provincia.
La Pampa	Subsidio a la compra de GLP y leña	Subsidiar parcial o totalmente la compra de garrafas a familias de escasos recursos	Hogares de bajos recursos, sin criterio intermunicipal unificado	Subsidio "en especie" financiados por la Provincia y municipalidades, entrega de garrafas y leña social a beneficiarios seleccionados por los Municipios

*Fuente: elaboración propia en base a información oficial provincial (portales web de desarrollo social), entrevistas telefónicas con funcionarios provinciales, diarios locales e informe de ACIJ 2008, sobre la implementación del Programa Garrafa Social en la C.A.B.A..*

Como se constató en los casos de servicios que prescinden de red de infraestructura para su prestación -como el del gas envasado-, la capacidad estatal, ya sea en su aspecto técnico-administrativo o en su aspecto de negociación con los actores del mercado de los cuales depende la prestación subsidiada del servicio, condiciona la existencia de subsidios.

Esto es así porque, a diferencia de los servicios en red, la naturaleza de estas prestaciones y su mecanismo de cobro discreto (a diferencia del cobro continuo en la caso del servicio de redes)

impiden la posibilidad de desarrollar subsidios cruzados en el ámbito del propio sector o de utilizar estratégicamente la estructura tarifaria para compensar consumos. En este contexto, el financiamiento requiere de capacidad fiscal a través de la utilización de recursos del Tesoro o bien de utilidades de la empresa prestataria.

De existir capacidad fiscal para financiar un subsidio directo, la capacidad estatal en su aspecto técnico burocrático es una condición necesaria para instrumentar dicha compensación, ya que al no tratarse de un servicio de red, y por lo tanto no contar con información sistematizada de sus usuarios, sería necesario desarrollar una metodología de focalización para lo cual se debería contar con los recursos técnicos y administrativos idóneos para la tarea de otorgamiento del beneficio. Ante la falta de capacidad estatal, una política social basada en el subsidio no sería una alternativa, siendo necesaria la implementación de otros mecanismos como la universalización de un precio único, que no requiere de instrumentos técnico burocráticos para su funcionamiento, aunque esta última opción también requiere de capacidad fiscal.

La experiencia subnacional de desarrollo de subsidios al consumo residencial de GLP evidencia, a excepción de la Provincia de Entre Ríos, las limitadas capacidades de las provincias cuya mayor parte de la población depende de este combustible para responder a la problemática social que representan los aumentos de gas envasado. Las provincias patagónicas que en general desarrollaron políticas de subsidios, son las que cuentan con menor volumen de demanda de este combustible tanto por la alta cobertura de la red de gas natural en estos territorios como por la baja proporción de población relativa y absoluta que requiere GLP. Estas provincias tienen la facilidad de contar con la materia prima accesible por su dotación de recursos, y cuentan además con los recursos técnicos en materia de gas. Por el contrario, ninguna de las provincias con mayor dependencia de GLP ha desarrollado políticas tendientes a subsidiar al consumo del combustible. Es posible que la falta de capacidad estatal y fiscal, que se presentan como hipótesis principales en el este trabajo para explicar dicha falta de iniciativa, se acentúen dadas las condiciones específicas de la industria de gas licuado y los atributos que distinguen a la demanda de este combustible, como veremos en los siguientes apartados.

## CAPÍTULO IV

### EL DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL DE CONSUMO RESIDENCIAL DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO ENVASADO “GARRAFA PARA TODOS”

Este capítulo evalúa la política actual de GLP, y discute los principales rasgos de la variable dependiente: el Programa Nacional Garrafa para Todos. Para ello, se analizan brevemente las características propias del combustible, luego de lo cual se presenta un resumen de la política nacional hacia el sector en el siglo XX. La política desarrollada en 2008 guarda reminiscencias de lo que acontecía anteriormente como mecanismo de freno a los aumentos de precios del mercado. Por último, se discute el contexto normativo que originó el Programa y la particularidad de su formulación.

#### **Qué es el GLP**

El GLP es un hidrocarburo que se obtiene a partir del procesamiento del gas natural, de la refinación del petróleo, y en menor medida como subproducto en la industria petroquímica. Por lo tanto, la configuración del mercado de GLP está ligada al comportamiento de dichas industrias primarias. Los gases que conforman el GLP son el propano y el butano, que se pueden comercializar por separado o mezclados. En Argentina, se utiliza principalmente el butano, aunque el propano se comercializa en la región patagónica por tener este gas propiedades que lo hacen idóneo en los climas fríos<sup>15</sup>.

El GLP es un combustible cuyas características físicas lo hacen susceptible de ser comercializado a granel o envasado para su distribución por vía marítima o terrestre. En consecuencia, no requiere el desarrollo de la onerosa infraestructura necesaria para comercializar el gas natural. Por ello el GLP constituye un sustituto al gas natural allí donde no se ha desarrollado la red.

Dada la matriz energética de nuestro país, caracterizada por la explotación del recurso gasífero no renovable como fuente cuasi única de abastecimiento, aquella porción de la población no abarcada por el desarrollo de redes de gas natural, se abastece de un producto gasífero con idéntica utilidad, aunque de distinta composición. El GLP se utiliza como fuente energía por aproximadamente un 40% de la población en el territorio nacional, lo que representa aproximadamente cuatro millones y medio hogares y dieciocho millones de habitantes cuyos recursos, en general, se han demostrado inferiores a los de los usuarios de gas natural. (CNDC, 2004)

---

<sup>15</sup> Mientras que el butano entra en estado gaseoso a temperaturas superiores a -2°C el propano lo hace a -45°C.

La importancia social del GLP radica en que no posee un sustituto perfecto para aquel segmento del consumo residencial que lo utiliza como fuente energética. La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia ha dictaminado que el GLP no presenta sustitutos al considerar que la leña, el carbón o el kerosene, utilizado comúnmente por las familias que no pueden afrontar el costo del GLP, poseen efectos nocivos, como los derivados de la contaminación por combustión. En el caso de la energía eléctrica, es difícil considerarla un sustituto del GLP en nuestro país debido a que la utilización de artefactos domésticos requeriría una adaptación especial<sup>16</sup>.

### **Historia de la relación Estado y actores del mercado de GLP**

En 1946, se creó la Dirección Nacional de Gas del Estado (DNGE), que fijó la titularidad estatal de la industria y regulación del gas natural y de los gases licuados en Argentina. En este contexto regulado se creó la Administración General de Gas del Estado en 1952, empresa pública encargada de la fabricación de los cilindros y de la comercialización de toda la producción de gas licuado de YPF S.A., a través del fraccionamiento y la distribución del GLP hasta los usuarios.

A partir de la década de 1960, y coincidiendo con la habilitación a particulares por parte de Gas del Estado para la venta a granel, el GLP comenzó a ser utilizado masivamente. En ese momento, la AGGE controlaba la oferta de GLP a los fraccionadores, a los que asignaba cupos de venta, y ejercía además una autoridad regulatoria. Así, mientras que para el gas natural las etapas de adquisición, transporte y distribución permanecieron integradas verticalmente en un régimen de monopolio hasta la desregulación del sector en 1992, las empresas privadas participaban del fraccionamiento y de la fabricación de garrafas de GLP ya desde 1960. (Piserchia, 2004).

No obstante, el mercado de GLP estaba de facto cerrado a la participación de nuevos actores mediante la imposición de diversos requisitos técnicos que actuaban como barreras de entrada. Los precios al productor (YPF) estaban regulados, y en la práctica, los acuerdos de precios entre las empresas limitaban la competencia (Piserchia, 2004).

En la década de 1980 se operaron profundas transformaciones que desembocarían en la desregulación de la actividad de producción y comercialización de hidrocarburos. Se abrió la producción a empresas privadas, con el objetivo de dar respuesta a los crecientes problemas de aprovisionamiento y, en virtud del decreto 690/1981, se liberalizó el llenado de cilindros de 45 kilogramos, que había estado controlado por el Estado hasta la fecha.

---

<sup>16</sup> Dictamen 314/99 de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

El año 1989 marcó un punto de inflexión con la aprobación del decreto 1.212/1989, que contempló la “libre disponibilidad” de los hidrocarburos líquidos extraídos, entre ellos el GLP. La ley 23.696 de Reforma del Estado, aprobada en agosto de ese año, fue en la misma línea al facultar al gobierno a privatizar las empresas estatales. En 1991, Gas del Estado fue desmembrada en diez sociedades anónimas, dos de transporte (una en el norte y otra en el sur) y ocho distribuidoras regionales.

La privatización definitiva de Gas del Estado se articuló por vía de la ley 24.076, que además definió el marco regulatorio del gas natural y creó el ente regulador de competencia nacional ENARGAS (Artículo 50°). El texto legislativo declaró el transporte y la distribución de gas natural como servicios públicos, pero el Artículo 87° estableció que la actividad del gas licuado habría de ser objeto de una ley especial. Mientras tanto, la autoridad en materia de GLP quedaría en la Secretaría de Energía.

El diferente tratamiento del gas licuado en comparación con el gas natural en cuanto a su naturaleza como servicio determinó que los precios del GLP fueran, tras la privatización del sector, liberados y fijados por el mercado en toda la cadena del negocio. Hasta la aprobación de la Ley 26.020, que estableció precios de referencia para todo el mercado y precios diferenciales para los usuarios residenciales de bajos recursos, y a diferencia de la política tarifaria basada en precios máximos decretada para el gas natural, el precio del gas licuado se supeditó al efectivo cumplimiento de los acuerdos coyunturales que pudieran surgir entre los organismos públicos y los actores privados.

### **El Programa Nacional Garrafa para Todos**

Si bien el gas en garrafas nunca fue un bien económico para los sectores populares, los aumentos de precio en los años posteriores a la devaluación de 2002 afectaron sustancialmente la incidencia del gasto en GLP sobre la canasta básica de consumo. Según un estudio encargado en 2004 por el Defensor del Pueblo sobre la base de datos del INDEC, el gasto en garrafas de 10kg en hogares de bajos ingresos representaba entre el 52 y el 60% del gasto social en servicios públicos elementales. El acceso a este bien se encuentra limitado adicionalmente, según dicho estudio, en función de que el 40% de los hogares a nivel nacional no tenían los medios suficientes para hacer frente a una canasta básica de alimentos y servicios públicos elementales. La incapacidad de acceso a la canasta básica aumenta en las regiones Noreste y Noroeste del país, en donde el porcentaje alcanza a 60 y 54 % de hogares con ingresos insuficientes respectivamente. (CNDC, 2004)

Los Acuerdos de estabilidad de precios entre el Gobierno Nacional y los fraccionadores de GLP han sido desde 2003, en consonancia con la historia de la relación Estado-empresas privadas de GLP, el instrumento de negociación privilegiado por la esfera política nacional para lidiar con los reiterados aumentos de precios del gas envasado.

El año 2005 marcó un hito normativo para la industria del GLP con la sanción de la Ley 26.020 reguladora de la industria y comercialización del sector. Se estableció como objeto en su Artículo 1° “asegurar el suministro regular, confiable y económico de gas licuado de petróleo a sectores sociales residenciales de escasos recursos que no cuenten con servicio de gas natural por redes”. En virtud de la citada Ley y del Decreto 1.539/2008, se creó el Programa Nacional de Consumo Residencial de Gas Licuado de Petróleo, que reglamenta los subsidios al inicio de la cadena productiva a través de un fondo fiduciario. El Programa tiene como meta propiciar las medidas necesarias para disminuir el costo de instalación de gas natural en aquellas zonas donde no existe la infraestructura de redes. Es objetivo adicional de la iniciativa concatenar las acciones con las políticas públicas en materia energética, para concientizar a los usuarios residenciales sobre los beneficios derivados del uso racional y eficiente de la energía y el combustible. (Objetivos generales del Reglamento del Programa). En su primera etapa, actualmente en ejecución, las acciones se concentran en el subsidio a los usuarios residenciales de las garrafas de diez (10), doce (12) y quince (15) kilogramos de capacidad. En una segunda etapa, el Programa prevé incluir en este esquema a los cilindros de 45 kilogramos de capacidad y de gas a granel para uso domiciliario.

El mecanismo de financiamiento del Programa canalizado a través de un fondo fiduciario establecido en los Artículos 44°, 45° y 46° de la mencionada Ley, que fueron reglamentados tres años después, en septiembre de 2008. La instrumentación de este fondo tuvo lugar a partir de la firma simultánea de dos Acuerdos. Uno de ellos, aprobado por Resolución 1.071/2008 de Secretaría de Energía mantuvo el espíritu de los convenios con productores y fraccionadores de GLP que se venían sucediendo desde 2003, aunque en esta nueva versión se contempló el pago de compensaciones a los operadores de la cadena de comercialización, en función de las ventas al mercado interno que como declaración jurada presentaran las firmas ante la Secretaría de Energía. El segundo acuerdo, ratificado por Resolución 1.070/2008 de Secretaría de Energía, se firmó con los Productores de Gas Natural y permitió la fuente de financiamiento mayoritaria del Programa. A partir de la firma de este convenio, los productores de gas natural se comprometieron a aportar al fondo el 60% de las utilidades que ingresaran como fruto de los aumentos de tarifas a usuarios residenciales. De esta manera, el gobierno evitó la prolongación de las compensaciones universales

al gas natural, aunque destinaría nuevos recursos del Tesoro al subsidio al consumo residencial de gas envasado.

Así, la modalidad que adoptó la política de subsidios al consumo residencial de gas licuado de petróleo difiere de la tendencia general de la década en materia de subsidios a los sectores de servicios esenciales. El cambio se manifestó en lo siguiente: a la vez que se sinceraron tarifas y se actualizaron los precios que los usuarios residenciales pagan por los servicios públicos, surgió la política social de GLP a nivel nacional con una magnitud de subsidios importante<sup>17</sup>. Los precios acordados para la venta del GLP a usuario final fueron establecidos en \$16 para la garrafa de 10kg y \$25 pesos para la garrafa de 15kg. Si bien los precios en la práctica pueden alejarse marginalmente de los estipulados por el Gobierno Nacional, la iniciativa redujo en aproximadamente un 100% el precio del combustible para usuarios residenciales, siendo esta diferencia mayor en las zonas rurales, en donde los valores que se abonaban eran mayores<sup>18</sup>.

A diferencia de las numerosas experiencias de tarifa social instrumentadas con beneficios focalizados para los usuarios de servicios de agua y saneamiento, el Programa Garrafa para Todos es una política de carácter universal no dirigida, destinada a financiar el consumo residencial, impulsada por el nivel nacional, financiada por un fondo fiduciario compuesto por subsidios cruzados provenientes de los aportes de consumidores de gas natural y aportes del Tesoro Nacional, y dirigida a los actores concentrados de la oferta de GLP. La estrategia difiere también de la existente en el servicio de gas natural, en donde el subsidio es de carácter geográfico, aunque se utiliza un mecanismo de financiamiento similar (subsidios cruzados financiados con aportes de grandes consumidores de GN en todo el país) para que la compensación a los distribuidores y subdistribuidores de gas natural se traslade a los usuarios finales residentes en la Patagonia.

No obstante, la práctica del Programa presenta algunas diferencias significativas con su diseño en el papel. A pesar de que la ley circunscribe sus objetivos a la población carenciada, puede mostrarse que, en la práctica, la naturaleza del subsidio, instrumentado a partir de la compensación a productores y fraccionadores de GLP, genera la uniformización del precio de este combustible para todo usuario residencial independientemente de su condición socioeconómica.

---

<sup>17</sup> Los subsidios estipulados para el consumo de GLP ascienden a la suma de \$450.000.000 (Resolución N° 1.070/2008 de la Secretaría de Energía de la Nación), únicamente considerando los fondos que deben ser aportados por los productores de gas natural, dejando el Programa abierta la posibilidad de que el Tesoro Nacional incremente la capacidad de financiamiento de la política (Reglamento del Programa Nacional Garrafa para Todos)

<sup>18</sup> Si bien no existen estadísticas oficiales ni privadas que den cuenta de la evolución del precio en mostrador del GLP para usuarios residenciales, los diarios nacionales a partir del 2003, publican datos acerca del precio de la garrafa y sugieren precios del orden de los \$40 pesos para la garrafa de 10kg en 2004. (Página 12, Clarín, La Nación, 2004)

El Programa Nacional de Consumo Residencial de Gas Licuado de Petróleo “Garrafa Para Todos”, de octubre de 2008, apareció como una iniciativa cuyo diseño en tanto que política nacional y universal contrasta con las fórmulas adoptadas para la subvención de otros servicios esenciales. De ahí la necesidad de dar cuenta de lo que a priori, dadas las experiencias de tarifa social en el ámbito subnacional, podría haber tomado la forma de una política instrumentada a nivel provincial con beneficiarios focalizados.

El objeto de estudio del presente trabajo es, por tanto, dilucidar el diseño que adoptó la política nacional de consumo residencial de gas licuado de petróleo. El capítulo siguiente intenta dar cuenta de la forma específica del Programa Garrafa para Todos: de su desarrollo como política de financiamiento nacional, de corte universalista, con una trama de subsidios orientada a la industria concentrada del gas licuado de petróleo.

## CAPÍTULO V

### EVALUACIÓN DEL MODELO PROPUESTO Y DISCUSIÓN DE FACTORES

#### EXPLICATIVOS ADICIONALES

El presente capítulo tiene por objetivo evaluar la hipótesis propuesta en el Capítulo I para el caso descrito en el Capítulo IV. El análisis muestra que las variables capacidad estatal y capacidad fiscal operan como se esperaba, aunque la relación causal estaría potenciada por la acción de otras variables: “estructura del mercado”, “distribución geográfica de la demanda” y “naturaleza socioeconómica de la demanda”.

La estructura del mercado de gas envasado se vincula directamente con las capacidades de las provincias. La escasez de recursos fiscales y técnico administrativos de éstas determina un diseño de la política de subsidios que excluye las transferencias directas a los usuarios y torna racional la subvención a la oferta. En el caso argentino, esta variable se relaciona además con una cuestión de economías de escala, puesto que la concentración e integración vertical de las empresas productoras y fraccionadoras de GLP convierte al Estado Nacional en la jurisdicción más adecuada a la hora de negociar un precio uniforme.

La naturaleza socioeconómica de la demanda, caracterizada por la relación positiva entre pobreza y consumo de GLP, por su parte, favorecería a priori un diseño focalizado de la política de subsidio. Sin embargo, la dispersión geográfica de la demanda enfatiza la necesidad para la jurisdicción implementadora de contar con capacidad fiscal y estatal para generar transferencias directas con selección categórica, opción que quedaría restringida a los estados subnacionales que cuentan con los mencionados recursos. Dada la limitación de la mayor parte de las provincias para generar políticas de subsidios directos y focalizados, y especialmente dadas las carencias de aquellas que dependen en mayor medida del combustible, la Nación se encontraría en una posición más propicia para la generación del Programa también desde este punto de vista. El subsidio no dirigido, en este contexto, permite generar beneficios sin costos técnico administrativos de focalización, al mismo tiempo que no genera bruscos errores de inclusión, teniendo en cuenta el carácter pro pobre del uso del gas envasado.

#### **Variables independientes**

El modelo propuesto en el Capítulo I de este trabajo permite dar cuenta adecuadamente de los determinantes del diseño de política de subsidios al consumo residencial de gas licuado de petróleo.

Efectivamente, la carencia de capacidad fiscal en las provincias con mayor demanda de política de GLP, sumada a las limitaciones de capacidad estatal, explicarían la inexistencia de políticas subnacionales en las mencionadas jurisdicciones entre 2003 y 2008 al mismo tiempo en que determinarían, conjuntamente con la existencia de incentivos políticos en el nivel nacional, la formulación de la política nacional a partir de 2008.

La política de subsidios masivos al consumo de GLP surgió en septiembre de 2008, momento estratégico para el gobierno nacional a la hora de planificar acciones con gran impacto real en el 40% de la población afectado por las actividades del sector. Por ese entonces, el oficialismo nacional venía de perder la crucial votación en el Senado por las retenciones móviles a las exportaciones de soja, contemplaba un aciago panorama de cara a las elecciones legislativas y padecía un severo desgaste en sus relaciones con las provincias. Con estos incentivos presentes, el gobierno nacional se propuso desarrollar metodologías de aplicación efectiva de la política y, sobre todo, estrategias de control y sanción. Ellas pueden apreciarse en el reglamento del Programa, que establece la participación de Provincias y Municipios bajo la forma de convenios a ser suscriptos por los gobernadores e intendentes y el Secretario de Energía. Esta cláusula constituye una herramienta de negociación con máximo nivel de capilaridad (ya que involucra potencialmente a todos los departamentos, municipios y comunas del país) a través de la cual el gobierno nacional podría tantear el clima político pre-electoral y propiciar el acercamiento de posiciones con diversos actores.

Sin embargo, ni las capacidades fiscales y estatales ni los incentivos políticos alcanzan a explicar por completo el diseño del Programa Garrafa para Todos. Es necesario, entonces, analizar factores adicionales a los previstos en el modelo general y que resultan importantes para dar cuenta del formato concreto de la política adoptada por iniciativa nacional.

Como se ha argumentado, las características particulares de la industria de GLP y la falta o escasez de usuarios de gas natural en las provincias más dependientes de este combustible hacen que la opción de subsidios cruzados no sea factible. Los pagos en especies a las empresas operadoras de la industria hubieran sido una opción dada la limitación de recursos. Sin embargo, dada la escasa capacidad estatal de las provincias más dependientes del GLP para el abastecimiento energético, la política nacional tendría más impacto distributivo si su diseño contemplara las limitaciones de las jurisdicciones beneficiarias evitando sus intermediaciones en el proceso de implementación. Además, la estructura de la industria de GLP, concentrada a nivel nacional e integrada verticalmente desde ese nivel, genera un problema de escala que sitúa al gobierno provincial como

un negociador débil frente a los empresarios del sector. Se generan, entonces, economías de escala respecto de la negociación, por las cuales el estado nacional resulta en mejor posición para instrumentar subsidios. Por otra parte, las transferencias nacionales a las provincias para que éstas ejecuten focalizadamente el subsidio, sólo tendrían impacto si las implementadoras contaran con los recursos técnico administrativos que les permitiesen dirigirlos correctamente.

Por otro lado, si bien la elección de un subsidio universal, teniendo en cuenta las limitaciones técnico administrativas y fiscales, se vincula inicialmente a las características del servicio -que dificulta el registro de usuarios y de su consumo- y a un cálculo de costos, también depende en último término de las características socioeconómicas de los usuarios. La naturaleza socioeconómicamente homogénea de la demanda de gas envasado -que se concentra en los hogares de bajos ingresos- en comparación con la demanda de otras prestaciones genera menores errores de inclusión en una política no dirigida que los que podrían esperarse en otros servicios esenciales.

Finalmente, las restricciones estructurales de la mayoría de las provincias más dependientes de GLP, se ven incrementadas por la gran dispersión de la demanda, que ubica a muchos usuarios en zonas rurales remotas y de difícil acceso y eleva sustancialmente los costos. En este sentido, las provincias que carecen de recursos poseen mayores incentivos para reclamar acciones nacionales que ejecuten la política de GLP que para reclamar la recepción de transferencias para su ejecución autónoma.

A continuación se analiza la operatoria de las distintas variables independientes propuestas en el Capítulo I, a partir de los valores que toman “capacidad estatal” y “capacidad fiscal”. Seguidamente, se presentan las explicaciones que refuerzan el impacto de dichas variables en el diseño que adquirió la política

### *Capacidad fiscal*

El factor económico no es una condición suficiente para el desarrollo de políticas de subsidios a los servicios esenciales que se proveen por red, como lo demuestra la proliferación de programas provinciales de tarifa social en los sectores de agua y electricidad. Sin embargo, sí se vuelve una condición determinante cuando la política de subsidios requiere de desembolsos líquidos por parte del Estado para financiar transferencias directas a los usuarios o compensaciones a las empresas prestatarias de un servicio para bajar el precio del mismo, como requiere la industria del GLP. La

capacidad fiscal de la jurisdicción implementadora<sup>19</sup>, en tanto unidad de medida de los recursos de los que se dispone para llevar a cabo programas sociales, aparece entonces como una variable cuya consideración se hace indispensable. En este sentido, el Capítulo III mostró que que la mayoría de las jurisdicciones que desarrollaron iniciativas de política de subsidio al GLP eran pudientes en términos de capacidad fiscal, y no se desarrollaron políticas de subsidios en aquellas provincias con escasa capacidad fiscal, las cuales resultaron ser las más dependientes del consumo de dicho combustible.

En el marco de este estudio, la cuestión consiste antes que nada en determinar cómo debe medirse esta capacidad en el caso de las provincias argentinas - es decir, qué indicador sería más adecuado para comparar los recursos de los que disponen los gobiernos provinciales para llevar a cabo sus políticas de subsidio a los servicios públicos. En este contexto, algunos autores señalan la idoneidad de tomar el ingreso per cápita como referencia, ya que su uso resulta sencillo e intuitivo (al fin y al cabo el ingreso per cápita indica la capacidad de gasto por habitante de un gobierno en un territorio dado). Sin embargo, teniendo en cuenta la configuración federal del país y el régimen de coparticipación -por el cual la asignación de recursos puede caracterizarse como redistributiva (Lousteau, 2004), este dato presenta el inconveniente de no dar cuenta de todos los recursos disponibles para las administraciones provinciales, ya que no necesariamente refleja el ingreso que podría obtenerse como consecuencia de una modificación de las bases imponibles provinciales, ni permite conocer el nivel de producción interno de cada territorio.

El Producto Bruto Geográfico per cápita, que mide el valor de la producción de bienes y servicios en una provincia en relación a su población y, por lo tanto, también la remuneración media de trabajadores, rentistas y empresarios, aparece como un índice más adecuado para estimar el volumen total de los recursos gravables por un gobierno regional. Dado que, la capacidad fiscal constituye la facultad potencial que tienen las provincias para proveer servicios públicos por sus propios medios, puede afirmarse que ésta será mayor en la medida en que aumente la base recaudatoria -es decir, su producto bruto geográfico.

En Argentina pueden distinguirse históricamente tres conjuntos de provincias en relación a su PBG per cápita y, por lo tanto, su capacidad fiscal. Como se aprecia en los dos gráficos siguientes, que muestran el PBG per cápita estimado para el período 1993-2000 y para 2008, existen claras

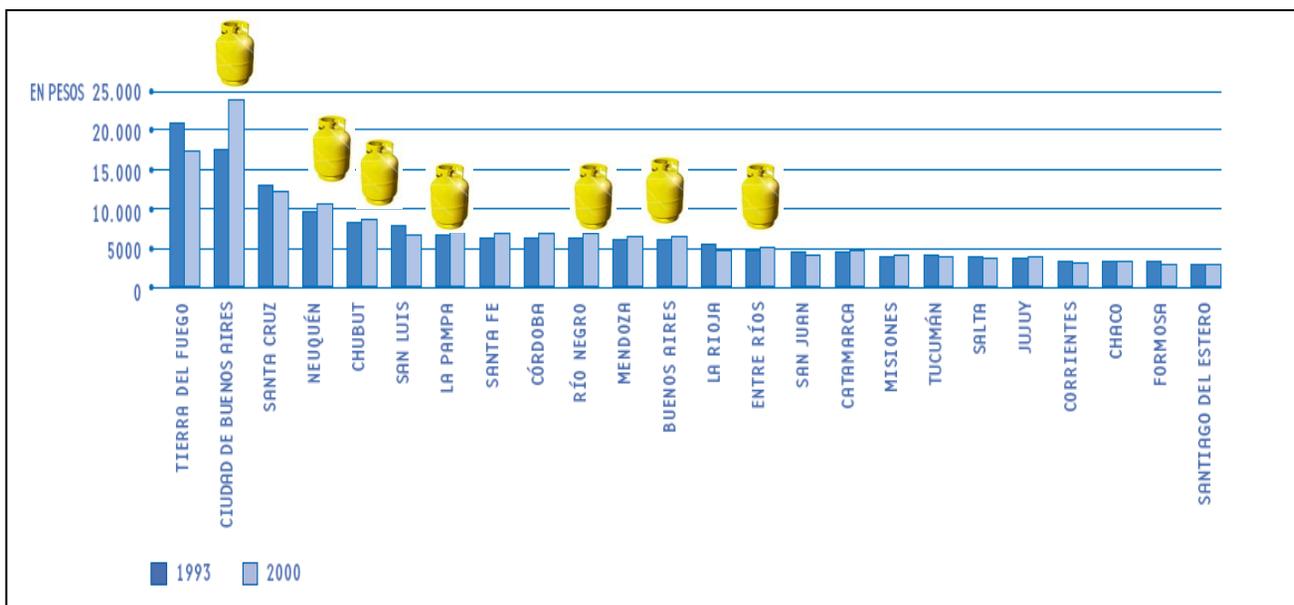
---

<sup>19</sup> Podemos entender la capacidad fiscal como “la habilidad potencial del gobierno de una región para recaudar ingresos de sus propias fuentes y pagar por una canasta estandarizada de bienes y servicios públicos” (Martínez Vázquez y Boix, 1997).

diferencias entre las provincias que no se han visto alteradas en las dos últimas décadas y que son independientes de la unidad monetaria utilizada para su medición<sup>20</sup>. Las estimaciones disponibles son útiles ya que hacen referencia tanto al año 2003, interesante por ser el año en el que por parte del gobierno nacional se retomaron los Acuerdos de Precios con los actores de la industria de GLP y al año 2008, año en el cual la Nación lanzó el Programa.

Para todos los años expuestos, las provincias patagónicas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentan los valores más elevados, muy por encima de la media nacional (estimada en torno a 8000 USD PPA para 2008). En el extremo opuesto, se sitúan la práctica totalidad de las provincias del NEA y NOA, con un PBG per cápita varias veces inferior (el del Chaco resulta una quinceava parte del de Santa Cruz en 2008). Entre ambos grupos, finalmente, se ubican Mendoza, Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Catamarca, Entre Ríos, San Juan y San Luis con datos alrededor de la media para todo el período.

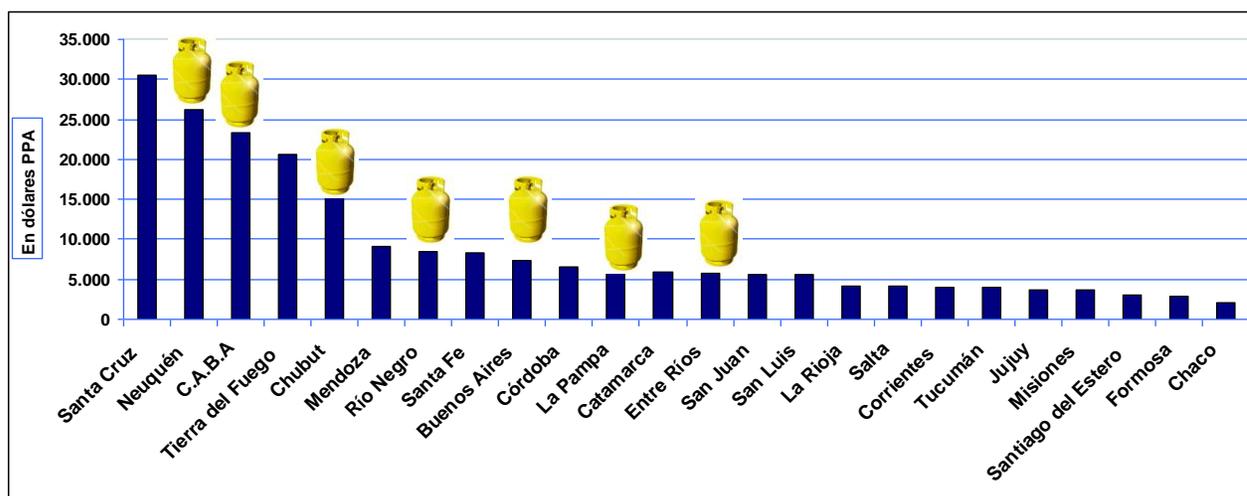
Figura 3: Estimación del PBG per cápita 1993-2000



Fuente: *Aportes para el Desarrollo Humano argentino 2002*. Buenos Aires: PNUD.

<sup>20</sup> En la Figura 3 los datos son expresados en pesos corrientes; en la Figura 4 se utilizan valores en dólares en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA). El PGB per cápita medido en dólares en PPA tiene en cuenta los precios internos —el *coste de vida*— de las provincias. En general, dado que elimina las distorsiones provocadas por los fenómenos inflacionarios y las variaciones en el tipo de cambio, la PPA es el indicador económico más utilizado a la hora de comparar los diferenciales en el nivel de vida de un país a otro y entre distintos territorios.

Figura 4: Estimación del PBG per cápita año 2008



Fuente: elaboración propia en base a datos de abeceb.com

Esta diferencia entre las capacidades fiscales de las distintas provincias tiene diversas implicaciones en el caso concreto de la política de subsidios al consumo residencial de GLP. En primer lugar, porque existe una correspondencia clara entre las provincias con mayor dependencia del consumo de GLP y aquellas con un menor PBG per cápita. Si bien la desigual distribución geográfica de la demanda de GLP justificaría en un primer momento la existencia de políticas subnacionales en aquellas provincias con un porcentaje mayor de hogares dependientes, la escasa capacidad fiscal de éstas vendría a explicar la ausencia de implementación de un programa de subsidios provinciales. Por otra parte, porque puede observarse la tendencia opuesta en los casos de Entre Ríos, la Provincia y Ciudad de Buenos Aires y la región patagónica -a excepción de Tierra del Fuego y Santa Cruz-, que sí tienen fijados subsidios al consumo de gas en garrafa en su jurisdicción. Estas observaciones resultan consistentes con la postulada relación entre capacidad fiscal provincial y existencia de políticas de subsidios a los servicios públicos: como puede observarse en las Figuras 3 y 4, las garrafas amarillas representan las políticas subnacionales que se desarrollaron a partir del año 2003.

### ***Capacidad estatal***

Uno de los interrogantes que se plantea responder en este trabajo es por qué las provincias demandantes de política social de GLP reclamaron al Estado Nacional que el Fondo Fiduciario fuera instrumentado a través de la compensación a los actores empresarios de la industria a los

efectos de reducir los precios abonados por los consumidores finales en sus territorios<sup>21</sup> y no mediante la utilización de bonos. Al momento de decidir sobre la implementación del Fondo fiduciario, el gobierno nacional debía definir los ajustes técnicos del subsidio, para lo cual existían dos opciones: aplicar un sistema de bonos nominales no transferibles, administrados por provincias o municipios (que utilizarían los usuarios para adquirir las garrafas con el precio diferencial); o subsidiar directamente a los productores y fraccionadores, quienes pasarían a ser responsables de la manutención de un precio establecido por la Secretaría de Energía. La respuesta que aquí se propone es que la formulación e implementación de políticas sociales subnacionales está estrechamente relacionada con la capacidad estatal en su faceta administrativa y técnica, y que ésta capacidad resulta decisiva para determinar la naturaleza del financiamiento de subsidios a servicios esenciales.

El análisis de la capacidad estatal de las provincias en términos técnico-administrativos no ha sido objeto de estudio sistemático en la literatura especializada. Si bien hay algunos trabajos que se aproximan a esta problemática desde el punto de vista de las políticas sociales (Repetto, 2004), el diagnóstico de la situación de las burocracias provinciales se ha hecho a partir de generalizaciones (Lardone, 2003), dadas las dificultades manifiestas para la medición de esta variable. Además, en ciencias sociales, los problemas de endogeneidad aparecen siempre que se intentan establecer las relaciones causa-efecto entre variables altamente complejas e interdependientes. Por ejemplo, para establecer la existencia la capacidad estatal en los estados subnacionales se podrían utilizar los indicadores de desarrollo humano que el PNUD realizó para el año 2002<sup>22</sup>. El indicador mide efectivamente el grado de capacidad estatal en tanto da cuenta de variables estrechamente relacionadas con la agregación de valor social y con la provisión de una canasta básica de bienes y servicios públicos. Sin embargo, es factible considerar que son justamente estas condiciones

---

<sup>21</sup> Al respecto, el Subsecretario de Defensa del Consumidor de Formosa, expresó en el diario El Comercial de aquella provincia: “otro hecho interesante dentro del aporte de ideas que se hizo desde el NEA a través de sus respectivos gobiernos jugó un rol preponderante en la medida que desde una primera instancia se propuso la no instrumentación de los bonos como mecanismo para hacer efectivo el Fondo Compensador para lograr una rebaja de la garrafa de gas, y que sea la cadena de comercialización, es decir el sector privado, quién deba hacerse cargo de la instrumentación y rendir cuentas de la aplicación de los recursos. En este sentido, la decisión actual apunta a que sea el productor el primer actor y responsable de hacerlo”.

<sup>22</sup> El índice analiza la disparidad de condiciones de vida en las provincias argentinas. Se contemplan las dimensiones las siguientes variables: tasa de mortalidad infantil por causas reducibles, Tasa de sobre-edad: porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al grado en el cual están matriculados; calidad educativa: resultado de las pruebas de evaluación en lengua y matemática realizadas por los alumnos de distintos niveles; tasa de empleo: porcentaje entre la población ocupada y la población total; tasa de desempleo: porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. (PNUD 2002).

socioeconómicas desfavorables las que impiden el desarrollo de la efectiva capacidad estatal en estas jurisdicciones.

Con todo, pueden distinguirse dos enfoques que han tratado de diferenciar las distintas capacidades administrativas y de gestión que tienen las provincias argentinas. Por un lado, Cao (2001), a través de un repaso histórico y del examen de determinadas prácticas llevadas a cabo por las administraciones públicas provinciales, realiza una clasificación de las provincias en función de su lugar en la división regional del trabajo y del impacto de los procesos políticos claves en el ámbito nacional. En su análisis, advierte que existen provincias avanzadas y provincias rezagadas en cuanto a sus capacidades estatales. Las primeras se corresponderían con las áreas del país que él describe como “central” y “despoblada” (el centro y el sur) -que presentan más desarrollo relativo y cuyos aparatos burocráticos habrían conocido una mayor modernización-, mientras que las últimas estarían constituidas por las provincias de la franja norte y del centro-oeste (el “área periférica”), caracterizadas históricamente por la existencia de estructuras prebendarias y relaciones clientelares surgidas del modelo de desarrollo económico poco diversificado y dependiente para su supervivencia de los subsidios del gobierno central. Los desincentivos a la aparición de estados subnacionales desarrollados en las provincias rezagadas, estuvieron acentuados por la sobrerrepresentación política de estas jurisdicciones en el Congreso Nacional, factor que alimentaba el mantenimiento de coaliciones de gobierno entre las provincias centrales y periféricas, en virtud del bajo coste económico para el gobierno central que representaban en comparación con los altos réditos políticos derivados de la estrategia. Estos factores económicos y políticos explicarían las limitaciones de las provincias periféricas para el desarrollo de capacidades estatales que permitieran superar instancias de atraso, a la vez que su funcionalidad al régimen habría impedido el cambio efectivo de las condiciones limitadoras.

Frente a este análisis, Moro y Roggi (2002), utilizando en parte en un informe de la UTDT en colaboración con el PNUD (2000) basado en las jurisdicciones de Mendoza y Tierra del Fuego, presentan una propuesta de operacionalización de la metodología propuesta en el mencionado informe. En función de las experiencias de las provincias de Chaco, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, y San Luis, Moro y Roggi realizan un diagnóstico de las capacidades de gestión provinciales a partir del análisis de la especificidad de las áreas sociales, la disponibilidad y características de los recursos humanos, las modalidades de intervención y gestión y las formas de articulación interinstitucional. Aunque la dificultad de la recopilación de los datos matiza el alcance comparativo de sus conclusiones, como ya ocurriera con el trabajo de la UTDT-PNUD, en la mayoría de los indicadores las provincias del NOA y el NEA

aparecen peor situadas que el resto, por lo que puede colegirse una menor capacidad administrativa del estado provincial en estos casos.

Por tanto, puede identificarse una tendencia a caracterizar las provincias del norte argentino con una menor “capacidad político-instrumental para proponer, diseñar y ejecutar las políticas y programas sociales” (Moro y Roggi, 2002). Dado que, como hemos visto, estas áreas coinciden con las que presentan una capacidad fiscal inferior, puede esperarse en estos casos una mayor debilidad de las iniciativas de subvención de los servicios esenciales. En el caso concreto del estudio del diseño de la política de subsidio al consumo residencial de GLP, cuando se tiene en cuenta además la inexistencia de organismos públicos especializados en el sector, puede afirmarse que las provincias con mayor dependencia de este servicio (las del NOA y el NEA) carecen de todo tipo de recursos para poner en práctica programas propios que subvencionen esta prestación.

### ***Estructura del mercado***

Esta sección intentará establecer la relación entre la estructura del mercado de GLP y la elección de la alternativa de subsidio a la oferta concentrado en las primeras fases de la cadena de comercialización como fuente de financiamiento del Programa Garrafa para Todos. Esta opción puede explicarse por la estructura del mercado, variable que en el caso de la Argentina puede actuar como mecanismo de ampliación del impacto de la política social. La concentración e integración tanto vertical como horizontal del mercado del GLP permiten que los acuerdos con unos pocos actores faciliten la manutención de precios reducidos en todo el territorio nacional. En este sentido, los acuerdos de estabilidad de precios que el gobierno argentino firmó con las empresas productoras y fraccionadoras desde 2003 dan cuenta de la preferencia de las autoridades nacionales por una negociación con pocos interlocutores de gran poder en el mercado.

La capacidad estatal requerida para llevar adelante una política de subsidios al GLP se conjuga con la necesidad de establecer una metodología compleja de distribución de costos entre actores con presencia nacional. El 95% del GLP que se consume en Argentina se almacena en 11 plantas que se distribuyen de forma concentrada geográficamente, como muestra la Figura 5.

Figura 5: Bocas de carga de GLP



Fuente: Sistema de Información Geográfica de la Secretaría de Energía de la Nación

Como consecuencia, las empresas transfieren los costos en los que incurren por el traslado de la mercadería a los consumidores más alejados de las plantas. Por ello, el Gobierno Nacional aparece como el interlocutor indicado en las negociaciones con las empresas que controlan la mayor parte del mercado de GLP: dado que tanto el gobierno como las empresas tienen presencia a lo largo del territorio, el primero puede estimar los costos logísticos de facilitar el combustible en todo el país y establecer, sobre esa base, un mismo precio.

Si bien la concentración de empresas es una constante en los mercados de GLP a nivel mundial (AIGLP, 2007), en Argentina se evidencia además una integración vertical y horizontal entre los diversos actores intervinientes en el proceso de comercialización. Dada esta estructura de mercado concentrada e integrada, una política de subsidios dirigida al inicio de la cadena de comercialización tiene la ventaja de generar un impacto distributivo efectivo, a la vez que disminuye los gastos administrativos relacionados con las políticas de focalización en el subsidio a la demanda. Además, ya que como se verá más adelante, no todas las empresas destinan su

producción al mercado interno, lo que unido al ya de por sí escaso número de actores productores limita aún más la competencia, existen argumentos adicionales para pensar que el Estado nacional se encuentra en mejor posición para garantizar una política que asegure el abastecimiento interno del producto a un precio accesible en todo el territorio.

En este apartado se describe la estructura del mercado de GLP a nivel nacional, para lo cual se caracteriza a los principales actores involucrados en la cadena de comercialización: productores, fraccionadores y distribuidores.

Aunque la producción de GLP presenta una demanda diversificada orientada tanto al consumo residencial e industrial como a la exportación, las industrias involucradas tienen otros incentivos para producirlo que se derivan de la propia naturaleza del gas licuado. El GLP es un subproducto cuya obtención no requiere grandes inversiones adicionales a las ya existentes en las industrias del petróleo y del gas. Además, dada esta condición de subproducto de la industria del gas, las productoras tienen la ventaja de poder utilizar estratégicamente el GLP y asegurarse mercados cautivos: el abastecimiento energético a los hogares e industrias que no cuentan con red de gas natural próxima. Así se garantizan un flujo constante de demanda interna mientras que destinan el resto de la producción (más del 50%) al mercado externo, donde dicho hidrocarburo asegura precios internacionales relativamente altos.

En lo que respecta a la condiciones de competencia en el mercado de producción, cabe señalar que la entrada de nuevos oferentes a la industria del GLP se encuentra limitada por la características de las industrias que dan origen al subproducto. El mayor obstáculo proviene de los costos hundidos en los que debe incurrir toda compañía que quiera entrar al mercado petrolero o gasífero. Como consecuencia, el mercado productor actual de GLP se conforma por una veintena de oferentes, aunque sólo los primeros cinco representan el 73.2% de la producción de GLP, como muestra el Cuadro 5.

Cuadro 5: Participación porcentual de productores de GLP en el total de la producción y relaciones horizontales entre empresas.

<i>Productoras</i>	<i>Participación en la producción %</i>	<i>Relaciones horizontales</i>
YPF	26	
COMPAÑÍA MEGA	18.8	YPF: 38%, Petrobrás 34% Chemical 28%
TGS	11.3	Control de Petrobrás y Enron
REFINOR	8.5	YPF 50% Petrobrás: 28.5%, Pluspetrol 21,5%
TOTAL AUSTRAL	8.5	
ESSO	5.3	
PETROBRAS	4.7	
SHELL	4.3	
PAN AMERICAN	3.6	
EG3	2.2	
CAPEX	1.8	
PIONEER	1.4	
PLSPETROL	1.0	
OTROS	0.8	
CAMUZZI	0.7	
PBB	0.5	Dow Chemical 72%; Ypf 28%
GAS MEDANITO	0.4	

*Fuente: Secretaría de Energía de la Nación*

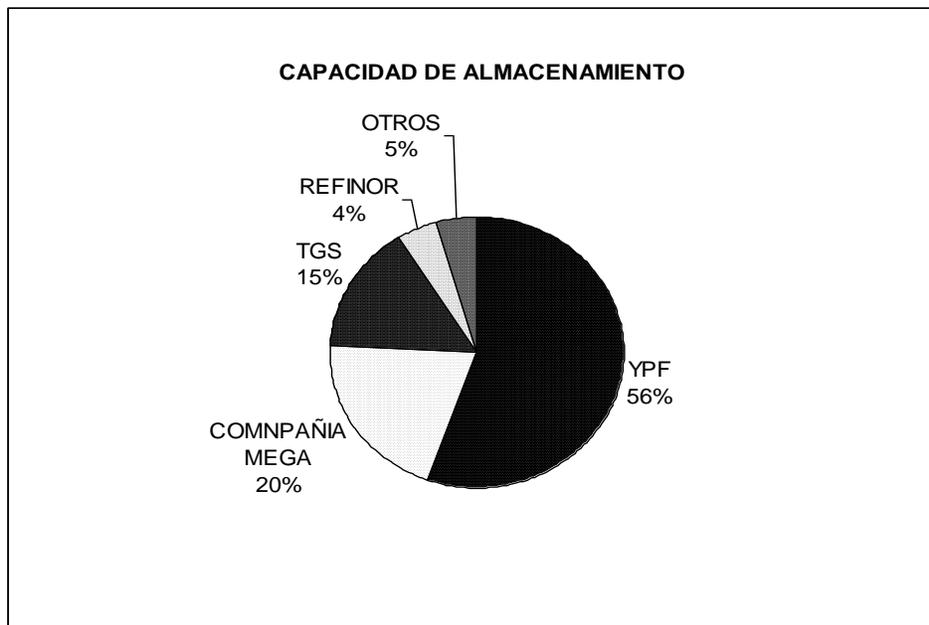
YPF, Compañía Mega, TGS Refinor y Total Austral aparecen como las empresas con mayor participación en la producción de GLP. Sin embargo, este dato debe ser ponderado en relación con los vínculos horizontales que se verifican en la industria del GLP. Sobresale, al relevar más en detalle la composición accionaria de cada empresa, la participación adicional de YPF en Compañía Mega y Refinor y, a su vez, la aparición de Petrobrás vinculada a Compañía Mega, TGS y Refinor. Más allá de que las mencionadas relaciones horizontales acentúan el carácter concentrado de la industria productora, la existencia de compañías estratégicas como Compañía Mega o Refinor, de propiedad compartida entre las empresas más poderosas, sellan los rasgos oligopólicos del sector. Por otra parte, es necesario realizar una distinción que echa luz sobre las condiciones de abastecimiento al mercado interno por parte de las productoras instaladas en el país. No todas las empresas productoras se encuentran en condiciones de comercialización similares. La localización geográfica de las plantas productoras explica los incentivos de las distintas empresas a destinar la producción al mercado interno o al externo, y por lo tanto, la posibilidad de que las empresas no compitan en la misma arena. Si bien las principales productoras en el mercado de GLP mantienen presencia en todo el territorio nacional, la demanda por parte de los fraccionadores está estrechamente ligada a la cercanía de las empresas productoras a los grandes centros de consumo.

Esto es así ya que son los fraccionadores los que deben hacerse cargo del transporte de la materia prima hacia sus plantas de fraccionamiento, por lo que la lejanía de éstas respecto de la producción de GLP constituye un desincentivo a la compra del producto por parte de estos actores.

A ello debe sumarse la infraestructura específica de exportación, con la que cuentan las grandes compañías como TOTAL AUSTRAL S.A, PAN AMERICAN ENERGY LLC, PETROBRAS S.A e YPF S.A. Estas empresas cuentan con ductos que posibilitan la venta de GLP a países limítrofes y, en los casos de TGS S.A. e YPF S.A. la posesión de infraestructura portuaria genera incentivos adicionales para la exportación. (Gadano 1998).

La concentración del mercado se confirma al observar que la capacidad de almacenamiento, una instancia vital de cara al abastecimiento interno, se encuentra reservada en un 95% a cuatro de las principales cinco productoras. YFP posee un 56% de la capacidad, Compañía Mega un 20%, TGS un 15% y Refinor un 4% mientras que las restantes empresas conjuntamente representan un 5% de la capacidad de almacenamiento.

**Figura 6:** Participación en la capacidad de almacenamiento del gas envasado.



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CNDC 2004*

El GLP almacenado es comprado a granel para su envasado en garrafas y cilindros por las empresas fraccionadoras, que también se encargan de su transporte. En este sentido, la ubicación de las plantas fraccionadoras se relaciona con la concentración de la población a la que dan servicio. Así,

de las 91 plantas fraccionadoras del país, el 62,3% se sitúa en el centro, el 25,3% en el Norte y el 12% restante en el sur. (CNDC, 2004)

El mercado fraccionador se caracteriza por una estructura menos concentrada que el productor: incluye, según datos de 2004, a casi 50 empresas (CNDC, 2004). No obstante, Repsol YPF GAS S.A., SHELL GAS S.A. y TOTALGAZ ARGENTINA S.A., las tres principales fraccionadoras, concentran casi el 60% de la producción según datos de abril de 2004. Las dos primeras, además, están presentes en todo el territorio nacional e integradas verticalmente con sus matrices productoras, lo que les confiere una capacidad de influencia y control sobre el mercado y una seguridad en la provisión de GLP que las empresas dedicadas en exclusiva al fraccionamiento y con una presencia limitada a nivel regional no tienen. (CNDC, 2004)

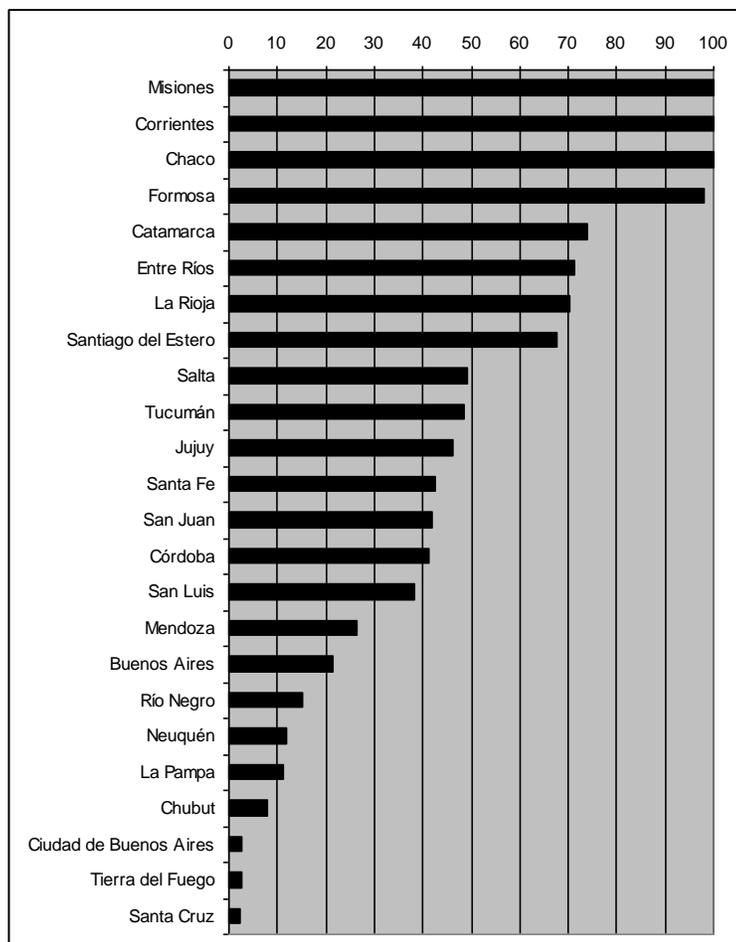
Este hecho, unido a la ya mencionada dispersión territorial, hace que la actividad del gas licuado y su regulación superen el ámbito provincial. Ello dificulta particularmente la articulación de una eventual compensación de la oferta que pudiera financiar un precio diferencial para los consumidores de bajos recursos.

Por otro lado, debe considerarse que los distribuidores, finalmente, en tanto actores últimos en la cadena de comercialización del GLP envasado, son los que determinan el precio final a pagar por el usuario. Aunque las principales empresas del sector tienen suscritos contratos de exclusividad con ciertos distribuidores, en un mercado de distribución de GLP atomizado como el argentino proliferan los distribuidores independientes o subdistribuidores - consecuencia en cierto modo previsible dada la capilaridad de actividad. En este punto, una compensación para esta miríada de actores por vender el GLP a un precio uniforme plantearía dificultades operativas y retos administrativos poco asumibles para una provincia.

### ***Distribución geográfica de la demanda***

Al contrario de lo que ocurre con los servicios esenciales de penetración universal, tanto el limitado desarrollo de redes de infraestructura gasífera como los altos costos de la conexión para acceder al servicio en caso de proximidad de redes determinan la distribución geográfica de la demanda de GLP. A continuación, se muestra la proporción de hogares que no cuentan con infraestructura de redes de gas natural a nivel provincial, dato que sirve para estimar el porcentaje de hogares que dependen del GLP como fuente energética. Aunque no existen datos sistematizados, cabe aclarar, no obstante, que la dependencia de GLP resulta superior a la que surge de la Figura 7, puesto que no todos los hogares con acceso a la red se encuentran en condiciones de efectivizar la conexión.

**Figura 7:** Porcentaje de hogares sin presencia de servicio en el segmento de gas por red según provincia. Año 2001.



*Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC 2001*

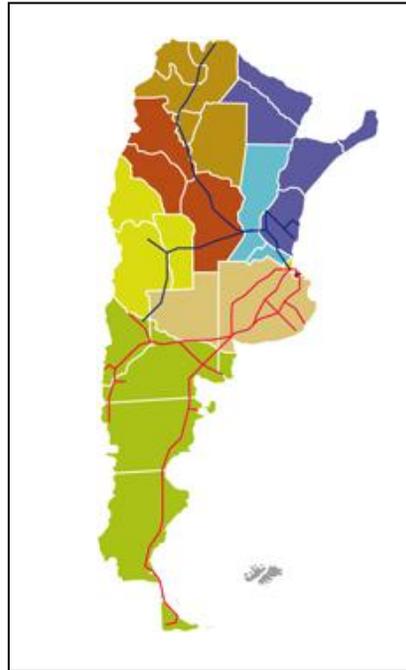
En las provincias de Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones no existen redes de gas natural, por lo que el 100% de los hogares utilizan el GLP como fuente de energía. En los casos de Catamarca, Entre Ríos, La Rioja y Santiago del Estero, los hogares sin gas natural representan alrededor del 70%, mientras que Salta, Tucumán, Jujuy, Santa Fe, San Juan Córdoba, San Luis, registran entre un 40 y 50% de hogares dependientes de GLP. Mendoza y Buenos Aires, por último, presentan una tasa elevada de acceso al gas por redes, por lo que sus índices de dependencia con respecto al gas licuado se sitúan por debajo de la media nacional (en torno a un 25 y un 20%, respectivamente), aunque no llegan a alcanzar a aquellas provincias donde la penetración de las redes de gas natural es prácticamente total. En Río Negro, Neuquén y La Pampa, entre un 10 y un 20% de los hogares

carece de servicios de red próximo, mientras que en Chubut, la C.A.B.A, Tierra del Fuego y Santa Cruz, la proporción de hogares sin acceso a redes es menor del 10%.

A la luz de estos datos, el consumo residencial de GLP aparece como una temática de importancia en el plano nacional. La dispersión geográfica de la demanda se une entonces a la problemática del abastecimiento y asequibilidad de GLP, y pasa a constituir un tema de agenda nacional, ya que, además, repercute mayormente en las regiones con menor capacidad fiscal y administrativa para hacer frente a una política de subsidios.

Por un lado, la distribución geográfica de la demanda indica que dada la concentración mayoritaria del uso del GLP en la región del NEA y NOA derivada de la ausencia de redes de gas natural y la correspondencia entre consumo de GLP y pobreza, la política de GLP podría haber adquirido carácter focalizado. Sin embargo, como muestra la Figura 8, la concentración se transforma en dispersión si analizamos las implicancias operativas de focalizar subsidios al consumo residencial de gas envasado. Dado que el desarrollo de redes de gas persiguió un diseño centrípeto, destinado a cubrir el trayecto desde el lugar de producción hacia las zonas densamente pobladas, el GLP se reserva como principal fuente energética mayormente en las zonas alejadas y remotas al interior de cada provincia. Se podría decir entonces que la concentración de la demanda de GLP en los más pobres induciría a la focalización del beneficio, pero los costos de focalización derivados de su dispersión geográfica son tan prohibitivos que resulta más económico aprovechar la escala nacional y otorgar un subsidio universal.

Figura 6: Redes troncales de distribución de gas natural



*Fuente: Enargas*

### ***Naturaleza socioeconómica de la demanda***

En este apartado se caracteriza a la demanda de GLP en comparación con la demanda de los demás servicios públicos esenciales. El argumento es que la relativa homogeneidad socioeconómica de la demanda de GLP repercute en el diseño de la política nacional de subsidios a esta industria. Mientras que otros servicios esenciales poseen gran cobertura en el territorio nacional y son accesibles a todos los estratos socioeconómicos, la insuficiente penetración de gas natural en algunas regiones del país, sumada a los altos costos de conexión a la red hacen que la demanda de GLP se concentre en los estratos menos pudientes de la sociedad. Se prioriza entonces la homogeneización de los precios que todo consumidor residencial de GLP paga, ya que los errores de inclusión que la universalización genera son asumibles dada la correspondencia entre utilización de GLP y bajos ingresos familiares de los hogares que lo utilizan, es decir, la orientación “pro pobre” del acceso al servicio..

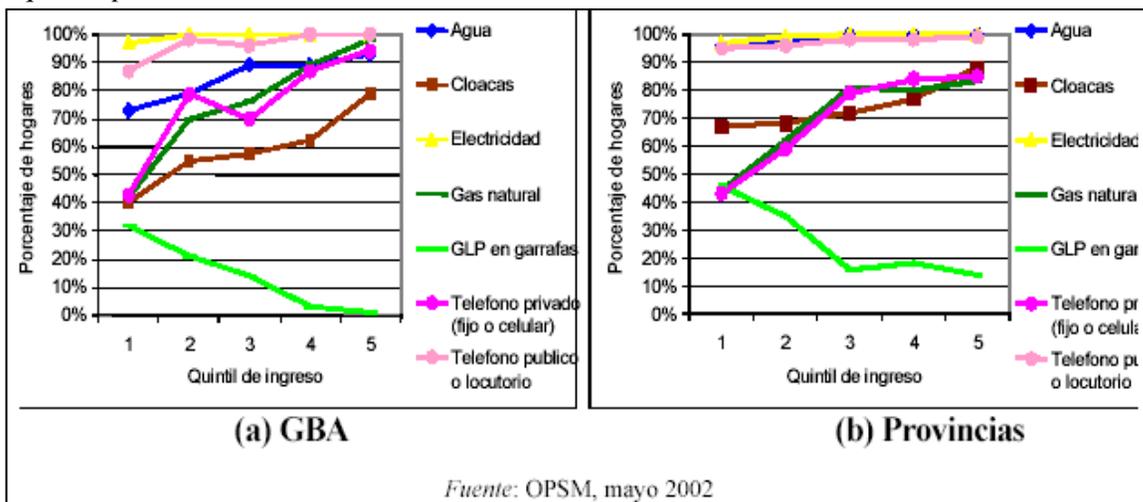
La particularidad que distingue al consumo de GLP es una demanda relativamente homogénea, proveniente de los estratos de menores ingresos de la sociedad. (Marchionni, Escudero y Alejo 2008). Existe pues una correspondencia entre los usuarios de GLP y los hogares con un nivel

inferior de recursos. Al contrario de lo que ocurre con la provisión del servicio eléctrico, que se encuentra accesible al 100% de los hogares, con independencia de su poder adquisitivo u ubicación geográfica, el acceso al gas natural está fuertemente condicionado ya sea por la existencia de infraestructura de red que haga posible la provisión, como por las condiciones socioeconómicas de la demanda que permitan costear la instalación del servicio.

Existen en el país unos 4.500.000 de hogares que dependen del GLP como fuente de energía para tareas básicas como la cocción y calefacción. La demanda de GLP emana mayoritariamente de hogares de bajos ingresos situados en los conglomerados urbanos periféricos a las grandes ciudades y en aquellas regiones urbanas o rurales que no cuentan con redes de gas natural. (CNDC, 2004)

La Figura 9, recogida por Esteban Greco en *Estructuras tarifarias y equidad*, muestra el acceso de los hogares del GBA y de las Provincias a los servicios públicos en función de su ingreso. En ambos gráficos, las trayectorias generales del acceso a los servicios persiguen direcciones similares. No obstante, mientras que algunas prestaciones tienen un alcance cercano a la universalidad, otras sólo cubren las necesidades de una porción de la población.

**Figura 9:** Acceso a servicios públicos por quintil de ingresos (2002) *Estructuras tarifarias y equidad por Esteban Greco*



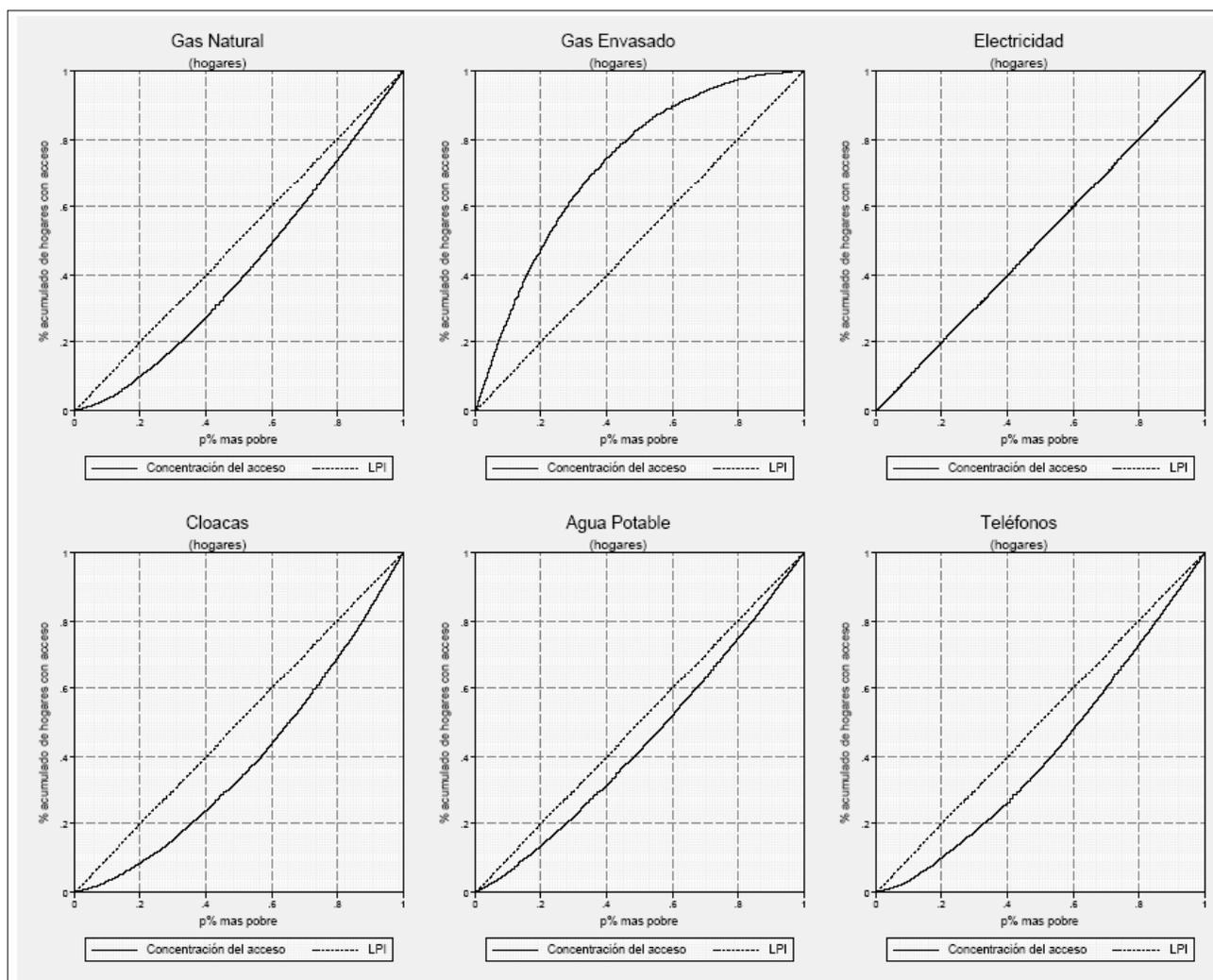
La tendencia general es una penetración prácticamente total del servicio de electricidad, cercana al 100% en todo el país, seguido del acceso a telefonía pública y agua, aunque este último servicio sólo en el caso de los hogares en las provincias. Los ciudadanos del primer quintil de ingresos del GBA se encuentran, sin embargo, en peores condiciones de acceso al servicio de cloacas: accede un 40% en comparación con casi el 70% en las provincias. A su vez, existe una brecha en el acceso al

servicio de agua: alcanza a sólo al 70% del primer quintil en los hogares del GBA, y más de un 90% en el mismo segmento de hogares en las provincias.

El acceso a los servicios de telefonía fija o móvil, cloacas (en GBA), gas natural y GLP, lejos de la universalidad, se encuentra fuertemente relacionado con el nivel de ingresos de los hogares. En el caso del Gas Natural y el GLP, se evidencia un comportamiento del acceso simétricamente opuesto que varía en función del ingreso de los hogares. Ahora bien, dicha relación inversa, explicada por la condición de sustitutos entre el Gas Natural y el GLP, es más notoria en el caso del GBA, donde la cobertura agregada de ambos combustibles es casi perfecta. Por su parte, la forma menos pronunciada de las pendientes a lo largo de los quintiles en las provincias se explica por la inexistencia de redes de gas natural en muchas regiones del interior del país, lo que hace que los segmentos de mayor ingreso en dichas regiones no tengan la posibilidad de sustituir el consumo de GLP. En el caso del GBA, en donde sí existe infraestructura de red, la variable que mayormente explica la no sustitución es el ingreso, y en este sentido, el gráfico muestra una caída del acceso al GLP en los segmentos de mayores ingresos, hasta alcanzar el 0% en el caso del cuarto y quinto quintil.

En la misma línea se sitúa el trabajo de Marchionni, Escudero y Alejo (2008). Estos autores demuestran empíricamente la relación existente entre el consumo de GLP y pobreza. De especial interés resultan los gráficos empleados para ilustrar el fenómeno, que aunque elaborados con datos provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares de 1996-1997 para la Región Metropolitana de Buenos Aires, reflejan una tendencia que se mantiene en la actualidad. La Figura 10 muestra las curvas de concentración del acceso a los servicios citados anteriormente de los hogares en función de los ingresos per cápita familiares (*ipcf*) ordenados por quintiles de ingreso. Las curvas señalan el porcentaje de hogares que tiene acceso al servicio en cuestión para cada quintil. La línea de 45 grados representa la línea perfecta de igualdad (*lpi*); las curvas que se sitúan por debajo de la *lpi*, presentan un sesgo “pro-rico” en la distribución del acceso al servicio; las que están por debajo, por el contrario, indican una orientación “pro-pobre”.

Figura 10: Acceso a los servicios esenciales – Hogares por quintiles de ipcf



Fuente: Marchionni, M., Sosa Escudero, W. y Alejo, J. (2008). Sobre la base de ENGH 96/97 – INDEC

Dejando de lado el acceso a la electricidad, que se distribuye de forma igualitaria, la distribución del acceso a cloacas, teléfono, gas natural y agua, muestra una tendencia pro-rico. Es decir, se aprecia una correlación positiva entre el nivel de ingresos familiares y la concentración del acceso de los hogares a estos servicios públicos. En el caso del GLP, sin embargo, la curva de concentración discurre siempre por encima de la lpi, lo que denota una orientación pro-pobre clara o, lo que es lo mismo, una inversión de la tendencia observada en los otros servicios: las familias pobres concentran el acceso. En este sentido, puede concluirse que, en la práctica, dada la naturaleza marcadamente pro-pobre de la curva de concentración del acceso al GLP, una política universalizada de subsidios al consumo residencial funciona de hecho como focalizada.

En suma, este apartado intentó relacionar las variables independientes del modelo propuesto con aquellas variables específicas que caracterizan a la industria, comercialización y naturaleza y distribución de la demanda de gas envasado.

El Programa Garrafa para Todos adquirió un diseño centralizado, en parte por los intereses coyunturales del Gobierno, en parte debido a la regulación de la industria del GLP desde 2005, la cual marcó la responsabilidad de la autoridad en la materia a cargo de la Secretaría de Energía de la Nación, pero especialmente, de manera fundamental, por la incidencia de factores estructurales opuestos al desarrollo de iniciativas de subsidio en los niveles subnacionales.

La falta de iniciativa subnacional en las provincias más dependientes del GLP puede explicarse a partir de su escasez de recursos fiscales y estatales, pero también acudiendo a las características concentrada de la industria del GLP y la dispersión geográfica de la demanda que generan impedimentos para el desarrollo de políticas provinciales de bajo costo en términos de los recursos mencionados. Estas variables determinaron a su vez el diseño último de la política en manos del gobierno nacional. El sesgo pro pobre que se caracteriza al consumo residencial de gas envasado sirvió de fundamento para el establecimiento de subsidios no dirigidos, en la medida en que estos generan menores errores de inclusión, dada la naturaleza geográfica de la demanda, al mismo tiempo que permite esquivar la intervención en la instrumentación del Programa de las provincias con escasas capacidades estatales.

## CONSIDERACIONES FINALES

Esta tesis ha demostrado, a partir del análisis empírico de las políticas sociales hacia los servicios esenciales, que los determinantes de la existencia de política de subsidios en estos ámbitos se derivan de la naturaleza del servicio en cuestión. Esta variable afecta la incidencia de otras dos: capacidad estatal y fiscal, y las vuelve determinantes para el desarrollo de subsidios para los servicios no provistos por red.

Los hallazgos de este trabajo se pueden resumir de la siguiente manera:

- Una provincia puede observar el desarrollo de tarifas sociales en el ámbito de cierto tipo de prestación y no en otras. Como se sugirió en este trabajo, las provincias en su casi totalidad han implementado tarifas sociales en los servicios de electricidad y saneamiento, mientras que la mayor parte de ellas ha sido incapaz de responder a la problemática del aumento en los precios del gas envasado, fuente energética mayoritariamente utilizada por la población carenciada. Esto indica que las capacidades subnacionales no influyen equitativamente en el efectivo desarrollo de política social en los distintos ámbitos de acción.
- Las capacidades de los estados subnacionales entran en juego allí donde existen brechas normativas y donde el tipo del servicio y su configuración operatoria no generan valor añadido desde el punto de vista de la disponibilidad de información para la instrumentación de políticas sociales. Este es el caso de los servicios esenciales no provistos por red, como el gas envasado.
- El diseño específico de un programa de subsidios es producto de una combinación de variables. En este trabajo se intentó complejizar el caso mostrando que las limitaciones estructurales de la mayoría de las provincias más dependientes de GLP resultaron incrementadas por la gran dispersión de la demanda: muchos usuarios en zonas rurales remotas y de difícil acceso. En este sentido, las provincias que carecen de recursos poseen mayores incentivos para reclamar acciones nacionales que ejecuten la política de GLP que para reclamar la recepción de transferencias para su ejecución autónoma.
- El desarrollo de infraestructura de red funciona, pues, como paliativo de las limitaciones tanto fiscales como estatales que pueda padecer una determinada jurisdicción. Las redes, por su naturaleza, proporcionan la estructura de gestión de la información que posibilita el desarrollo de políticas de subsidios en ausencia de recursos provenientes de los estados subnacionales. En el caso particular de los sectores de agua y electricidad, la penetración de infraestructura posibilita:

- Instrumentos alternativos a las transferencias directas a usuarios o empresas, como subsidios cruzados y estratificación tarifaria. Estas alternativas no necesariamente requieren capacidad fiscal.
- La medición del consumo, lo cual permite a la jurisdicción implementadora incurrir en menor esfuerzo de focalización, puesto que se facilita la identificación de los posibles beneficiarios y se disminuyen los costos administrativos.

En esta línea de estudio, y dado que la capacidad estatal y fiscal no condicionan la aparición de subsidios en el ámbito de prestaciones de red, queda por evaluar si estas capacidades afectan el diseño específico de las tarifas sociales, determinando mejores niveles de focalización para el aprovechamiento eficiente de los recursos fiscales y mayor impacto distributivo de la política.

Como tarea de gestión, en el ámbito específico del GLP, queda aún todo por hacer, con el objetivo de redireccionar los esfuerzos estatales en pos de una definición duradera de la política de subsidios hacia el consumo de gas envasado. Esta cuestión requiere del rediseño de la política de compensaciones que idealmente debería recostarse en la redefinición normativa de la figura del gas envasado, con el fin de igualar su consideración legal a aquella que norma la provisión del gas natural.

Surge del estudio, además, que dada la potencial capilaridad de la oferta del GLP hasta zonas lejanas y rurales, constituye una prioridad el desarrollo cuadros técnicos burocráticos provinciales que se constituyan en recursos humanos expertos en la temática del gas envasado para la instrumentación de las políticas públicas hacia el sector, que posibiliten la oferta local efectiva a precios razonables.

En pos de la optimización de los recursos y el mejoramiento del impacto distributivo, una posible línea de investigación que se desprende del presente trabajo se relaciona con el desarrollo de bases de datos para focalizar beneficios en el ámbito de los servicios no provistos por redes. Dichos estudios revisten importancia en la medida en que servirían para incrementar los recursos estatales y fiscales que aparecen como escasos en gran parte de las jurisdicciones provinciales con mayores carencias sociales e infraestructurales. Esta tarea es particularmente relevante como resultado de la tendencia pro-pobre del consumo de gas envasado, lo que requiere de estrategias especialmente complejas para la redefinición de beneficiarios de la política social. Como se sugirió a lo largo de esta tesis, los mencionados recursos impactarían de manera significativa en la efectivización de políticas sociales a los servicios esenciales. En lo que hace a la temática específica del GLP, estos

estudios deberían, no obstante, ser precedidos por la generación de estadísticas básicas de la industria, hoy en día faltantes.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Acuña, C.H. y Cetrángolo, O. (2006). *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*. Documento de trabajo del departamento académico de Administración y Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (2009). *Políticas sin energía. Análisis de las políticas públicas energéticas y su impacto negativo en los sectores socioeconómicamente desaventajados de la sociedad*. Disponible en: [http://www.elhardin.com.ar/paneles/acij/v2/programas/adjuntos/Políticas\\_sin\\_energía.\\_2009.pdf](http://www.elhardin.com.ar/paneles/acij/v2/programas/adjuntos/Políticas_sin_energía._2009.pdf)

Azpiazu, D. y Bonofiglio, N. (2006). *Nuevos y viejos actores en los servicios públicos. Transferencias de capital en los sectores de agua potable y saneamiento y en distribución de energía eléctrica en la post-convertibilidad*. Documento de trabajo °16. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Azpiazu, D., Bonofiglio, N. y Nahón, C. (2008). *Agua y energía: mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Bandeira de Mello S. (2009). Uma visao Brasileira sobre subsídios ao Gás LP, Ponencia presentada en el XXIV Congreso de la AIGLP, Asociación Iberoamericana de Gas Licuado de Petróleo. Lima, Perú.

Bondorevsky D. (2007). Tarifas sociales al consumo de agua y electricidad en la Argentina. Principales esquemas existentes, focalización y costos. *Boletín Informativo Techint*, N° 323.

Bonvecchi, A. (2008). *Condiciones para Políticas Sociales Subnacionales Autónomas en Países Federales*. Documento de trabajo n°3 de la serie sobre políticas sociales del Banco Mundial.

Cao, H. (2001). *El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias*. Ponencia presentada en el VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires.

Cao, H. y Rubins, R. (2001). Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias. En E. Calvo y J.M. Abal Medina (eds.), *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Chisari, O., Estache, A. y Waddams Price, C. (2001). *Acces by the Poor in Latin America's Utility Reform. Subsidies and Services Obligations*. Discussion Paper n° 2001/75. United Nations University – World Institute for Development Economics Research.

De Riz, L., Acosta, L. y Clucellas, M. (2002). Desigualdad y pobreza. En L. De Riz y J.C. Portantiero (coords.), *Aportes para el Desarrollo Humano argentino 2002*. Buenos Aires: PNUD.

Di Pelino, A., Vianco, G., Iglesias, F., Katz, M. y Daniele, M. (2002). *Informe sobre la situación actual del Gas Licuado de Petróleo*. Buenos Aires: Instituto Argentino de la Energía General Mosconi.

Ferro, G. (2003). *Sector de Agua y Saneamiento, Tarifa Social en Argentina*. Texto de discusión N° 49 del Centro de Estudios Económicos de la Regulación – Universidad Argentina de la Empresa.

Foster, V. (2003). *Impacto Social de la Crisis Argentina en los Sectores de Infraestructura*. Documento de trabajo n°5/03 de la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay en colaboración con el Centro de Estudios Económicos de la Regulación y la Universidad Argentina de la Empresa.

Foster, V. (2003). *Hacia una Política Social para los Sectores de Infraestructura en Argentina: Evaluando el Pasado y Explorando el Futuro*. Documento de trabajo n°10/03 de la Oficina del Banco Mundial para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay en colaboración con el Departamento de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura.

Franco, R. (1990). *La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Gadano, N. (1998). *Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas de la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Gatto, F. y Cetrángolo, O. (2002). *Hacia una integración cooperativa y solidaria del territorio nacional*. En L. De Riz y J.C. Portantiero (coords.), *Aportes para el Desarrollo Humano argentino 2002*. Buenos Aires: PNUD.

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995). *Privatizaciones en un contexto de emergencia económica*. *Desarrollo Económico*, 34, n°136, 483-511.

Irwin, T. (2003). *Public Money for Private Infrastructure. Deciding when to offer Guarantees, Output-Based Subsidies and Other Fiscal Support*. Documento de trabajo n°10. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Isuani, F. (2007). *Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas*. Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública, Buenos Aires.

Komives, K., Foster, V., Halpern, J., y Wodon, Q. (2006). *Agua, electricidad y pobreza. Quién se beneficia de los subsidios a los servicios públicos*. Bogotá: Banco Mundial – Mayol Ediciones.

Lardone, M. (2002) *Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico*. *Revista SAAP*, 1, n°2.

Lousteau, M. (2004). *Hacia un Federalismo Solidario: La coparticipación y el sistema previsional, una propuesta desde la economía y la política*. Buenos Aires : Temas.

Marchionni, M., Sosa Escudero, W. y Alejo, J. (2008). *La Incidencia Distributiva del Acceso, Gasto y Consumo de los Servicios Públicos*. Documento de trabajo n°67 del CEDLAS, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata .

- Martínez Vázquez, J. y Boex J. (1997). *Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and their Applicability in the Russian Federation*. Documento de trabajo 97-3. Georgia State University.
- Moro, J. y Roggi, C. (2002). *Capacidad de gestión de las áreas sociales provinciales: aportes para un diagnóstico*. Presentación para el VI Congreso Internacional del CLAD. Disponible en: <http://www.clad.org.ve/anales6/moro.html>
- Navajas, F. (editor), Alejo, J., Cont, W., Hancevic, P., Marchionni, M., Sosa Escudero, W. y Urbizondo, S. (2008). *Tarifa Social en los sectores de infraestructura en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – Temas.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional, y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Petrecolla, D. y Ferro, G. (2003). *Crisis y Respuestas: Tarifa Social en Agua y Saneamiento en Argentina*. Texto de discusión n° 47 del Centro de Estudios Económicos de la Regulación – Universidad Argentina de la Empresa.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documento de trabajo de la serie I-52 del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez-Noboa, P. (1990). Selectivity as the crux of social policies. *CEPAL Review* N°44, 51-59.
- Sour, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios demográficos y urbanos*, 23, n°2 (68), 271-297.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza: 281-311.
- Universidad Torcuato Di Tella/PNUD (2000) *Desempeño Institucional de las Provincias Argentinas. Metodología y Desarrollo de Indicadores*. Buenos Aires.
- Piserchia, R. (2004). *El servicio público de fraccionamiento, distribución y transporte de gas licuado de petróleo*. En Dromi, J. (compilador): *Servicios esenciales: educación, telecomunicaciones, transporte, gas licuado*. Buenos Aires. Escuela de Posgrado Ciudad Argentina; Universidad Carlos III de Madrid; Universidad París X-Nanterre; Universidad del Salvador.

## FUENTES PRIMARIAS

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC
- Portales web de las dependencias de los Poderes Ejecutivos Provinciales.
- Asociación Iberoamericana de Gas Licuado de Petróleo – AIGLP

- CEGLA
- Ente Nacional Regulador del Gas - ENARGAS

Normativa:

- Ley 26.020 sobre el régimen regulatorio de la industria y comercialización del gas licuado de petróleo. Modificada por la Ley 26.314.
- Ley 25.565 (Artículo.75) del Presupuesto general de la Administración Nacional para el año 2002.
- Resolución 1070/2008 de la Secretaría de Energía de la Nación por la que se ratifica el acuerdo complementario con productores de gas natural suscripto el 19 de septiembre de 2008.
- Resolución 1071/2008 de la Secretaría de Energía por la que se ratifica el Acuerdo de Estabilidad del Precio del GLP envasado en garrafas de 10, 12 y 15 kg suscripto con fecha 19 de septiembre de 2008.
- Decreto 1539/2008 por el que se aprueba la reglamentación de los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 26.020 y se crea el Programa Nacional de Consumo Residencial de GLP Envasado.
- Decreto 786/2002 por el que se crea un Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residencial de Gas Natural y Gas Licuado.
- Dictamen N°456 de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia. Subsecretaría de Coordinación Técnica. Ministerio de Economía y Producción. 10 de agosto de 2004.
- Proyecto de ley 1.137-S.04.
- Proyecto de ley 1939-S-04 sobre la declaración del transporte y distribución del gas licuado de petróleo como servicio público nacional, la reducción del IVA aplicable (10,5%) a las ventas de GLP y la fijación periódica de precios de referencia del GLP para el consumidor final.
- Proyecto de ley 1087-S-07 sobre la modificación del artículo 46 de la ley 26.020.
- Proyecto de ley 2.057-S-07 sobre el otorgamiento de subsidio a la venta de garrafas en provincias del NEA.
- Proyecto de ley 1.683-S-08 sobre la declaración de servicio público a la producción, comercialización y distribución del gas licuado de petróleo y la fijación de una tarifa para garantizar la universalidad del servicio.
- Proyecto de ley 429-D-09 sobre un régimen especial para la expansión de redes de gas a la zona fronteriza de la provincia de Salta, departamentos de San Martín, Orán y Santa Victoria.

## ENTREVISTAS PERSONALES

### Presenciales:

- Gerente General de la Cámara Argentina de Distribuidores de Gas Licuado CADIGAS.
- Gerente de ENARGAS.
- Funcionarios y asesores gubernamentales del Ministerio de Planificación responsables del diseño del Programa.

### Telefónicas:

Funcionarios Provinciales en conocimiento de la instrumentación de subsidios al gas envasado.