



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación reunidos en Congreso

...sancionan con fuerza de ley:

TARIFA SOCIAL UNIVERSAL

ARTICULO 1.- Crease el Régimen de Tarifa Social Universal, en adelante el Régimen, con el objeto de garantizar a los hogares que se encuentren en situación transitoria o permanente de vulnerabilidad socio-económica el acceso a los servicios públicos en calidad de usuarios acogidos al Régimen.

ARTICULO 2.- Se denomina Tarifa Social Universal al precio diferencial que el usuario acogido al Régimen pagará en contraprestación por el acceso y el consumo de los servicios públicos recibidos. Se entiende por hogar a la persona o grupo de personas que viviendo bajo el mismo techo comparten los gastos de alimentación

ARTICULO 3.- Serán beneficiarios del Régimen los hogares cuyo titular del servicio reúna al menos una de las siguientes condiciones:

- a. Se encuentre en situación de vulnerabilidad socio-económica.
- b. Sea Jubilado o pensionado y perciba una prestación igual o menor a dos haberes mínimos nacionales.
- c. Tenga certificado de discapacidad
- d. Sea Ex-Combatiente de Malvinas
- e. Sea beneficiario de la Asignación Universal por Hijo
- f. Perciba un subsidio por desempleo
- g. Sea empleado/a doméstica
- h. Sea un trabajador monotributista cuyos ingresos promedio mensuales sean iguales o inferiores a dos salarios mínimo vital y móvil y no perciba otros ingresos bajo otra modalidad de aporte. Sea monotributista social.
- i. Sea un trabajador que perciba una retribución equivalente o menor a dos salarios mínimo vital y móvil.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

ARTICULO 4.- Se entiende por vulnerabilidad socio-económica a las situaciones transitorias o permanentes por las que atraviesan determinados hogares que les impiden o dificultan hacer frente a la totalidad o una parte del costo de los servicios públicos. La Autoridad de Aplicación establecerá los criterios técnicos para la determinación de los hogares que, por no hallarse encuadrados en algunos de las condiciones establecidas en el Art. 3 inc. b) a i), requieren de la puesta en marcha de mecanismos especiales de identificación.

Asimismo, la Autoridad de Aplicación podrá excluir total o parcialmente del beneficio de la Tarifa Social Universal a los hogares que, por la sumatoria de sus ingresos, posean manifiesta capacidad de pago.

ARTICULO 5.- El Régimen podrá establecer criterios de diferenciación de la población vulnerable a efectos de establecer en el marco de la tarifa social universal beneficios escalonados acordes con la situación socio-económica de cada grupo de beneficiarios.

ARTICULO 6.- La aplicación de los criterios metodológicos dará lugar a la conformación del Registro Único de Beneficiarios de Protección Social, el cual tendrá por objetivo brindar información válida y confiable para la implementación de la Tarifa Social Universal así como también para el desarrollo de otras políticas públicas de inclusión social.

ARTICULO 7.- El presente Régimen será aplicado a todos los servicios públicos cuya provisión esté a cargo del gobierno nacional mediante concesiones o de manera directa a través de sus empresas públicas.

Para el caso de los servicios públicos cuya provisión se realice mediante concesiones otorgadas por las jurisdicciones provinciales o mediante empresas públicas con participación de los Estados Provinciales, su inclusión en el presente régimen se hará efectiva por la adhesión de los respectivos gobierno provinciales.

Para el caso de los servicios públicos cuya provisión se realice mediante cooperativas, su inclusión en el presente régimen se hará efectiva por la adhesión de dichas cooperativas.

Los contratos de adhesión serán competencia de la Autoridad de Aplicación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

ARTICULO 8.- Cada Ente Regulador de servicios públicos, conjuntamente con la Autoridad de Aplicación establecerán las bases para el cálculo de la tarifa social universal y aprobarán el cuadro tarifario correspondiente.

ARTICULO 9.- Créase la Comisión Nacional de Protección Social, en adelante la Comisión, en jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que tendrá por objeto la creación y actualización periódica del Registro Único de Beneficiarios de Protección Social. Estará integrada por representantes del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas a través del Instituto Nacional de Estadística y Censos y de la Jefatura de Gabinete de Ministros a través del Sistema Nacional de Identificación Tributaria y Social.

ARTICULO 10.- Serán funciones de la Comisión:

- a. Definir los criterios técnicos y los procedimientos metodológicos de inclusión y exclusión de la población en el marco del Régimen de Tarifa Social Universal.
- b. Confeccionar un Registro Único de Beneficiarios de Protección Social y mantenerlo actualizado, teniendo en cuenta la evolución socio-económica tanto del país como de las personas y hogares en particular.
- c. Realizar una revisión anual de los criterios técnicos seleccionados para la definición de los beneficiarios.
- d. Difundir y promover el Régimen de Tarifa Social Universal
- e. Realizar todos los actos y celebrar con entes públicos nacionales, provinciales, municipales o comunales, convenios que resulten conducentes al cumplimiento de sus funciones y competencias.
- f. Elaborar un informe semestral sobre la ejecución del presente régimen que será enviado al Congreso Nacional.
- g. Dictar su propio reglamento de funcionamiento interno.

ARTICULO 11.- La Comisión dispondrá, a partir de su constitución, de un plazo de 180 días para la elaboración del Registro Único de Beneficiarios de Protección Social.

ARTICULO 12.- Los criterios técnicos deberán ser revisados anualmente en función de los cambios sociales y económicos que se vayan operando así como también en función de otros cambios tales como eventos adversos climatológicos o de cualquier



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

otra índole que no pudieron ser previstos. Ello dará lugar a una depuración y actualización del Registro de Beneficiarios de Protección Social.

ARTICULO 13.- La condición de beneficiario de la TSU se gestionará por única vez ante la Autoridad de Aplicación y tendrá una vigencia trienal a partir de la fecha de su otorgamiento. Se deberá notificar a los beneficiarios el vencimiento del mismo mediante comunicación anexa a las facturas, con la debida antelación.

ARTICULO 14.- La Comisión reglamentará los medios por los que se acreditará la condición de beneficiario y los mecanismos a través de los cuales se accederá al beneficio establecido en la presente Ley.

ARTICULO 15.- La falta de pago del servicio por parte de los beneficiarios del presente Régimen no podrá ser esgrimida por las empresas prestatarias como causa del corte del suministro. La Autoridad de Aplicación deberá regular las condiciones excepcionales de corte de suministro por falta de pago de los beneficiarios del presente Régimen así como las condiciones especiales para el pago de las deudas contraídas por los beneficiarios con las empresas prestatarias. En los casos de usuarios que al momento de promulgarse esta Ley se encuentren en condición de ser beneficiarios del Régimen y cuyo servicio haya sido suspendido por falta de pago, se le reconectará automáticamente el servicio, quedando los costos de reconexión a cargo de las empresas prestatarias.

ARTICULO 16.- La Autoridad de Aplicación fijará un consumo periódico básico, denominado umbral de consumo, para cada servicio, que pasará a ser objeto del beneficio instituido por la presente. Dicho umbral deberá cubrir las necesidades del hogar y variará de acuerdo con las condiciones climatológicas, socioeconómicas y de acceso a los servicios públicos alternativos disponibles en cada región. Los consumos que excedan este umbral de consumo serán considerados como realizados por fuera del Régimen y no anulan la vigencia del beneficio de Tarifa Social Universal.

ARTICULO 17.- Las facturas de los distintos servicios deberán incluir la siguiente leyenda

“Tarifa Social Universal según Ley ...”



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

ARTICULO 18.- El beneficio del Régimen de Tarifa Social Universal incluye la exención del IVA y de todo otro tributo o cargo creado por el Estado Nacional que no esté vinculado directamente a la provisión del servicio.

ARTICULO 19.- Invitase a las jurisdicciones provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente Ley. Podrán, coordinando con la Autoridad de Aplicación, realizar los ajustes necesarios a fin de tener en cuenta particularidades locales tales como la dependencia de ciertos servicios en forma supletoria ante la inexistencia de otros.

ARTICULO 20.- La Autoridad de Aplicación deberá constituir un Consejo Consultivo, el cual podrá ser integrado por representantes de otros organismos gubernamentales, los entes de control de los servicios públicos, las asociaciones de usuarios y consumidores, entidades académicas y de investigación, entre otros. Dicho Consejo tendrá funciones de asesoramiento científico-técnico y de monitoreo de la ejecución del presente Régimen.

ARTICULO 21.- El Poder Ejecutivo Nacional determinará la Autoridad de Aplicación de la presente Ley.

ARTICULO 22.- El Régimen de Tarifa Social Universal, así como el costo de los desarrollos técnicos necesarios para definir los beneficiarios será financiado por el Estado Nacional.

ARTICULO 23.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

ARTICULO 24.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



FUNDAMENTOS

Sr. Presidente:

Las pequeñas o grandes modificaciones de la realidad socio-económica de nuestro país nunca llegan a hacer innecesaria la discusión sobre la cuestión social. Los sectores de menores recursos siempre estarán dentro de la agenda de políticas públicas ya sea como sujeto-objeto de las mismas o como una deuda social pendiente, por la terrible presencia que les otorga su olvido. Hace casi tres décadas se empezó a hablar de los “nuevos pobres” porque se entendió que la pobreza había variado su cara manifiesta. Y este es un fenómeno muy actual. Los pobres ya no son los pobres de toda la vida. Hay sin dudas una pobreza estructural pero allí no se agota el fenómeno, y los pobres del siglo XXI no son tampoco aquellos nuevos pobres de los 90. Hay vastos sectores de la sociedad que me mueven por si mismos o de la mano de los cambios macroeconómicos por sobre una delgada línea que los incluye o los excluye alternativamente de la sociedad de consumo. Bauman ha empleado un concepto muy duro pero a la vez muy gráfico para referirse a poblaciones superfluas que ya no tienen cabida en la sociedad de consumo, esa misma sociedad que produce también sus “residuos humanos”¹. Fenómeno que hoy adquiere diferentes caras de la emigración, ya sea por los conflictos bélicos, por las hambrunas, por cuestiones políticas, etc. Pero que en definitiva tienen un denominador común que es no encontrar un lugar en el mundo. Y el desarraigo no es geográfico, es básicamente social. Ya lo decía Hanna Arendt “estar desarraigado significa no tener en el mundo un lugar reconocido y garantizado por los demás”².

Sobre ello versa este proyecto en tanto entendemos que quien hoy no tiene acceso a los servicios básicos y esenciales está fuera del mundo. Se le han cerrado las puertas. Por ello es básicamente una propuesta de orden social más que una propuesta ligada a cuestiones de infraestructura o de servicios. Jeremy Rifkin calificó a

¹ Baumann, Z. (2005) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Ed. Paidós. Barcelona.

² Arendt, H. (1974) *Los orígenes del totalitarismo*. Ed. Taurus. Madrid



esta sociedad como la sociedad del acceso³, ya ni siquiera para hablar de servicios básicos, sino de otros más sofisticados, fuera de los cuales pareciera no haber ya posibilidades de vida humana.

La cuestión social con sus barreras de acceso a los servicios públicos se complejiza a la luz de las disparidades regionales. Y en este sentido las tarifas de los servicios públicos es otro de los tantos temas que muestran una de las consecuencias de nuestro federalismo centralista: no todos los habitantes tienen los mismos derechos conforme el lugar donde les ha tocado en suerte o en desgracia nacer.

Lo que cuestionamos es lo que se da en llamar federalismo regulatorio. Es un hecho conocido y largamente documentado la proliferación de estructuras tarifarias y mecanismos diversos que aplican descuentos o beneficios de diverso tipo en las distintas jurisdicciones a los servicios de electricidad, gas o agua potable. En ello se funda el hecho más denunciado de los últimos años en cuanto a que los ciudadanos de Buenos Aires pagaban por esos servicios mucho menos que el resto de los argentinos. Incluso solamente si se analiza la actualmente llamada Tarifa Social Federal se puede observar que cada servicio tiene diferentes beneficiarios, sin un criterio socio-económico que justifique tales diferencias.

El consumo o el acceso inequitativo a los servicios esenciales configura la base de una situación de injusticia, sobre la cual se van tejiendo después historias de vida sumidas en la pobreza o la marginalidad. De los que logran apenas quedar incluidos y de los otros que no lo consiguen y quedan por fuera de las estructuras de oportunidades de desarrollo personal. Hablamos de servicios básicos, no de servicios finales. Tener agua potable es básico para gozar de salud, mínimo indispensable para poder trabajar. Tener energía eléctrica es básico para poder comer, calentarse, comunicarse. Por ello ni aún las posiciones más liberales piensan que sea posible la sustentabilidad de la provisión de los servicios públicos si no son parcialmente subsidiados y afirman que "La tarifa social no debe ser vista como una aberración o desvío de un esquema regulatorio eficiente sino como parte de un equilibrio político-

³ Rifkin, J. (2000) La era del acceso. La revolución de la nueva economía. Ed. Paidós.



económico que además de atender objetivos sociales brinda flexibilidad y sostenibilidad al propio esquema regulatorio”⁴.

Acceso. Quien no tiene acceso está literalmente excluido de la sociedad. Hoy es necesario repensar el concepto de inclusión y de exclusión. Por ejemplo, en la provincia de Salta poseer una línea telefónica fija o celular constituía una condición de exclusión del subsidio. En un mundo laboral que exige ser un alfabetizado digital es una clara condena a la marginalidad y al desempleo si para acceder a un beneficio social se debe mantener a las personas en condiciones de incomunicación y/o de analfabetismo tecnológico⁵.

Frente al alza de precios de los servicios públicos la población en situación de vulnerabilidad va adoptando y modificando sus comportamientos con vistas a poder continuar con el servicio. A una reducción del consumo le sigue la solicitud de algún tipo de mecanismo de pago más flexible (tarifa control). Si las dificultades persisten se pasa a la morosidad en el pago y al corte voluntario o involuntario del servicio. Esta degradación de la capacidad de pago repercute sobre las propias empresas cuando el usuario accede con posterioridad nuevamente al servicio pero de manera ilegal.

Desde esa perspectiva, la tarifa subsidiada es parte de la estructura tarifaria y de la política de infraestructura y servicios públicos. Sin embargo, nos interesa más la visión del acceso a los servicios públicos como una puerta abierta a toda una estructura de oportunidades. De ello se deriva la visión de la constitución de una tarifa pública social no como una medida de política económica o de infraestructura, sino básicamente una medida de política social.

Una de las condiciones establecidas hoy para acceder a la Tarifa Social de electricidad establecida por la Resolución 7/16 del Ministerio de Energía y Minería, con motivo de la “readecuación de la estructura tarifaria”, o en otros términos el aumento de los servicios públicos, es pertenecer a programas sociales, cuando desde la oposición al partido gobernante durante los últimos 12 años se cuestionó la entrega de

⁴ Navajas, F. (editor) (2008) Tarifa Social. En los sectores de infraestructura en la Argentina. FIEL. Temas Grupo Editorial S.R.L.

⁵ Cont, W. La tarifa social en el servicio de electricidad para usuarios residenciales. El caso de las provincias argentinas. En: Navajas, op cit.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

planes y programas sociales por cuestiones clientelísticas y ajenas a criterios técnicos. Y cuando además el INDEC, que genera y procesa información para la toma de decisiones quedó tan cuestionado y tan poco confiable. Entonces la pregunta es: ¿quién requiere hoy un subsidio?, ¿quién necesita ayuda social?, ¿cuáles son los parámetros técnicos para la medición de la pobreza?, ¿cuáles son los nuevos pobres hoy?. Cabe señalar que uno de los pocos estudios serios sobre el tema de las tarifas sociales fue realizado hace ya más de 8 años por la Fundación FIEL, y tal como lo revelan en las puntualizaciones metodológicas, tomaron como definición de pobreza datos oficiales publicados una década antes, en 1996. Estamos muy lejos entonces de garantizar que cometeremos pocos errores si damos por sentado tanto que los que reciben planes sociales son pobres como de estar seguros que todos los pobres que lo necesiten reciban los planes sociales que les corresponden.

Ya se sabe que uno de los principales problemas que tiene la determinación del universo de los beneficiarios de tarifas sociales son los llamados errores de inclusión y de exclusión que se cometen. Por errores de inclusión se entiende el porcentaje de hogares, respecto de aquellos que reciben el subsidio, que no deberían recibirlo y por errores de exclusión, el porcentaje de hogares, respecto del total que merecen el subsidio pero van a quedar excluidos del mecanismo. Se sabe que en los subsidios generalizados, como los que se aplicaron en la última década han predominado los errores de inclusión mientras que en los intentos de focalización se tiende a incurrir con más frecuencia en los errores de exclusión.

El proceso de determinación técnica de los parámetros necesarios para definir la pobreza o los límites de la misma, así como también la determinación concreta de quién queda categorizado y de qué manera, es altamente costoso, si bien más efectivo en términos de minimizar los mencionados errores técnicos, que se traducen en premios inmerecidos o castigos condenatorios, es decir en deficiencias distributivas concretas para las personas. Y muchas veces, en base a este obstáculo, se terminan eligiendo parámetros más fácilmente accesibles, como pertenecer a determinado grupo, o mecanismos de autoselección como son los umbrales de consumo. Pertenecer a un determinado grupo no agota la pobreza en nuestro país, porque hoy sabemos que no se habla de líneas de pobreza sino de vulnerabilidad socio-



económica, y de criterios de inclusión y exclusión social. Quienes están excluidos de la sociedad, va de suyo que no integran ningún grupo nominado en ninguna oficina pública de cualquiera de los niveles estatales. A esas personas es necesario salir a buscarlas, porque no están en los registros.

De manera que una vía para amortizar los costos de la puesta en marcha de los procedimientos técnicos necesarios para focalizar población receptora de subsidios o beneficios sociales es realizarlo por única vez y para todo tipo de subsidios, tarifas sociales y/o planes y programas de política social. Al mismo tiempo que se logra la eficiencia del proceso también se garantiza la equidad distributiva a la hora de asignar beneficios. Marchionni, Escudero y Alejo concluyen, como resultado de un exploración cuantitativa de los efectos distributivos de esquemas alternativos de tarifas sociales, que “son considerables las ganancias en cuanto a progresividad cuando se utiliza la focalización administrativa sobre la base de estrategias de comprobación previa de medios de vida en particular cuando se compara con estrategias simplistas tales como la basada en umbrales de consumo. Esto plantea un desafío para la adopción de esquemas de tarifas sociales, ya que los logros en términos de mejoras de bienestar dependen de una adecuada implementación, lo cual, a la luz de estos resultados, requiere un esfuerzo considerable en términos de focalización. El esfuerzo no se limita al diseño en sí del mecanismo, sino también a los costos administrativos asociados a la implementación de este tipo de instrumentos de focalización. En vista de la experiencia internacional parece viable la posibilidad de adoptar una estrategia más amplia de políticas sociales, en la que los costos elevados de detectar con más precisión a los hogares más necesitados puedan compartirse entre varios programas de gobierno, lo cual también habla de la necesidad de evaluar a las tarifas sociales en un marco más general de políticas públicas”⁶.

Por ejemplo, sobre el tema particular de las tarifas de electricidad la Defensoría del Pueblo de la CABA recomendaba hacia principios del 2016 al ENRE la conformación de una mesa permanente de trabajo para evaluar el mecanismo de tarifa

⁶ Marchionni, M.; Sosa Escudero, W.; Alejo, J. Efectos distributivos de esquemas alterantivos de tarifas sociales: una exploración cuantitativa. Cap. II. En: Navajas, F. Op. Cit.



social. Asimismo, recomendaba la ampliación de los criterios de inclusión los cuales debían a su juicio incorporar los siguientes casos:

- Beneficiarios de pensiones graciales y no contributivas.
- Usuarios que no cuentan con redes de agua potable y que deben abastecerse a través de motobombardores.
- Usuarios que no cuentan con redes de gas natural y utilizan termotanques, calefones y cocinas eléctricas.
- Usuarios cuyos inmuebles sean habitados por más de una familia con un único medidor y estén comprendidos en dos o más criterios de elegibilidad; evaluando asimismo el nivel total de ingresos del grupo.
- Ser jubilado o pensionado con ingresos superiores a dos haberes mínimos jubilatorios, que abone alquiler por su vivienda, cuando demuestre que su haber es insuficiente para sustentar la tarifa.
- Usuarios que poseen ingresos familiares insuficientes para afrontar el pago de la tarifa plena.
- Usuarios cuyas viviendas estén dedicadas a actividades de índole social y que no persigan fin de lucro (Comedores Comunitarios, Merenderos, Centros de Jubilados, etc).
- Ser discapacitado, o tener una persona con discapacidad en el grupo familiar. En estos casos, no deberá ser excluyente ser titular de un automóvil de antigüedad menor a 15 años, cuando sea su medio habitual de transporte (por ejemplo, las personas con discapacidad motriz).
- Personas electrodependientes o con enfermedades crónicas que requieren un uso intensivo de electricidad, que integren vivan con el titular o integren su núcleo familiar.

Estas sugerencias de la Defensoría son totalmente opuestas a, por ejemplo, los mecanismos de autoselección por niveles de consumo, que tienen un costo cero para las empresas o el Estado pero resultan sumamente inefectivos en términos distributivos. Se basan en el concepto de "decisiones de consumo" que presupone un sujeto que toma sus decisiones en un marco de libertad absoluta, sopesando ventajas y desventajas de cada una de las opciones. Sabemos que en verdad quienes menos



H. Cámara de Diputados de la Nación

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas

tienen son quienes también tienen menor grado de libertad de opción por muy variadas razones y como buen ejemplo de ello valgan algunos de los casos recomendados por la Defensoría. La principal es que el consumo muchas veces es inelástico porque depende de otras variables como la disponibilidad de fuentes de energía alternativa o la cantidad de integrantes del núcleo familiar (no consume lo mismo un hogar con un jubilado que una familia numerosa). Por ello abogamos por los umbrales de consumo no excluyentes, es decir, haber superado el umbral no es causal de pérdida del subsidio por el consumo básico. Navajas apoya este enfoque cuando dice que “en cuanto a diseño de umbrales de consumo complementarios a una debida focalización, los resultados de este libro apuntan claramente a la superioridad de los denominados umbrales no excluyentes (o incluyentes) y que se asocian con los esquemas de bajo consumo”⁷.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar que obran como antecedentes de la presente propuesta tres proyectos presentados en el Senado de la Nación y que llevan los siguientes números S-1034/15, S-105/13 y S-764/15, de los cuales se tomaron algunos aspectos que se consideraban acordes con el espíritu del presente proyecto.

Por todo lo expuesto, solicito a los sres Diputados y sras Diputadas el acompañamiento en el presente proyecto.

⁷ Navajas, F. Op. cit.