

# POBREZA ENERGÉTICA, SUBSIDIOS A LA ENERGÍA Y LA LEY DE ZONA FRÍA. APRENDIZAJES EN BAHÍA BLANCA



## Por MAURO D. REYES

Licenciado y Magister en Economía por la UNS.

Becario doctoral de CONICET y Ayudante de Docencia en el Departamento de Economía de la UNS.

Trabaja en temáticas como pobreza, medioambiente urbano y desarrollo sostenible.



## Por MARÍA MARÍA IBÁÑEZ

Doctora, Magister y Licenciada en Economía por la Universidad Nacional del Sur (UNS)

Investigadora Asistente del IIESS-CONICET y docente del Departamento de Economía de la UNS.

Trabaja en temáticas como desarrollo económico y economía de la energía, específicamente en el diseño de indicadores y mediciones de problemáticas sociales como la exclusión social y la pobreza energética.

Los subsidios energéticos están en el centro de discusión de la coyuntura nacional, sin embargo, el debate no es nuevo. En 2020 ya se discutía la inclusión y modificación de la Ley Nacional 25.656 que regula la reducción en la facturación del gas natural en aquellas ciudades castigadas por las condiciones climáticas. Finalmente, desde noviembre de 2021 los habitantes de la ciudad de Bahía Blanca han sido incorporados en el beneficio otorgado por dicha Ley a través del decreto nacional 486/2021. Sin embargo, el impacto en la facturación es al menos cuestionado, dado que el beneficio es aplicado sobre el consumo energético y no sobre los impuestos incluidos en la facturación.

Esta reglamentación tiene por objetivo subsanar la inequidad generada por el mayor consumo de gas natural que deben realizar los hogares ubicados en territorios donde las condiciones climáticas son desfavorables. Adicionalmente, la normativa establece un tratamiento diferencial sobre las poblaciones vulnerables con objetivo de reducir la desigualdad y la pobreza energética. Bahía Blanca presenta una distribución territorial que expone a la población vulnerable a privaciones energéticas severas, con una proporción no despreciable que carece de conexión a las redes de distribución. Bajo esta condición, a varios meses del avance en la legislación y con una nueva segmentación de tarifas de energía en el horizonte próximo, resulta necesario indagar si la incorporación de Bahía Blanca a los beneficios de la Ley ha cumplido sus objetivos en la población energéticamente desfavorecida.

## ¿Qué es la pobreza energética?

La reducción de la pobreza es hoy el desafío más importante que enfrenta el mundo. Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando no le es posible satisfacer las necesidades físicas y psicológicas básicas por falta de recursos tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria, el agua potable o la electricidad. De dicha definición se desprende que la energía es esencial para los procesos de desarrollo y, por ello, es considerada un bien social, ya que permite satisfacer necesidades básicas que afectan el nivel de bienestar de la población. El rol de la energía en la satisfacción de necesidades propone usos directos, como la cocción de alimentos y la calefacción del hogar, pero afecta de manera indirecta cuestiones básicas como la educación, salud, esparcimiento, entre otras (Ibáñez Martín, Melo Poveda y Zabaloy, 2022).

La situación de pobreza energética según Ibáñez Martín, Zabaloy y Guzowski (2019) es definida como:

*“la falta de satisfacción de servicios energéticos esenciales para la vida humana, inducida por una falta de acceso, cantidad y calidad no solo de energía sino de equipamiento, lo cual es provocado por diversos factores, como por ejemplo socioeconómicos (insuficiente nivel de ingresos, educación, etc.), geográficos (desconexión a la red), edilicios (tipo de construcción, aislación en aberturas, etc.) y culturales (preferencias por ciertas fuentes energéticas); que en última instancia repercute sobre el nivel de bienestar de los miembros del hogar”.*

La provisión de energía en cantidad y calidad no es el único factor incidente en la pobreza energética, sino también la calidad edilicia y el equipamiento de los hogares.



## “Ley de Zona Fría” - Ley N° 25.565: descripción y aplicación

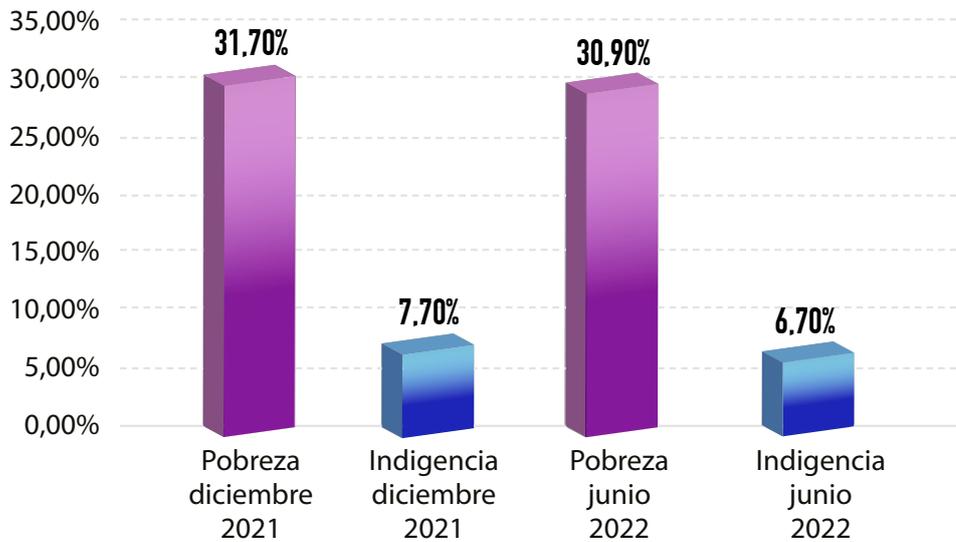
Ante la destacada importancia de la energía para el bienestar de las personas y atendiendo las necesidades desiguales de los diferentes sectores económicos, el Estado ha dirigido numerosas reglamentaciones de pagos diferenciados y subsidios en los consumos energéticos de los hogares (Programa Hogar, Proyecto de Energías Renovables en Sectores Rurales, programa de tarifas diferenciales, exceptuados de pago). Específicamente para el consumo de gas natural y licuado, dentro de las acciones implementadas puede mencionarse la Ley N° 25.565 (también denominada “Ley de Zona Fría”). Esta normativa, con origen en el año 2002 tomando en cuenta la solidaridad y la equidad horizontal, reglamenta la creación de un fondo fiduciario con el objetivo de financiar subsidios en los consumos residenciales de gas natural (GN) y gas licuado (GL) en las zonas más frías del país (provincias del sur argentino, zonas cercanas a la Cordillera de los Andes y algunas ciudades de las provincias de La Pampa y Buenos Aires) (Ley N° 25.565, 2002). Luego de varias “idas y venidas”, en junio de 2021 se aprobó un proyecto de modificación de la Ley, diseñado por la Diputada Nacional María L. Schwindt. Este cambio institucional permitió la incorporación de las localidades del frente marítimo y subzonas de la provincia de Buenos Aires (incluye al Partido de Bahía Blanca), como también a las provincias de Mendoza, San Juan y Salta.

La legislación prevé una segmentación para la reducción de la tarifa de gas natural, estableciendo un descuento general del 30% sobre el consumo total de gas natural en los hogares ubicados en las ciudades incorporadas por la Ley y, adicionalmente, con objetivo de reducir las desigualdades por condiciones socioeconómicas, se fija un descuento del 50% para los hogares que demuestren condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Esta reducción al 50% del valor del consumo se aplica también sobre el gas envasado (Ley N° 25.565, 2002). Un aspecto relevante es que el beneficio de la Ley de Zona Fría se combina con otros programas ya existentes, como la “Tarifa Social” (para el gas provisto por red) y el “Programa Hogar” (para gas envasado). Los últimos dos programas consisten en la subvención total sobre el consumo de determinada cantidad de metros cúbicos por mes y un descuento sobre el gas envasado para sectores sociales vulnerables. De esta forma, cuando el consumo de gas de red excede los metros cúbicos sin costo (propuesto por la “Tarifa Social”), el hogar se ingresa al cuadro tarifario subsidiado determinado por la Ley de Zona Fría. Del mismo modo, los habitantes que se encuentren inscriptos en el “Programa Hogar” tendrán la posibilidad de obtener más de una unidad de gas envasado con precio subsidiado.

## Aplicación de la Ley de Zona Fría en la Ciudad de Bahía Blanca

La ciudad de Bahía Blanca alcanza una población aproximada de 400.000 habitantes con un nivel de urbanización del 98,5%, según estimaciones en base al Censo 2010. Respecto a la calidad de vida, las condiciones relativas al empleo y la pobreza del aglomerado Bahía Blanca-Cerri muestran una trayectoria similar a los valores nacionales en conglomerados de características poblacionales comparables. Los últimos datos de INDEC muestran que el 30,9% de la población de la ciudad obtiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 6,7% se encuentra en condiciones de indigencia, representando una leve mejora con respecto al semestre anterior (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1. Porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia**



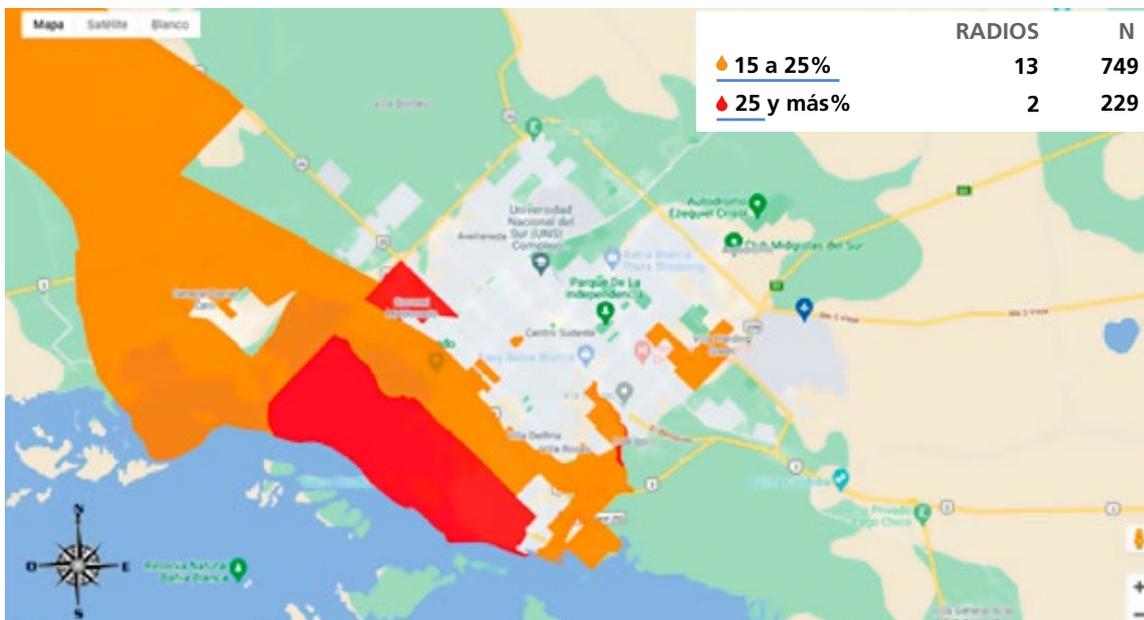
**Fuente:** elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares (INDEC)

Santos y Etcheverry (2018) encuentran un menor nivel de incidencia de la pobreza multidimensional que en el resto de los aglomerados urbanos del país. Al analizar el nivel de desocupación, en base a estadísticas del INDEC, se encuentran mayores porcentajes que el promedio de conglomerados de menos de 500 mil habitantes.

En la ciudad, la conformación urbana es marcada por la segregación residencial, explicada por factores del contexto nacional, regional y local. Esta segregación implica que los hogares con una mejor condición económica se ubiquen en los sectores norte y noroeste, luego de ocupar las vacantes de hábitat cercanas al centro comercial-institucional de la ciudad.

Por el contrario, las regiones sur y este son ocupadas por familias de menores recursos. Esta segmentación se profundiza a partir de la desigual valoración inmobiliaria privada de las distintas zonas de la ciudad, principalmente debido a las características medioambientales, el acceso a servicios básicos y condiciones de hábitat generales disímiles (Reyes Pontet, London e Ibáñez Martín, 2021). La segregación territorial se combina con una mayor incidencia de las privaciones en múltiples dimensiones (véase Imagen 1). De esta manera, en estas localizaciones es recurrente hallar una mayor presencia de asentamientos informales o villas, donde se verifican privaciones en múltiples esferas de la vida social.

**Imagen 1. Sectores con mayor porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas**



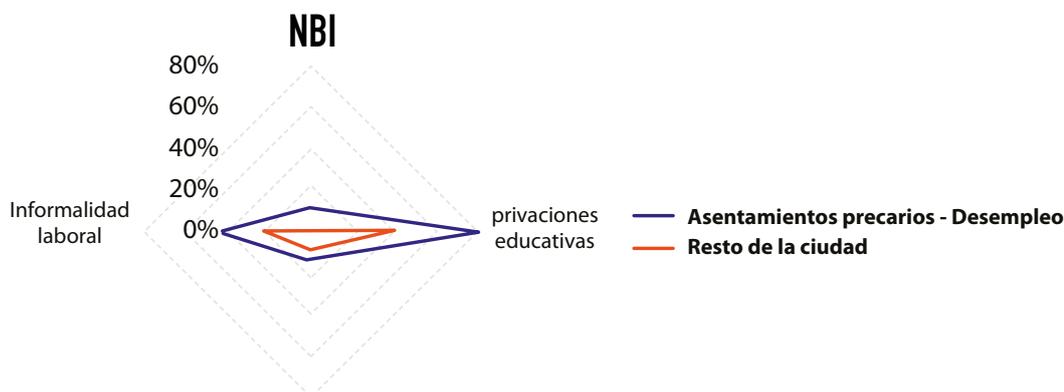
**Fuente:** RENABAP (2018)

Según información de la Plataforma Abierta de Datos Especiales de Argentina para 2019 en Bahía Blanca<sup>1</sup> existen 24 barrios vulnerables, en los que habitan, aproximadamente, 5.000 familias. Los hogares se corresponden con viviendas de tipo precarios, en condición de hacinamiento, con carencia de acceso y/o acceso informal a servicios básicos como cloacas (Díaz, 2017; Malisani, 2017), bajos niveles de capital físico y humano<sup>2</sup> (Prieto, 2016); acumulación de privaciones multidimensionales (Reyes Pontet, London e Ibáñez Martín, 2021); adicionalmente, enfrentan privaciones educativas, mayor riesgo ante enfermedades y falta de acceso a prestaciones de salud. Las características señaladas se suman a porcentajes elevados de habitantes

desempleados, subempleados y trabajadores informales, reflejado, a su vez, en la pobreza medida por ingresos (Ibáñez Martín, Formichella y Costabel, 2019).

En base a una encuesta desarrollada por el IIESS (Encuesta de Inclusión Social Sostenible) a más de 1.200 hogares de Bahía Blanca (Orazi y Reyes Pontet, 2020), se realizan comparaciones entre un conjunto de barrios vulnerables (RENABAP) y no vulnerables, excluyendo el centro, macrocentro y barrio universitario por sus lógicas de urbanización. El Gráfico 2 resume la información de las 859 respuestas obtenidas, donde se encuentran diversos aspectos que reflejan la desigualdad entre los sectores más vulnerables de la ciudad y barrios de mejores características socioeconómicas.

**Gráfico 2. Comparación de diferentes aspectos socioeconómicos entre los sectores precarios y el resto de la ciudad**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Encuesta Inclusión Social Sostenible (Orazi y Reyes Pontet, 2020)

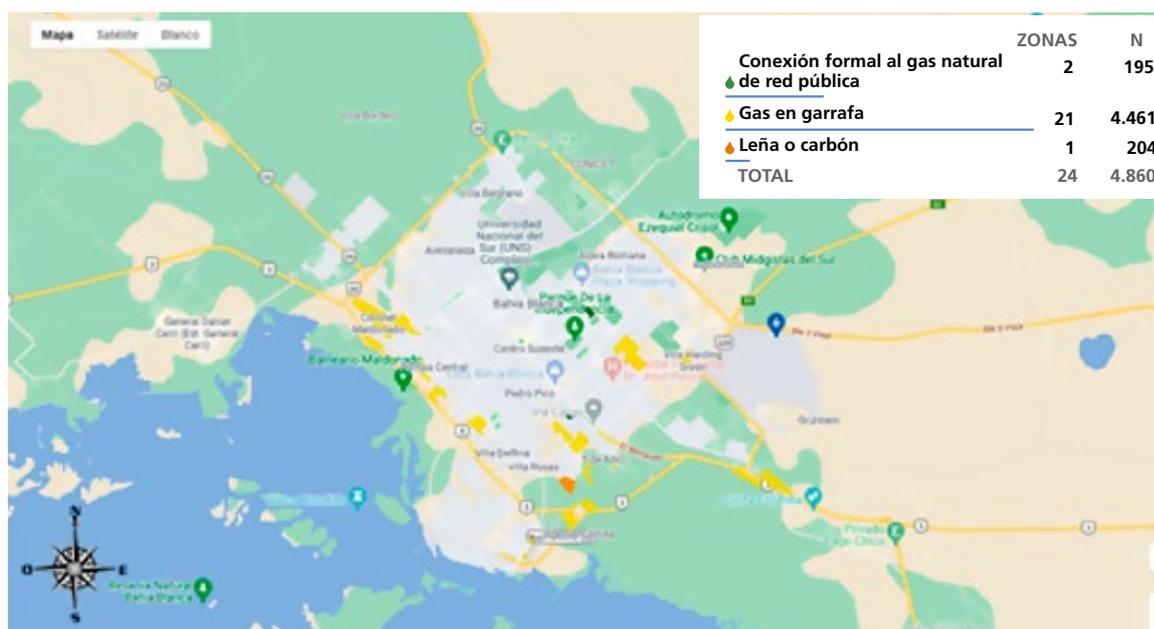
Las privaciones energéticas no escapan a la lógica de desigualdad evidenciada en otras esferas relevantes. En Bahía Blanca el acceso a gas natural de red es elevado, sin embargo, en el caso de asentamientos informales este es prácticamente nulo (Imagen 2). Como puede observarse, en la mayoría de las zonas de estos asentamientos (21 zonas) se utiliza gas envasado para cocción (datos de 2018). Si se considera la cantidad de hogares por zona se puede afirmar que el 96% de los hogares de los asentamientos informales no posee conexión a gas de red.

Esta privación en el acceso a gas natural por red ha promovido el desarrollo de estrategias diversas por parte de los hogares para satisfacer los servicios energéticos de cocción, calefacción, refrigeración y agua caliente sanitaria. En base a la encuesta del IIESS se encontró que, alrededor de la mitad de los hogares ubicados en asentamientos de la ciudad, utilizan gas envasado o quema de combustibles tradicionales para satisfacer usos energéticos. A su vez, la electricidad aparece como una de las fuentes más utilizadas para satisfacer las necesidades energéticas (véase Gráfico 3).

<sup>1</sup> Los datos de esta plataforma se encuentran disponibles en: <https://poblaciones.org/que-es/>

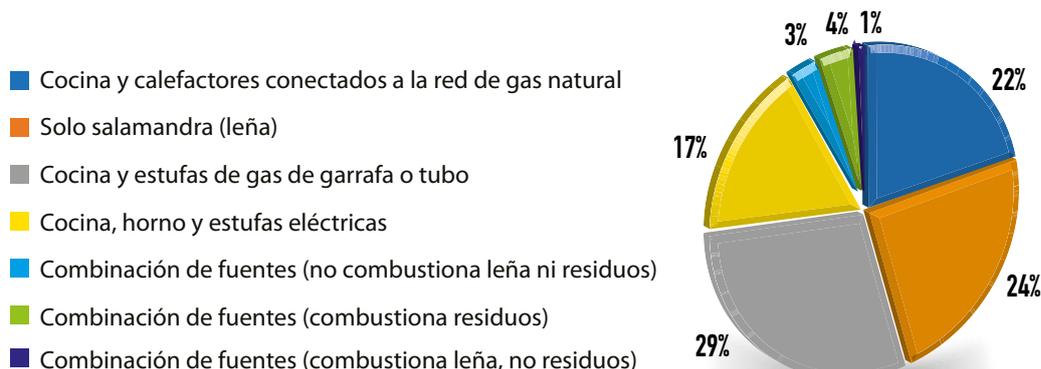
<sup>2</sup> Prieto (2016) refiere a "capital físico" como condiciones habitacionales y ambientales, donde se engloban aspectos como el tipo de Vivienda, forma de tenencia, hacinamiento, saneamiento e infraestructura básica de servicios, equipamiento comunitario, posibilidad de acceso, riesgos de origen ambiental. Por otro lado, bajo la denominación de "capital humano" se encuadran indicadores de salud (discapacidades, desnutrición, salud reproductiva y morbilidad), educación (años de escolaridad, alfabetismo y asistencia escolar y título obtenido) y protección social (aportantes sistema de jubilaciones y pensiones, cobertura de la seguridad social).

**Imagen 2. Tipo de energía para cocinar en asentamientos informales**



Fuente: RENABAP (2018)

**Gráfico 3. Estrategias para la satisfacción de servicios energéticos - hogares en barrios vulnerables**



Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Inclusión Social Sostenible (2020)

Según un relevamiento de RENABAP en 2018, solo dos de los barrios informales cuentan con provisión de gas de red, mientras el resto indica que el gas en garrafas es utilizado como fuente principal para cocinar alimentos (uno solo de los asentamientos muestra que la combustión de leña es mayoritaria). En el marco de los beneficios al consumo de gas natural mencionados, estos hogares serían beneficiarios del Programa de Garrafa Social y, también, estarían alcanzados por un descuento del 50% en las unidades adicionales de garrafas debido a la incorporación de Bahía Blanca en la

Ley de Zona Fría. Este aspecto es sumamente relevante ya que en una encuesta realizada por investigadores del IIESS en tres barrios vulnerables de Bahía Blanca<sup>3</sup>. Se encontró que los hogares consumen, en promedio, 3 garrafas mensuales y, a su vez, declaran que dicha cantidad no satisface por completo sus necesidades energéticas.

Ahora bien, esta coexistencia de beneficios reduciría las situaciones de privación energética si los hogares vulnerables beneficiados destinan el ingreso disponible adicional a la compra de más unidades de gas envasado. En este aspecto, los antecedentes no son alentadores. Rosanovich (2017) analiza las proporciones de gastos en variados rubros y encuentra que la población de menores ingresos (primer quintil de la distribución) prioriza las erogaciones en alimentos, transporte y medicamentos, en detrimento del gasto en gas por red

<sup>3</sup> 240 encuestas realizadas en los hogares de los barrios 9 de Noviembre, Cabré Moré y Stella Maris en el marco del proyecto "Energías renovables como herramienta de reducción de la pobreza energética. Una prueba piloto en barrios vulnerables de Bahía Blanca" en el marco de la convocatoria "Proyecto de Vinculación Tecnológica. Para atender problemas de vulnerabilidad social" del CONICET. En conjunto con la Facultad Regional Bahía Blanca de la Universidad Tecnológica Nacional y la Asociación Vicentina de Caridad. Directora: Silvia London.

y garrafas. El 75% de los hogares en dicha condición y que percibirían ambos beneficios sobre el consumo de gas natural, declararon en la Encuesta de Inclusión Social Sostenible preocupación por la posible falta de alimentos en su hogar y la mitad de ellos afirmó que alguno de sus miembros solo pudo satisfacer una de las comidas diarias. Esta situación, en conjunto con los encuentros de Rosanovich (2017), permitirían sostener que el aumento de ingreso disponible que percibirán los hogares vulnerables debido al programa Garrafa Social y la Ley de Zona Fría no necesariamente será destinado al aumento de consumo de gas envasado, sino probablemente a la satisfacción de otras necesidades prioritarias como la alimentación. Estas condiciones ponen en discusión los resultados de políticas de subsidios a la energía como mecanismos que promuevan la satisfacción de servicios energéticos, es decir, una reducción de la situación de pobreza energética de los hogares vulnerables.

## Los hogares vulnerables de Bahía Blanca y la nueva segmentación de subsidios energéticos propuestos por el Estado Nacional

En la actualidad el Estado Nacional ha abierto un Registro para aquellas familias que deseen mantener los subsidios a la energía, a través de la declaración de datos referidos a sus ingresos y tenencia de determinados activos (automóviles, embarcaciones y viviendas). Esta nueva segmentación se realiza a partir del empadronamiento del número de medidor y/o usuario en los servicios de electricidad y gas natural de red.

Los hogares, en función de lo declarado en dicho registro, recibirán un tratamiento diferencial en función del nivel de capacidad de pago que resulte de los datos declarados. Una familia sería considerada de ingresos altos si sus ingresos familiares superan las 3,5 canastas básicas, posee 3 o más vehículos, inmuebles y/o demuestran capacidad económica plena.

El hogar será del estrato de ingresos medios si su ingreso se encuentra entre 1,5 y 3,5 canastas básicas, posee hasta 2 inmuebles y/o 1 vehículo con menos de 3 años de antigüedad. Finalmente, los hogares serán de menores ingresos si su ingreso neto es menor a 1 canasta básica para el hogar tipo 2 del INDEC y/o un gran número de condiciones<sup>4</sup>.

Como se puede observar, la nueva segmentación energética propone la aplicación de subsidios a aquellos hogares que están conectados formalmente a las redes de distribución de gas natural y electricidad. La realidad de las poblaciones vulnerables de Bahía Blanca, como ya se demostró, es que carecen de conexión a red de gas natural. Adicionalmente, en la encuesta realizada en barrios vulnerables se detectó una proporción no despreciable de hogares que declararon compartir medidor de luz entre múltiples familias o conexiones clandestinas. Esta realidad pone de manifiesto que la nueva segmentación energética busca “un acceso más justo y equitativo a los servicios energéticos de las y los argentinos focalizando los subsidios en quienes más lo necesitan”, pero no se contemplan los pobres energéticos que carecen de conexiones o tienen conexiones informales. Nuevamente, una política de segmentación que pretende ir hacia un acceso más justo sin tener en cuenta los pobres energéticos más severos.

<sup>4</sup> Para mayor detalle de la segmentación energética revisá <https://www.argentina.gob.ar/subsidios>

## Referencias

- **ALBANESI, F.** (15 de Mayo de 2021). ¿Cuánto bajarán las boletas de gas en Bahía y la región con la ley de Zona Fría? La nueva. Disponible en: <https://www.lanueva.com/nota/2021-5-16-6-30-29--cuanto-bajaran-las-boletas-de-gas-del-sudoeste-con-la-ley-de-zona-fria>
- **DÍAZ, L.** (2017). Políticas de integración urbana. Un análisis del caso de Bahía Blanca. Tesis de Licenciatura en Economía, no publicada. Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina.
- **IBÁÑEZ MARTÍN, M., ZABALOY, M. F. Y GUZOWSKI, C.** (2019). Una Primera Exploración de la Situación de Pobreza Energética en Argentina: ¿Es la Pobreza Energética un Fenómeno Independiente de las Privaciones Multidimensionales? LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Bahía Blanca, noviembre 2019.
- **IBÁÑEZ-MARTÍN, M., MELO, Y. E., & ZABALOY, M. F.** (2022). *Analyzing energy deprivation for cooking in Argentina and Brazil*. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo, 11(1).
- **LEY N ° 25.565. ART. 75.** Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residenciales de Gas Natural y Gas Licuado. Boletín Oficial. Buenos Aires (08/05/2002).
- **MALISANI, D.** (2017). La política de integración urbana en Bahía Blanca a la luz del presupuesto municipal. Tesis de Licenciatura en Economía, Documento no publicado. Universidad Nacional del Sur, Argentina.
- **ORAZI, S. Y REYES PONTET, M. D.** (2020). Encuesta Virtual PUE: Metodología de diseño, difusión y nivel de respuesta. Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, (IIESS, UNS-CONICET). Documento de trabajo PUE N ° 11.  
Proyecto de Ley (N° no disp.). Modifica Art. 75, Ley N° 25.565, Cámara de Diputados (2020b). Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/buscador2016-99.html>
- **RENABAP** (2018). Asentamientos Informales. Disponible en: <https://mapa.poblaciones.org/map/3401>
- **REYES PONTET, M. D., LONDON, S. E IBÁÑEZ MARTÍN, M. M.** (2021). *Condiciones ambientales y dinámica de la expansión urbana: el caso de la Ciudad de Bahía Blanca*. III Jornadas Internacionales y V Jornadas Nacionales de Ambiente, U.N. Hurlingham y U.N. Moreno, Argentina. Septiembre, 2021.
- **ROSANOVICH, S. A.** (2017). Efectos distributivos de la aceleración inflacionaria en Argentina (2015–2017). Revista Propuestas para el Desarrollo, 1 (1), 1–14.
- **SANTOS, M. E. Y ETCHEVERRY, J.** (2018) Pobreza Multidimensional en Bahía Blanca: 2004-2017. Ensayos de Política Económica, Año XII, Vol. 2 (6). ISSN: 2313-9781.