

# Descongelando el debate: ¿Qué futuro le depara a la Ley de Zonas Frías?

**Rodrigo Fernández (IIE-CEFIP-FCE-UNLP)**

## Introducción

En los últimos años, Argentina ha experimentado cambios significativos en su política energética. En 2021, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 27.637, conocida como Ley de Ampliación del Régimen de Zona Fría, que avivó críticas de todo tipo. El pasado 22 de enero, el Gobierno Nacional presentó a los diputados una nueva versión de la “Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” donde se plantea la derogación de la ley de Zonas Frías y se plantea reemplazarla con una “canasta básica energética” que la Secretaría de Energía deberá tener preparada para abril del corriente año. En este artículo se presentan algunas reflexiones acerca de la Ley de Zonas Frías que, como muchos otros temas, se encuentra en el centro del debate en la agenda pública actual.

## Desarrollo

La política de subsidios energéticos ha evolucionado a lo largo del tiempo. Esta política ya se encontraba vigente en la etapa en la cual Gas del Estado era la empresa estatal encargada de proveer el servicio de gas de red. Con la privatización en 1993, el Congreso creó partidas presupuestarias especiales para mantener tarifas subsidiadas en el sur del país. Como en los años 2000 y 2001 el gobierno de la Alianza afrontó dificultades para pagar las partidas, el Congreso Nacional incorpora el artículo 75 en la ley (N° 25.565) de Presupuesto Nacional para el año 2002 que estableció el Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas, para poder financiar los subsidios a los usuarios residenciales por redes y a la compra de cilindros y garrafas para uso domiciliario en las provincias de patagónicas, La Pampa, la ciudad de Carmen de Patagones en el sur de la provincia de Buenos Aires y el Departamento de Malargüe en la provincia de Mendoza. Al año siguiente se extendió también a algunos departamentos en las provincias de San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy.

La Ley de Zonas Frías prorroga la vigencia y amplía el alcance del régimen anterior establecido por el artículo 75 de la Ley 25.565. Asimismo, contempla descuentos que oscilan entre el 30% y el 50%, del servicio de gas residencial por redes y gas envasado (Ley 25.565, 2002; Decreto 786, 2002, art. 12). La cobertura geográfica de las áreas subsidiadas se amplió significativamente, el subsidio se extendió prácticamente a la totalidad de las provincias de Buenos Aires, Mendoza y San Luis, así como al sur de Santa Fe y Córdoba. Además, se amplió a los departamentos en el oeste de San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy.

**Figura 1: Ampliación del Régimen de Zonas Frías. Ley anterior vs. Ley actual.**



Fuente: Gobierno Nacional anterior (2021) a través de [infobonaerense.com.ar](https://infobonaerense.com.ar).

Consultado en <https://infobonaerense.com.ar/el-presidente-de-la-nacion-reglamento-la-ley-de-zona-fria-desde-olavarria/>

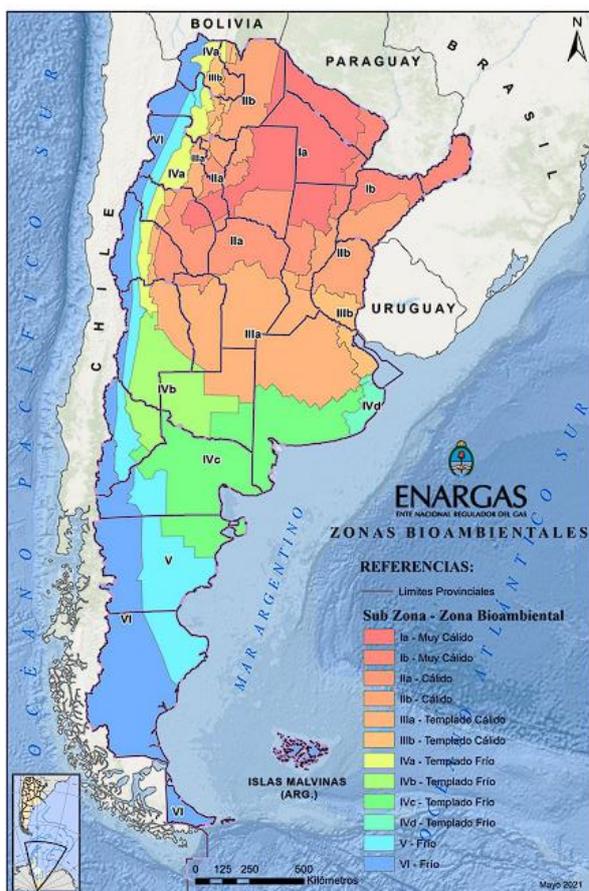
Las críticas a esta ley han sido numerosas. Según Poggiese, M. (2023), la normativa no satisface ninguno de los criterios normativos de equidad ampliamente aceptados y contribuye a la creación de desequilibrios significativos en las tarifas de acceso a la energía, generando alteraciones en la distribución que no se pueden encuadrar a ningún objetivo claro de política energética.

Una de las críticas tiene que ver con que varias de las áreas designadas como "zonas frías" no encuadran de manera adecuada con la categoría de zona netamente fría, según el mapa de zonas bioambientales<sup>1</sup> del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS). En su mayoría, las ciudades incluidas en esta categorización presentan climas templados, que abarcan desde templado frío hasta templado cálido. La ampliación en la cobertura geográfica del esquema de subsidios ha incorporado áreas que experimentan bajas temperaturas únicamente durante el invierno y no durante la mayor parte del año.

---

<sup>1</sup> Dicha clasificación se hizo según la norma IRAM 11603, que se basa en los datos climáticos del Servicio Meteorológico Nacional (SMN) para diferentes regiones del país, establece 6 zonas bioambientales para clasificar el territorio nacional según sus características ambientales.

**Figura 2: Mapa de Zonas Bioambientales**



Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS).

En cuanto a la implementación de los descuentos, aquellos que residen en las nuevas zonas beneficiarias obtienen un descuento del 30% sobre la tarifa plena, sin algún tipo de restricción relacionada a ingresos o patrimonio. Esto no es deseable desde el punto de vista de la focalización ya que usuarios de ingresos medios y altos también reciben el subsidio. Por otro lado, otro grupo de usuarios puede obtener un descuento del 50% sobre la tarifa plena, si cumplen con ciertos criterios de elegibilidad como lo pueden ser, por ejemplo, recibir la Asignación Universal por Hijo, cobrar seguro de desempleo, que haya alguna persona electrodependiente en el hogar, entre otros.

La reducción en las tarifas proporcionada por el régimen de Zona Fría es comparable con el de Tarifa Social, ambos ofrecen una reducción en el costo del servicio público de gas por redes y comparten criterios de elegibilidad similares, pero se puede decir que el régimen de Zona Fría es más laxo en relación al régimen de Tarifa Social.

**Tabla 1: Criterios de exclusión en regímenes de Tarifa Social y de Zona Fría**

Régimen	Ingresos	Patrimonio
Tarifa Social	Menores o iguales a 2 SMVM	Existen criterios de exclusión patrimonial
Zona Fría	Menores o iguales a 4 SMVM	No existen criterios de exclusión patrimonial

Nota: SMVM - Salario Mínimo Vital y Móvil

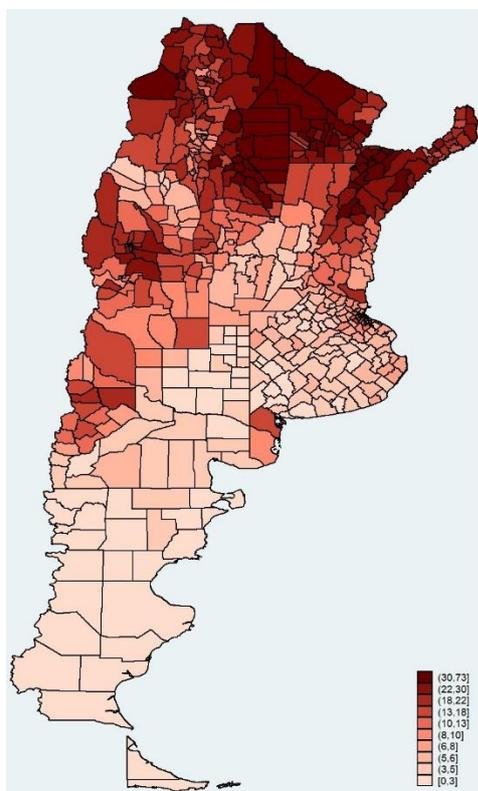
Fuente: Elaboración propia en base a EconoJournal.

La flexibilidad en los criterios de exclusión del régimen de Zona Fría podría permitir que usuarios que perciben, por ejemplo, 3 SMVM, y no cumplen con los requisitos para ser

beneficiarios de la Tarifa Social, accedan al descuento tarifario del 50%. Además, en el caso de un usuario de la misma zona que sea rechazado para recibir la Tarifa Social debido a un criterio de exclusión patrimonial, como ser propietario de un automóvil con menos de 10 años de antigüedad, aún podría beneficiarse del descuento tarifario del 50% gracias al régimen de Zona Fría.

Otro de los argumentos en contra de esta Ley tiene que ver con el subsidio cruzado de regiones cálidas a las regiones frías, que paradójicamente las áreas beneficiadas por la legislación actual tienden a presentar índices de pobreza crónica significativamente menores que las cálidas [ver Gasparini, Gluzmann y Tornarolli (2019)], lo cual genera efectos regresivos.

**Figura 3: Mapa de pobreza crónica en Argentina**



Fuente: Gasparini, Gluzmann y Tornarolli (2019)

Además, este fenómeno abre la puerta a que algún día las provincias con climas cálidos pujan para la concesión de mayores subsidios para el servicio de electricidad bajo el argumento de que utilizan la energía eléctrica para hacer funcionar los equipos de aire acondicionado con el fin de paliar el hostil clima caluroso.

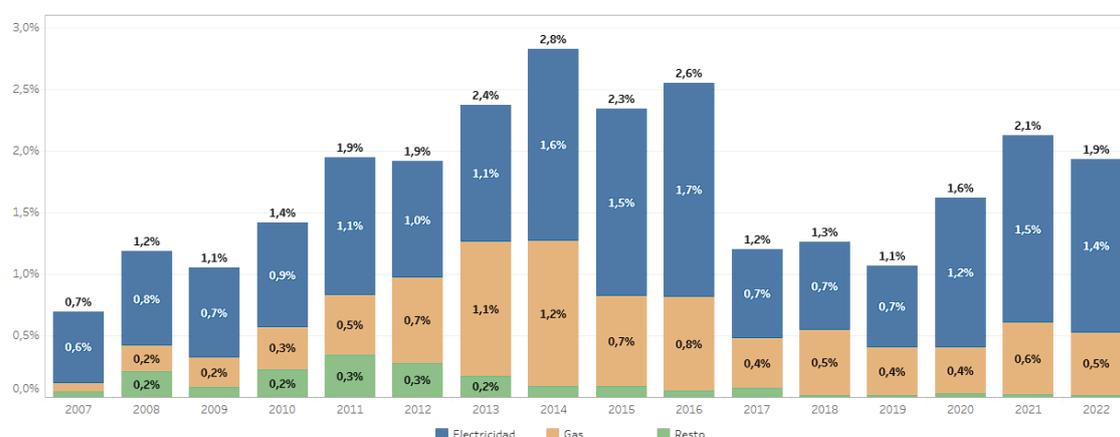
No obstante, si consideramos la cuestión ambiental como argumento contra la ley, la misma agrava la situación ya que incrementa significativamente el número de hogares subsidiados. Esto resulta perjudicial para el medio ambiente, ya que los subsidios disminuyen los costos para los usuarios, distorsionando los incentivos y llevándolos a una sobreutilización del servicio de gas.

La delicada situación fiscal de Argentina es otro de los puntos a tener en cuenta a la hora de evaluar esta Ley. De acuerdo al informe del 17 de enero presentado por la Oficina de Presupuesto del Congreso, la Administración Nacional exhibió en 2023 un resultado

financiero negativo equivalente a 5% del PBI, de los cuales 2,2 p.p. corresponden a subsidios económicos, representando unos \$4.069.196 millones. Si bien han disminuido en términos reales de 18,4% respecto al año anterior, aún siguen un 48,9% por encima de los niveles del año 2019 (en términos reales). Para 2024 el Ministerio de Economía pretende alcanzar el equilibrio fiscal, proponiéndose reducir en 0,7 p.p. del PBI los subsidios económicos, pasando a representar 1,5 p.p. del PBI. Queda pendiente determinar la proporción que ocuparán los subsidios energéticos, que entre 2019 y 2023 han promediado el 68% de los subsidios económicos.

Dentro de los subsidios económicos se encuentran los subsidios energéticos, los cuales tienen un impacto significativo en el déficit fiscal. De hecho, desde 2016 a 2022, los subsidios económicos al gas han estado en torno al 0.5% del PBI.

**Figura 4: Subsidios energéticos como porcentaje del PBI**



Fuente: Oficina de Presupuesto del Congreso

La disminución del gasto en subsidios energéticos respecto al año anterior fue de 0,5 p.p. del PBI, cayendo de 1,9% a 1,4% atribuible principalmente a los menores subsidios a la electricidad y en menor medida al gas vía menores transferencias a CAMMESA y ENARSA<sup>2</sup> respectivamente.

## Conclusiones

A la luz de las deficiencias identificadas en el régimen de la Ley de Zonas Frías y considerando los desafíos fiscales que enfrenta Argentina, la propuesta de derogación de esta ley abre la puerta a replantear el esquema de subsidios con el objetivo de alcanzar el equilibrio fiscal. La alternativa presentada por el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Energía, debe procurar evitar los profundos problemas de diseño y regresividad que exhibía el Régimen de Zonas Frías.

<sup>2</sup> En el informe de la OPC se detalla que las transferencias a Energía Argentina S.A. ENARSA cayeron un 2,3% respecto al año anterior. Las mismas fueron destinadas a solventar la diferencia entre el precio de importación de gas natural (Bolivia) y gas natural licuado (GNL) y el precio de venta en el mercado interno. Tanto el proceso de revisión tarifaria como como la reducción de las cantidades importadas de gas natural y los menores precios internacionales constituyeron factores de reducción de estos aportes. En sentido contrario incidió la devaluación del peso.

La derogación da la oportunidad de diseñar un régimen alineado con los objetivos de equilibrio fiscal y reducción de subsidios económicos. La nueva canasta energética debe aspirar a la equidad entre los usuarios en todo el país, mejorando los criterios de exclusión para evitar situaciones donde usuarios que no cumplen con los requisitos de regímenes con criterios de exclusión, como el de Tarifa Social, se vean beneficiados por otro. Esta revisión apunta a focalizar de manera más precisa los subsidios en personas más vulnerables, minimizando errores de inclusión y asegurando un uso más eficiente de los recursos públicos.

## Referencias

- Decreto 786/2002 (2002). Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residenciales de Gas Natural y Gas Licuado. Ley N° 25.565, artículo 75. Recargo. Constitución del Fideicomiso. Bienes Fideicomitidos. Beneficiarios. Disposiciones Generales. Vigencia. [Disponible en argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)
- EconoJournal (2023). Régimen de Zonas Frías: una ley mal concebida, con errores de diseño e incentivos al derroche de gas. [Artículo disponible en econojournal.com.ar](http://www.econojournal.com.ar)
- Gasparini, L., Gluzmann, P., & Tornarolli, L. (2019). *Pobreza crónica en datos de corte transversal: estimaciones para Argentina* (No. 252). Documento de Trabajo. [Artículo disponible en CEDLAS \(unlp.edu.ar\)](http://www.cedlas.unlp.edu.ar)
- Ley N° 27.637 (2021). Ampliación del Régimen de Zona Fría. [Disponible en argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2024). Análisis de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional. Año 2023. [Artículo disponible en OPC.gob.ar](http://www.opc.gob.ar)
- Poggiere, M. (2023). Segmentación de tarifas energéticas e incidencia distributiva en Argentina. Su vinculación con la pobreza energética. [Artículo disponible en aaep.org.ar](http://www.aaep.org.ar)