

# Edesur, apagón y después

**Daniel Azpiazu\***

El reciente apagón que afectó la calidad de vida y el patrimonio de un gran número de porteños ha reinstaurado -con particular virulencia- la reflexión y el debate en torno de las características y especificidades del vasto y acelerado programa de privatizaciones desarrollado en el país. Más aún cuando los principales cuestionamientos se centran sobre una de las áreas usualmente consideradas como “ejemplares”, o como “sistema apropiado” de privatización: el mercado eléctrico, en sus fases de generación, transmisión y distribución.

El apagón ha puesto a luz -vale la (cruel, para muchos) paradoja semántica- una serie de deficiencias e imprevisiones normativas y regulatorias que, por su naturaleza, exceden y trascienden a las privatizaciones del mercado eléctrico en tanto involucran, en mayor o menor medida y con intensidades diversas, al conjunto del programa de privatizaciones.

---

\* Miembro de la Carrera de Investigador Científico del CONICET y director del proyecto “Privatización y regulación en la economía argentina”

El reciente apagón<sup>1</sup> que afectó la calidad de vida y el patrimonio de un gran número de porteños ha reinstaurado -con particular virulencia- la reflexión y el debate en torno de las características y especificidades del vasto y acelerado programa de privatizaciones desarrollado en el país. Más aún cuando los principales cuestionamientos se centran sobre una de las áreas usualmente consideradas como “ejemplares”, o como “sistema apropiado” de privatización: el mercado eléctrico, en sus fases de generación, transmisión y distribución.

Si bien, en principio, la gravedad económico-social-institucional del llamado “problema Edesur” y los desaguisados vinculados con el tratamiento del tema han tendido a opacar y desplazar otros fenómenos contemporáneos en el ámbito de los servicios públicos privatizados (como el fallo judicial de prohibir la renegociación de los contratos ferroviarios, o la discrecional decisión oficial de restringir la posible consulta pública de las nuevas renegociaciones contractuales con los concesionarios viales a quienes pudieran trasladarse a la ciudad de Rafaela, Pcia. de

Santa Fe), es indudable que el análisis integral de lo actuado por la Administración Menem en el campo de las privatizaciones emerge como una importante asignatura pendiente en el campo académico, político, económico y social. En tal sentido, el apagón ha puesto a luz -vale la (cruel, para muchos) paradoja semántica- una serie de deficiencias e imprevisiones normativas y regulatorias que, por su naturaleza, exceden y trascienden a las privatizaciones del mercado eléctrico en tanto involucran, en mayor o menor medida y con intensidades diversas, al conjunto del programa de privatizaciones.

Así, basta una lectura medianamente sagaz de la profusa información periodística sobre el apagón y, en ese marco, de las opiniones, acciones y omisiones de muy diversos agentes económico-sociales, para identificar parte sustantiva de las limitaciones de diseño de las privatizaciones eléctricas, de los vicios y vacíos de la normativa vigente, de las insuficiencias de la regulación y el control de las empresas que operan en el sector<sup>2</sup>, de la desatención por la defensa de los derechos de

<sup>1</sup> Un “accidente” en el que se conjugan, al menos por parte de Edesur, el incumplimiento de las normas mínimas de seguridad y previsión, la impericia, la negligencia, la desinformación, la despreocupación absoluta por usuarios y consumidores -meros “clientes” para la empresa...- tratándose de un servicio público.

<sup>2</sup> A simple título ilustrativo basta señalar que cuatro días después del “accidente” que afectó a más de 150.000 “clientes forzosos” de Edesur, el vicepresidente del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (E.N.R.E.), le

los usuarios, y de la despreocupación oficial ante el ejercicio de prácticas monopólicas. En ese marco, ha quedado en evidencia que uno de los procesos de privatización “ejemplares” o “apropiados” no parece ser tal.

Al respecto, a poco de efectivizarse la transferencia de los activos de la ex SEGBA a las actuales distribuidoras de energía eléctrica en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Instituto de Economía Energética, asociado a la Fundación Bariloche, señalaba que “...el marco regulatorio no parecería destinado centralmente a normar sólo el funcionamiento del sistema, ni preocupado por la futura expansión del mismo, sino más bien dispuesto a asegurar la rentabilidad de los activos privatizados, prerequisite para poder llevar a cabo con éxito la privatización”... “La privatización debería ser entendida no tanto como una búsqueda de soluciones efectivas para los problemas que enfrentaba el sector eléctrico argentino sino más bien como parte de una respuesta global a la crisis de la deuda externa y del estado a

raíz justamente, entre otros factores, de la existencia de aquella”<sup>3</sup>.

De todas maneras, más allá de las autorizadas críticas que han merecido las privatizaciones eléctricas, así como la propia política energética que las sustenta, es indudable que en *términos relativos* se trata de uno de los procesos más “prolijos”, sin que de ello se desprenda -ni mucho menos- que pueda llegar a ser considerado como ejemplar por el sólo hecho de cumplir -sólo en parte y/o en lo formal- algunas de las principales recomendaciones de la literatura convencional en la materia.

Ello remite a la consideración de las similitudes y diferencias que cabe identificar en la amplia gama de privatizaciones concretadas durante el decenio. Se trata, en otros términos, de precisar algunas de las principales heterogeneidades (institucionales, normativas, regulatorias) que presenta el programa privatizador en su conjunto, y de las concomitantes peculiaridades de las efectivizadas en el ámbito de la energía eléctrica.

---

solicitó al presidente de dicha empresa que acreditara “fehacientemente que, en la ejecución de la misma (en referencia a las instalaciones de la Subestación Azopardo), se ha dado estricto cumplimiento a las normas técnicas de diseño nacionales e internacionales que regulan la materia para instalaciones de esas características”. Ver ENRE, Expediente Nro. 6205, foja 54. Que el “regulador” le consulte al “regulado” por el grado de cumplimiento de las normas es, cuanto menos, sorprendente...

<sup>3</sup> “Los nuevos marcos regulatorios en el sector energético argentino”, Instituto de Economía Energética (IDEE), asociado a Fundación Bariloche, San Carlos de Bariloche, Argentina, mimeo, mayo 1993.

La discontinuidad en cuanto a las metodologías y modalidades desplegadas en cada una de las áreas o empresas desestatizadas y, con ello, de sus respectivas repercusiones en muy diversos planos, emerge como uno de los rasgos distintivos del programa de privatizaciones desarrollado en el país. En ese marco, en forma por demás estilizada, las correspondientes al mercado eléctrico se inscriben en la llamada segunda fase de implementación de ese abarcativo programa; nueva etapa en la que el Ministerio de Economía (bajo la conducción del Dr. Cavallo) pasó a concentrar el poder casi excluyente en su manejo<sup>4</sup>, caracterizada por una mayor prolijidad *relativa* en lo vinculado con los procesos y los mecanismos de licitación, así como en el diseño institucional y regulatorio, la propia re-configuración de algunos mercados y, fundamentalmente, por su funcionalidad con el Plan de Convertibilidad. Así, por ejemplo, la segmentación de las ex empresas públicas antes de venderlas o concesionarlas, su desintegración vertical y/u horizontal, el mayor grado de atención a la necesidad de crear marcos regulatorios y agencias regulado-

ras ante el carácter monopólico de los mercados transferidos a la actividad privada, la recurrencia a la oferta pública de acciones son algunos de los aspectos que habían sido totalmente ignorados en las primeras privatizaciones, en las que las urgencias *político-fiscales* subordinaron, por completo, toda otra preocupación oficial al respecto.

De allí no cabe inferir que esa prisa desestatizadora no involucre, también, a las realizadas en la segunda fase de desarrollo del programa. Se trata, en realidad, de diferencias en cuanto al énfasis y a los matices que revela tal premura<sup>5</sup> donde, muy particularmente por sus objetivos en el plano político, las primeras realizaciones resultaron decisivas -si no determinantes- en cuanto a la consolidación de la confianza de la comunidad de negocios, local e internacional, en la Administración Menem. Ello favoreció el ingreso de capitales, la renegociación de la deuda externa, la formulación e implementación del plan de estabilización con convertibilidad y, fundamentalmente, la consolidación de nuevas bases y condiciones refundacionales del desenvol-

<sup>4</sup> Al respecto, la absorción por parte del Ministerio de Economía de las misiones y funciones del de Obras y Servicios Públicos resultó decisiva en cuanto al control centralizado de la casi totalidad de las privatizaciones.

<sup>5</sup> Al margen de las economías del ex bloque soviético, no existe experiencia internacional alguna en que se haya privatizado tanto patrimonio y tanto poder económico con tal celeridad.

vimiento económico y social del país<sup>6</sup>.

### Similitudes y divergencias.

En ese marco, como se señaló, si bien las privatizaciones eléctricas muestran ciertas diferencias con buena parte de las restantes áreas desestatizadas, también presentan una serie de denominadores comunes con aquéllas, que resultan particularmente relevantes. Así, a título ilustrativo, esa generalizada premura privatizadora derivó, en el ámbito de la energía eléctrica, en sacrificios sustantivos en cuanto a la solidez del marco regulatorio sectorial -tal como ha quedado demostrado recientemente- y, en especial, en la subrogación de muchos aspectos que resultan cruciales en términos de la expansión, y la mejora en la calidad y en la sustentabilidad del sistema eléctrico -y energético- en su conjunto.

Otro rasgo común que no reconoce mayores diferencias, cualquiera sea el proceso de privatización que se analice, es el que se vincula con la subordinación -si no despreocupación- de la protección y defensa de los derechos de los usuarios y consumidores. Más allá de algunas alusiones que no exceden lo "propositivo", estos últimos aparecen como meros

"clientes" -al decir de Edesur...- o, en últimas instancia, como agentes atomizados en mercados mono u oligopólicos, sin posibilidad alguna de evitar -ni contrarrestar- el ejercicio de prácticas anticompetitivas. Si bien el marco regulatorio eléctrico contempla e incorpora el régimen de audiencias públicas, la práctica cotidiana del ENRE denota esa desatención por los derechos de usuarios y consumidores. Al respecto, bastaría con resaltar dos simples ejemplos. En primer lugar, en lo institucional, la no observancia -a casi cinco años de su vigencia- de lo dispuesto en el art. 42 de la Constitución Nacional de 1994 en cuanto a la obligatoriedad de incorporar representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores a los distintos entes reguladores. Un segundo ejemplo lo brinda la inacción del ente frente a la no transferencia a las tarifas finales de las reducciones impositivas que beneficiaron a las empresas del sector en los últimos años (cláusula de "estabilidad tributaria" contenida en los respectivos contratos de concesión).

La despreocupación por difundir la propiedad de las empresas privatizadas y el concomitante aliento implícito a la profundización del proceso de concentración y centralización del capital emerge co-

<sup>6</sup>Ver, entre otros, Basualdo, E.M.; "El impacto económico y social de las privatizaciones"; en *Realidad Económica*, N°123, abril-mayo, 1994; Thwaites Rey, M., "Ajuste estructural y reforma del Estado", *Realidad Económica*, N° 160/161, noviembre 1998-febrero 1999.

mo otro de los denominadores comunes del conjunto de las privatizaciones en la Argentina; fenómeno que se manifiesta con particular intensidad en el ámbito de las privatizaciones eléctricas (presencia decisiva de algunos grandes grupos económicos en las distintas fases de la cadena que, a la vez, ocupan importantes posiciones de mercado en otros subsectores energéticos). Incluso, como se analizará más adelante, a pesar de la existencia de ciertas normas sectoriales que tienden a restringir el posible impacto anti-competitivo de la concentración del capital, y la consiguiente conformación y consolidación de posiciones dominantes en el mercado, poco o nada es lo que se ha regulado y controlado al respecto.

De las consideraciones precedentes se desprende que, en términos de sus rasgos comunes con los restantes procesos de desestatización, las privatizaciones eléctricas se inscriben plenamente en el principal elemento común y distintivo en el desarrollo del

programa en su conjunto: su funcionalidad respecto de los intereses de los grandes conglomerados locales y extranjeros que han pasado a constituirse en el núcleo hegemónico del poder económico en el país<sup>7</sup>.

Un buen ejemplo de esa funcionalidad lo brinda la “dolarización” de las tarifas de los servicios públicos privatizados y la aplicación de atípicas cláusulas de ajuste periódico que, en el caso de las privatizaciones eléctricas, sólo reconoce diferencias de matices respecto de su tratamiento en otras áreas y sectores. Al respecto, la sanción de la ley de Convertibilidad a principios de 1991 conllevó la prohibición de aplicar cualquier tipo de ajuste o indexación de precios (incluso, por variación de costos). En aquellos casos (por ejemplo, las telecomunicaciones) en que estaban previstos ajustes periódicos de las tarifas en función de la evolución de otros precios de la economía, terminó por recurrirse a una artimaña normativa, de dudosa legalidad<sup>8</sup>, de forma

<sup>7</sup> Ver, entre otros, Azpiazu, D. y Basualdo, E.M.: “Las privatizaciones en la Argentina. Concentración del Poder Económico”, Universidad de Buenos Aires, *OIKOS*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Año III, N° 8, setiembre 1995; Azpiazu, D., “El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”, *Realidad Económica*, N° 145, enero-febrero 1997.

<sup>8</sup> Como es, en el caso de las telecomunicaciones, el decreto 2585/91 que, después de considerar que lo dispuesto por la ley de convertibilidad constituía un “obstáculo insalvable” para la aplicación de los ajustes periódicos de las tarifas, señala que resulta conveniente “expresar el valor del pulso telefónico en dólares estadounidenses” y, a partir de ello, ajustarlo semestralmente según las variaciones en el IPC de los E.U.A. Al respecto,

de, por un lado, poder “dolarizar” las tarifas (con el consiguiente seguro de cambio para las empresas prestatarias) y, por otro, eludiendo la aplicación de la normativa vigente, ajustarlas según la evolución de precios o índices no locales.

En el caso de las privatizaciones eléctricas, cuyo marco regulatorio fue sancionado con posterioridad a la promulgación de la ley de Convertibilidad, el tema fue prácticamente soslayado, tanto en la ley N° 24065, como en su decreto reglamentario (N°1398/92)<sup>9</sup>. Así, en el art. 42 de la ley se señala que “las tarifas estarán sujetas a ajustes que permitan reflejar cualquier cambio en los costos del concesionario, que este no pueda controlar”. Por su parte, en su art. 47 se explicita que “las tarifas por transporte y distribución estarán sujetas a topes anualmente decrecientes en términos reales a partir de fórmulas de ajuste automático que fijará y controlará el ente”. En ningún caso se hace mención alguna a ajustes de tarifas asociados a variaciones en ín-

lices agregados de otros precios de la economía. Sin embargo, en los contratos de concesión se incorporan cláusulas específicas que viabilizan no sólo la “dolarización” de las tarifas eléctricas sino, también, su ajuste periódico por la inflación estadounidense. En efecto, en los puntos b) y d). del Subanexo 2 de los respectivos contratos de concesión, se fija que las tarifas estarán expresadas en dólares estadounidenses, ajustables semestralmente según un índice combinado de precios minoristas (pondera un 33%) y mayoristas (el 67% restante) de los Estados Unidos.

En resumen, en el plano tarifario y al igual que en las restantes privatizaciones, la preservación de - y la funcionalidad con- los intereses de las empresas eléctricas se antepone a la propia normativa legal vigente (en el caso de referencia: la propia ley de convertibilidad); la omisión del tema en el marco regulatorio sectorial se ve así resuelta en los contratos de concesión. La “ejemplaridad” de las privatizaciones eléctricas que-

---

ver Abeles, M.; Forcinito, K. y Schorr, M., “Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización”; FLACSO, Argentina, Documento de Trabajo Nro. 5; Proyecto “Privatización y Regulación en la Economía Argentina”, SECYT-CONICET, septiembre 1998.

<sup>9</sup> Al margen del tema de la dolarización de la tarifa, cabe resaltar la existencia de ciertas inconsistencias en el marco regulatorio, en materia tarifaria. Así, el art. 42 de la ley señala que el “cuadro tarifario inicial será válido por un período de cinco años”; cumplido dicho lapso se asistiría a la primera revisión tarifaria de las concesiones. Sin embargo, en el decreto reglamentario de la ley (N° 1398/92), se fija que ese cuadro tarifario original “podrá ser aplicable por un período inicial de 10 años”.



da nuevamente cuestionada en un tema no trivial, como es el de los privilegios que supone la “dolarización” de las tarifas y su ajuste periódico de acuerdo con las variaciones en los índices de precios estadounidenses.

De todas maneras, sin que por ello pueda adjudicárseles el carácter de “ejemplares” o de “sistema apropiado” de privatización, las realizadas en el ámbito de la electricidad -y, en parte, del gas natural- revelan ciertos atributos que las diferencian positivamente de la casi totalidad de los procesos desarrollados en otras áreas y sectores. Al margen de toda consideración sobre la fundamentación de las mismas, su diseño y la ingeniería institucional sobre las que se estructuran, el fundamentalismo de mercado que en buena parte las sustenta, y la desatención por las posibles formas de expansión del sistema energético en el mediano y largo plazos, deben reconocérseles avances sustantivos respecto a las restantes privatizaciones al cumplimentar, por lo menos, algunas de las mejores prácticas en la materia. Se trata, muy particularmente, de las referidas a ciertos principios bási-

cos y elementales como, por ejemplo, la formulación previa de los marcos regulatorios -así como la definición de las misiones y funciones de las respectivas agencias reguladoras-, y la sanción de leyes específicas que los convaliden.

Al respecto, la primera diferencia sustantiva de las privatizaciones eléctricas respecto a las restantes es que, junto con la del transporte y distribución de gas natural, constituyen las únicas<sup>10</sup> que fueron realizadas a partir de una ley específica y no, como en la generalidad de los casos, a través de decretos de “necesidad y urgencia”<sup>11</sup>.

De allí se desprende, en principio, como lo demuestra la experiencia de los últimos años, otra divergencia entre las distintas áreas y sectores privatizados. Mientras en el ámbito de la energía eléctrica y el gas natural prácticamente no se registran alteraciones significativas en los respectivos marcos regulatorios -ni en las condiciones generales bajo las que se realizaron las respectivas licitaciones- con posterioridad a la transferencia de los activos a

<sup>10</sup> Si bien, en el caso de la sanción de la ley N° 24076, por la que se aprobó el marco regulatorio de la privatización gasífera, debió recurrirse al voto favorable del recordado “diputrucho”

<sup>11</sup> De allí no cabe inferir que a partir de tales privatizaciones se decidiera modificar el rumbo y dotar a los posteriores procesos de una jerarquía jurídica apropiada. Por lo contrario, en privatizaciones posteriores a aquellas, como las del correo y los aeropuertos, se recurrió nuevamente a la figura de decretos de necesidad y urgencia.



las empresas privadas, en las restantes áreas se asiste a recurrentes renegociaciones contractuales (en especial las referidas a precios y tarifas, a sus ajustes periódicos, a compromisos de inversión y/o a los plazos de concesión)<sup>12</sup>, así como a la introducción de cambios regulatorios que, incluso, violan normas de superior rango legal. Asimismo, por las características que han venido asumiendo, tales renegociaciones no sólo afectan la seguridad jurídica de usuarios y consumidores sino también, naturalmente, la de los consorcios que no resultaron adjudicatarios de las respectivas licitaciones o concursos originales.

La sanción, con jerarquía de ley, de un marco regulatorio sectorial que involucra la delimitación de las misiones y funciones de la respectiva agencia reguladora (en el caso de la electricidad, el ENRE) emerge, atento a la precariedad institucional de las privatizaciones locales, como un acto que -nuevamente- jerarquiza a las privatiza-

ciones eléctricas respecto de la casi totalidad de los restantes procesos desestatizadores -la otra excepción, la del gas natural, se ve opacada frente a las "formas" que adoptó su aprobación legislativa-. Si bien ello termina siendo considerado como "ejemplar" por algunos apologistas domésticos, no hace más que responder a los principios mínimos y lógicos de la más convencional de la literatura contemporánea sobre el tema. Sin embargo, en nivel local, el sólo hecho de que la conformación de agencias reguladoras sea aprobada antes de la transferencia de los activos públicos a manos privadas -aun cuando su constitución se haya visto demorada hasta después de tal transferencia (como en el caso del ENRE)- parecería constituirse en un caso paradigmático de la "prolijidad" de las realizaciones del programa de privatización.

En efecto, siempre en términos relativos frente a la fragilidad de los restantes órganos de contra-

<sup>12</sup> Ver, Gutiérrez, A., "Crónica de una renegociación anunciada. La historia 'no oficial' de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros", *Realidad Económica*, N°158, agosto-setiembre 1997; Arza, C. y González García, A., "La privatización del sistema vial: historia de un fracaso", en *Realidad Económica*, N°156, Buenos Aires, mayo-junio 1998; García, A., "La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)", *Realidad Económica*, N°159, octubre-noviembre 1998; y, con respecto a las renegociaciones en materia de regulación tarifaria: Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina, SECYT-CONICET, "Privatizaciones en la Argentina. Marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad", FLACSO, Argentina, Documento de Trabajo N° 4, mayo 1998.

lor, la autarquía formal del ente regulador e, incluso, el diseño de sus estructuras orgánicas atento a las misiones y funciones que se le asignaron, incorporan las recomendaciones básicas emergentes de la experiencia internacional en la materia. No obstante, como ha quedado demostrado a partir de su misma constitución (seis meses después de concesionadas las áreas de distribución de la ex SEGBA), el ENRE se ha visto sujeto a fuertes presiones políticas que limitaron y condicionaron su proclamada autonomía y, a la vez, denota una marcada laxitud en su relación con las empresas reguladas (donde se conjuga el llamado gradualismo de la actividad de contralor con la búsqueda de consenso con ellas), y una escasa evidencia de defensa de los derechos de los usuarios<sup>13</sup>. Desde el recordado episodio de los “colgados” hasta el tratamiento reciente del “problema Edesur”, la credibilidad social en el ENRE se ha visto seriamente cuestionada, tanto en términos de su grado de autonomía real respecto del Poder Ejecutivo, como en su relación con las empresas reguladas. Los riesgos que plantea la llamada *captura del regulador* asumen, en este caso -como en muchos otros, en la experiencia local- una doble funcionalidad, tanto con respecto de los objetivos puntuales del po-

der político como de los intereses económicos de los agentes regulados.

Un ejemplo ilustrativo de tal convergencia que denota, a la vez, la subrogación de los derechos de usuarios y consumidores, es el que se vincula con el control de las tenencias accionarias comunes en distintas fases de la cadena eléctrica (generación, transmisión y distribución), y de la posible conformación de posiciones dominantes de mercado. Al respecto, en el marco de la decisión oficial de proceder, antes de su transferencia al sector privado, a la desintegración vertical y horizontal de las ex empresas públicas, la ley 24065 impone una serie de limitaciones a las participaciones accionarias comunes.

Sin embargo, a pesar de la existencia de esas restricciones normativas se asiste -crecientemente- a un proceso de re-integración vertical, e incluso horizontal de las unidades de negocio segmentadas, ahora bajo el control del capital privado. Ello se manifiesta en la evolución de las tenencias accionarias y/o participaciones mayoritarias comunes en empresas formalmente independientes, que actúan en distintas fases de la cadena. Tal es el caso de, por ejemplo, los grupos empresarios que controlan la distribuidora Edesur y la Central Costanera de genera-

<sup>13</sup> Ver, al respecto Vispo, A., *Los Entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1999 (en prensa).

ción eléctrica -Pérez Companc, Endesa, Enersis-. Otro caso relevante también involucra al grupo Endesa (España)-Enersis (Chile), que es accionista simultáneamente en Edesur y en Edenor -las dos principales distribuidoras de energía eléctrica del país- como consecuencia de las transferencias de capital entre aquellas. Por último, la participación de distintas firmas del grupo Pérez Companc en el capital -en muchos casos, en posición mayoritaria o predominante- de la principal responsable de la transmisión eléctrica (Transener), y a la vez, de unidades generadoras (Central Costanera, Hidroeléctrica Pichi Leufú, Consorcio Urugua-i), distribuidoras (Edesur), y de grandes usuarios (diversas empresas industriales y comerciales del grupo Pérez Companc), pone de manifiesto el proceso mencionado<sup>14</sup>. La inoperancia del ENRE en este campo no es ajena al propio desinterés de las autoridades nacionales en materia antimonopólica ni, naturalmente, a las estrategias desplegadas por los grandes conglomerados

empresarios que operan en el sector.

### Reflexiones finales.

Como se desprende de las consideraciones previas, el llamado “problema Edesur” ha disparado al debate público una amplia gama de temas que, por un lado, en el ámbito estricto de las privatizaciones eléctricas, han permanecido subsumidos ante la proliferación de caracterizaciones simplistas - y meramente ideológicas, en la generalidad de los casos- que le asignaban la condición de “ejemplares” y “apropiadas”. Por otro, parte sustantiva de esos temas trasciende la especificidad de las privatizaciones eléctricas y remite a la necesaria -si no urgente- revisión analítica de los costos y beneficios, privados y sociales, derivados del programa de privatizaciones en su conjunto, y de las formas y heterogeneidades bajo las que se lo implementó.

Al respecto, cabe una breve digresión previa sobre el contexto general en el que se inscribe el

<sup>14</sup> Asimismo, cabe resaltar que el propio diseño institucional de las distintas agencias reguladoras impone una restricción adicional en este campo que, naturalmente, trasciende al tema del ENRE. Así, por ejemplo, la presencia de grandes conglomerados empresarios que, en el campo de la energía, operan en la producción petrolera y gasífera, en el de transporte y refinación de petróleo, en el transporte y distribución de gas natural, en la generación, transmisión y distribución eléctrica, tienen como entes reguladores al ENARGAS y al ENRE (ante la inexistencia de regulación alguna sobre el mercado petrolero), con una visión sólo parcial y subsectorial de -y frente a- una problemática mucho más compleja e integral como es la del control antimonopólico en el subsistema energético.

“problema Edesur”. En ese sentido, en primer lugar debe tenerse en cuenta que el reordenamiento del mercado eléctrico -que precedió al proceso de privatización- y, fundamentalmente, la muy elevada hidraulicidad del sistema en los últimos años, han conllevado una sistemática reducción de las tarifas. Así, por ejemplo, desde la vigencia del Plan de Convertibilidad y hasta diciembre de 1997, las tarifas del servicio residencial en el área de la ex SEGBA (actualmente Edenor, Edesur y Edelap) se redujeron, en promedio y en términos absolutos, el 7,5% (implica una reducción real -respecto de los precios al consumidor- del 42,9%). Por su parte, las tarifas industriales se redujeron -también en términos absolutos- el 39,8% (representa una caída del 41,2% respecto a la evolución de los precios mayoristas). De ponderar ambos indicadores por la respectiva estructura del consumo agregado, la reducción de las tarifas medias eléctricas es de 14,4% (en términos absolutos).

En segundo lugar y, en parte, como derivación de lo anterior, la rentabilidad de las empresas distribuidoras de energía eléctrica en el área de la ex SEGBA no resulta ser tan “extraordinaria” como lo es

en la casi totalidad de los servicios públicos privatizados. Así, a pesar de los considerables esfuerzos empresarios por reducir costos y acotar al mínimo los imprescindi-

---

*... el llamado “problema Edesur” ha disparado al debate público una amplia gama de temas que, por un lado, en el ámbito estricto de las privatizaciones eléctricas, han permanecido subsumidos ante la proliferación de caracterizaciones simplistas - y meramente ideológicas, en la generalidad de los casos- que le asignaban la condición de “ejemplares” y “apropiadas”. Por otro, parte sustantiva de esos temas trasciende la especificidad de las privatizaciones eléctricas y remite a la necesaria -si no urgente- revisión analítica de los costos y beneficios, privados y sociales, derivados del programa de privatizaciones en su conjunto, y de las formas y heterogeneidades bajo las que se lo implementó.*

---

bles programas de inversión<sup>15</sup>, la rentabilidad sobre ventas fue, en 1996, de 9,6% y, en 1997, de 7,7%. (en las otras dos distribuidoras, dicha relación no difiere sustancialmente); niveles muy distantes de, por ejemplo, las distribuidoras de gas natural -alrede-

<sup>15</sup> En realidad, los plazos y las condiciones generales de los contratos de concesión, así como la demorada (ver nota N° 9) revisión de los cuadros tarifarios, tornan poco atractiva la inversión destinada a mejorar la imagen empresaria frente a los usuarios cautivos. Más aún cuando los mecanismos de penalización de la ineficiencia empresaria han sido, hasta los últimos acontecimientos, bastante laxos y consensuados.

dor del 20/25%, o de las transportistas de gas -en torno al 40%-<sup>16</sup>. En otras palabras, en términos relativos a los restantes servicios públicos privatizados, los incentivos de “mercado” a extremar -a casi cualquier costo social- la reducción de los costos privados y la minimización de la inversión tienden a adquirir una especial relevancia en el campo de la distribución eléctrica. De allí que pueda no resultar sorprendente que esa búsqueda “negligente” por maximizar los beneficios de corto plazo derive en el extremo de interrumpir el servicio a más de cien mil usuarios al cabo de casi dos semanas.

Ello remite a la consideración de algunos aspectos puntuales que cuestionan la proclamada solidez y “ejemplaridad” del marco regulatorio sectorial. Así, el apagón ha dejado en evidencia debilidades e imprecisiones de muy diversa índole. La falta de previsión respecto a interrupciones del servicio de la cobertura y extensión temporal de la que recientemente afectó a varios barrios porteños, la inexistencia de sanciones y de resarcimientos a los usuarios crecientes en escala -en relación directa con los daños y perjuicios presuntos, tanto patrimoniales como de la calidad de vida-, la recurrencia a multas y penalidades de dudosa y controvertida legalidad, la inexis-

tencia de mecanismos de seguimiento y/o monitoreo de las escasas inversiones realizadas por los concesionarios son, entre otras, algunas de esas insuficiencias y limitaciones del andamiaje normativo y regulatorio en el ámbito eléctrico. Sin duda, el carácter monopolístico del servicio de distribución amerita y demanda una regulación mucho más severa, sólida y abarcativa que la vigente, a menos que se piense que la “competencia por comparación” entre las distintas distribuidoras, resulta suficiente como para superar las actuales debilidades.

En ese sentido, la proclamada “competencia por comparación” que, a juicio del ex secretario de Energía, Carlos Bastos, emerge como el sustento básico de la privatización de la fase de distribución de la ex SEGBA, indicaría que, atento al plazo de la concesión original (95 años) y a la luz de la calidad del servicio ofrecida por Edesur, la única opción que les quedaría a los habitantes del área de servicio de dicha empresa sería la de mudarse a la zona atendida por Edenor o, en su defecto, por alguna otra distribuidora, pero ya fuera del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También podría plantearse un interrogante adicional, siempre desde la perspectiva de los usuarios -o simples “clientes” para las empre-

<sup>16</sup> Ver, Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina, SECYT-CONICET, “Privatizaciones en la Argentina. Marcos regulatorios tarifarios ...”, op. cit..

sas prestatarias del servicio-, relativamente “desinformados” si se los compara con la autorizada opinión del presidente del ENRE que, ante la Comisión Bicameral de Seguimiento de las Privatizaciones caracterizó a los directivos de Edesur como “sinvergüenzas” y “negligentes”, al tiempo que consideró que “la empresa no está a la altura de la responsabilidad que tiene como prestadora de un servicio público y monopolístico”, y que ...”no tiene ingeniería, carece de capacidad, es negligente”. En tal sentido, siempre en el marco de la “competencia por comparación” que sustenta la privatización del servicio ¿qué debería suceder, si a los usuarios -cautivos- de Edeonor se les “filtrara” una opinión oficial semejante sobre la concesionaria que les presta el servicio. En otras palabras, si ambos términos de la comparación podrían llegar a estar en igualdad de -¿deplorable...?- condiciones de prestación del servicio ¿la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se quedaría sin habitantes...?, o ¿con una “negligente” e “incapaz” prestación del servicio de energía eléctrica?

De todas maneras, más allá del tema puntual de Edesur y del grado de “ejemplaridad” de las privatizaciones eléctricas, queda en claro que resulta cada vez más imprescindible la revisión analítica integral de la compleja -y heterogénea- trama normativa que regu-

la la operación de las empresas responsables de la prestación de los servicios públicos privatizados. Si bien, en su casi totalidad, se trata de disposiciones que tienden a construir -y consolidar- un escenario privilegiado por las políticas públicas (reservas de mercados oligopólicos o monopolísticos, ajustes periódicos de tarifas al margen de las expresas prohibiciones de la ley de Convertibilidad, nulo riesgo empresario, recurrentes y opacas renegociaciones contractuales en las que sistemáticamente se priorizan los intereses de las empresas por sobre los sociales, etc.), la identificación precisa de las peculiaridades y deficiencias de -y en- cada una de las privatizaciones concretadas a la fecha es, como tal, una tarea impostergable en el plano político, económico y social.

En ese marco, como parcialmente queda reflejado en las notas bibliográficas previas, el análisis -desde diversos enfoques teóricos- de las privatizaciones, así como el de los correspondientes marcos normativos y regulatorios ha sido una preocupación sistemática de **Realidad Económica** que, con ello, pretende aportar a ese cada vez más necesario debate sobre los impactos económicos y sociales del vasto programa de privatizaciones desarrollado en el país.

12 de marzo de 1999

## Bibliografía

- Abeles, M.; Forcinito, K. y Schorr, M. (1998), "Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización"; FLACSO, Argentina, Documento de Trabajo Nro. 5; Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina", SECYT-CONICET, septiembre.
- Arza, C. y González García, A. (1998), "La privatización del sistema vial: historia de un fracaso", en **Realidad Económica**, N°156, Buenos Aires, mayo-junio.
- Azpiazu, D. (1997), "El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios", **Realidad Económica**, N° 145, enero-febrero.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E.M. (1995), "Las privatizaciones en la Argentina. Concentración del Poder Económico", Universidad de Buenos Aires, *OIKOS*, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Año III, Nro. 8, setiembre.
- Basualdo, E.M. (1994), "El impacto económico y social de las privatizaciones"; en **Realidad Económica**, N° 123, abril-mayo, 1994.
- García, A. (1998), "La renegociación del contrato de Aguas Argentinas (o cómo transformar los incumplimientos en mayores ganancias)", **Realidad Económica**, N° 159, octubre-noviembre.
- Gutiérrez, A. (1997), "Crónica de una renegociación anunciada. La historia 'no oficial' de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros", **Realidad Económica**, N° 158, agosto-setiembre.
- IDEE (1993), "Los nuevos marcos regulatorios en el sector energético argentino", Instituto de Economía Energética (IDEE), asociado a Fundación Bariloche, San Carlos de Bariloche, Argentina, mimeo, mayo.
- Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina, SECYT-CONICET (1998), "Privatizaciones en la Argentina. Marcos regulatorios tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad", FLACSO, Argentina, Documento de Trabajo Nro. 4, mayo.
- Thwaites Rey, M. (1999), "Ajuste estructural y reforma del estado", **Realidad Económica**, N° 160/161, noviembre 1998-febrero 1999.
- Vispo, A. (1999), "Los Entes de regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo", Grupo Editorial Norma, Buenos Aires (en prensa).



## PRISIONEROS DEL SERVIDOR\*

Buenos Aires está triste, con bronca. Sus calles con trampas-a oscuras y sin semáforos-; la mercadería comestible se pudre en heladeras apagadas; los 30 grados largos que castigan toda la semana se acentúan sin aire acondicionado ni ventiladores; si uno tiene la fuerza para llegar a la cama por la noche, luego de superar el obstáculo de una escalera interminable, no puede dormir y no tiene el recurso de la TV. No hay agua para lavarse.

Dejando al descubierto las debilidades de los contratos de privatización, la falta de previsión empresaria y la ausencia de controles oficiales de gestión e inversión, transcurren los días y la empresa servidora de energía no encuentra respuesta, ni humana ni técnica, ante el lógico y creciente reclamo de los clientes.

Buenos Aires está avergonzada. La ciudad brillante y esperanzada, espejo en el que se miran las capitales latinoamericanas, oculta en la oscuridad sus ropas, sus joyas, sus culpas. Es el quinto día del apagón\*\* y el ciudadano descubre que todo lo que realiza naturalmente desde que se levanta hasta que se acuesta -y aun después- ha cambiado sus colores habituales por el negro. Reina en restaurantes y comedores, en estaciones y avenidas, en palacios y sucuchos, el no color.

Buenos Aires ha sido burlada. Con el dulce tintineo del maná privatizador, la ciudad creyó. Se dijo: "Ahora sí se acabó la ineficacia del monopolio estatal. De hoy a la eternidad estaremos iluminados, refrescados, conservados; pasaremos por fin a ser habitantes de la modernidad". El 15 de febrero de 1999, a 320 días del ingreso al año 2000, el porteño se da cuenta de que la fragilidad de la red eléctrica sigue siendo una realidad, tanto con el monopolio oficial como con el privado -lo es, desde el momento en que cada zona tiene su prestador obligado- y por lo tanto continúa atado de pies y manos. Quien debía servirlo lo tiene prisionero.

R.F.

\* Publicado en Vía Aérea, 19/02/99

\*\* El corte de energía eléctrica duró, en total, 11 días