



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SAN MARTÍN**  
**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES**  
**LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA**

**Tesina para obtener el título de Licenciado en Sociología**

**“La reforma del sector eléctrico del Gran Buenos Aires.  
Privatización y nuevos actores empresariales (1992-2000)”**

**Tesista: Sebastián Matías Ramirez**

**Director: Dr. Pablo Luis Nemiña**

**Co-Director: Dr. Alejandro Javier Gaggero**

**General San Martín**  
**Octubre de 2016**

**Título: LA REFORMA DEL SECTOR ELÉCTRICO DEL GRAN BUENOS AIRES. PRIVATIZACIÓN Y NUEVOS ACTORES EMPRESARIALES (1992-2000).**

**Autor: Sebastián Matías Ramirez**

**Firma:**

**Evaluador: Dr. Lucas Daniel Iramain**

**Firma:**

**Director: Dr. Pablo Luis Nemiña**

**Firma:**

**Co-Director: Dr. Alejandro Javier Gaggero**

**Firma:**

**Fecha de Defensa:**

## Agradecimientos

Las ideas que orientan este trabajo aparecieron por primera vez durante la cursada de “Estudios sociales de la economía”, fueron reforzadas por mi trayectoria laboral en MINPLAN y MINEM, y reafirmadas durante la cursada de “Estudios sociológicos de Argentina y América Latina”, sin ello esta tesina no hubiera sido posible.

Por ello, en primera instancia quisiera agradecer a Pablo Nemiña y Alejandro Gaggero quienes primero como docentes y luego como directores leyeron con paciencia cada uno de los borradores y respondieron cada una de mis consultas durante todo el proceso de investigación. Gracias por su generosidad, dedicación y enseñanzas.

Agradecer a la UNSAM y particularmente al IDAES por brindar un espacio excepcional para la educación y el aprendizaje. Gracias al extenso cuerpo docente del ciclo específico de la carrera de Sociología que promovieron en todo momento el debate de ideas, el pensamiento crítico y la educación de corte horizontal, generando espacios de intercambio absolutamente extraordinarios. Una mención especial merecen los docentes de Taller de Tesis, Pablo Dalle y Matías Bruno, que en todo momento apoyaron y motivaron las ideas contenidas en esta tesina, contribuyendo a sistematizar los contenidos y brindar el espacio académico para el ejercicio de investigación.

Agradecer a mis compañeros, por todas las materias cursadas, los asados y debates interminables, por cada brindis y cada juntada, cada parcial rendido y cada final actuado. Ellos son los que hicieron de mi paso por la universidad pública una experiencia inigualable y contribuyeron, a su manera, en cada una de las instancias de redacción de ésta tesina. Gracias por compartir tantos momentos juntos.

A mis padres, Néstor y Susana, por enseñarme el camino y darme la posibilidad y privilegio de poder estudiar. A mi hermano Víctor, por los debates y desencuentros teóricos en todo momento y lugar. Y a Sheila por aguantarme y apoyarme durante todos estos años de cursada y escritura. Para ustedes mi mayor agradecimiento.

Si todo producto es un producto social, gracias a todos ustedes por hacer esto posible.

Sebastián Matías Ramirez  
Buenos Aires, Octubre de 2016

## Resumen

Una interpretación posible sobre la crisis hiperinflacionaria de 1989 y las reformas estructurales que se propusieron controlarla, es destacarlas como punto de inflexión: como agotamiento de la *patria contratista* y como aurora del *Estado regulador*. Por ello, la presente investigación se propuso, desde el enfoque teórico de la sociología económica, por un lado, describir las reformas estructurales vinculadas a la privatización del sector eléctrico del GBA y, por el otro, analizar la dinámica de los actores empresariales surgidos con la privatización de SEGBA en 1992.

En tal sentido, se plantean los siguientes objetivos específicos: a) describir la viabilidad de la reforma estructural; b) distinguir las transformaciones del sector eléctrico del GBA en 1992; c) identificar las estrategias empresariales y su relación con la estructura del mercado eléctrico durante el período 1992-2000; y d) analizar la orientación y calidad de la regulación estatal del servicio público durante el período 1992-2000. Se seleccionó el método de *estudio de caso*, que a través de la técnica de análisis documental, permite indagar las prácticas de los actores en articulación con factores contextuales de nivel macro.

En relación a los objetivos específicos a y b, se concluye que el proceso de reforma benefició en el corto plazo a los ganadores del viejo modelo de acumulación y habilitó la participación de empresas transnacionales en la estructura del mercado eléctrico del GBA. En relación a esta última, las empresas vinculadas por contratos de suministro derivados de la privatización internalizaron *cuasi rentas de privilegio*, sustentadas en el carácter regresivo de los cuadros tarifarios abonados por los usuarios cautivos.

Finalmente, respecto de los objetivos específicos c y d, se verifica que el diseño de los marcos regulatorios y la reforma del sector eléctrico alentaron estrategias empresariales cortoplacistas orientadas a estabilizar el mercado mediante vínculos de propiedad (*estrategia extensiva*). Ante la retirada del Estado y los GEN, las firmas transnacionales se consolidaron en posiciones dominantes (*estrategia intensiva*). En consecuencia, la combinación de la estructura del mercado, las estrategias empresariales y el tipo de intervención estatal permitió que las firmas transnacionales se beneficiaran en el largo plazo.

**Palabras Clave:** Privatización. Reformas estructurales. Estrategias empresariales. Sector eléctrico. Mercado de energía eléctrica. Gran Buenos Aires. Sociología económica.

## Abstract

A possible interpretation of the hyperinflationary crisis of 1989 and the proposed structural reforms to control it, is highlight them as a turning point: as the depletion of the *homeland contractor (patria contratista)* and as the dawn of the *regulatory State*. Therefore, this research was proposed from the theoretical approach of economic sociology, on the one hand, describe the structural reforms linked to the privatization of the electricity sector GBA and, on the other, analyze the dynamics of empresarial actors emerged with SEGBA's privatization in 1992.

In this regard, the following specific objectives arise: a) describe the viability of the structural reform; b) distinguish the transformations in the electricity sector of the GBA in 1992; c) identify the corporate strategies and their relation with the structure of the electricity market during the period 1992-2000; and d) analyze the orientation and quality of State regulation of the public service during the period 1992-2000. We selected the *case study* method, which through documentary analysis technique, allows us to investigate the practices of the actors in articulation with macro-level contextual factors.

In relation to the specific objectives a and b, we conclude that the reform process benefited the winners of the old model of accumulation in the short term and enabled the participation of transnational corporations in the structure of the electricity market of the GBA. With regard to the latter, companies linked through privatization's derived supply contracts internalized *quasi rents of privilege*, sustained in the regressive nature of the tariff schemes paid by captive users.

Finally, with regard to the specific objectives c and d, it verifies that the design of the regulatory frameworks and the reform of the electricity sector encouraged shortsighted corporate strategies, to stabilize the market through ownership links (*extensive strategy*). Facing the withdrawal of the state and GEN, transnational firms were consolidated into dominant positions (*intensive strategy*). Consequently, the combination of the market structure, corporate strategies and the type of State intervention allowed that transnational firms will benefit in the long run.

**Key Words:** Privatization. Structural reforms. Corporate strategies. Electric sector. Electric energy market . Greater Buenos Aires. Economic sociology.

# Índice General

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
---------------------------	----------

## **Capítulo I: Acción económica, estructura de mercado y regulación estatal: herramientas conceptuales para interpretar las estrategias empresariales** ..... **13**

I.1. Interpretaciones sociológicas sobre la acción económica .....	13
I.1.1. La Nueva Sociología Económica: el enfoque de redes sociales y las estructuras del mercado.....	15
I.1.2. La relación Estado-Empresarios como explicación del desarrollo económico: abordajes institucionalistas y neomarxistas .....	18
I.2. Consideraciones en torno a la estructura económica regional .....	19
I.2.1. El Estructuralismo Latinoamericano y Teoría de la Dependencia: la dicotomía centro-periferia como explicación del (sub)desarrollo .....	19
I.2.2. La construcción del patrón de acumulación local. Aportes desde las ciencias sociales de Argentina .....	21
I.3. La construcción social de los mercados: Estrategias y estructuras .....	22

## **Capítulo II. La crisis del Estado-Empresario y la implementación de las reformas estructurales: la privatización de SEGBA y la (re)organización del mercado eléctrico del Gran Buenos Aires** ..... **24**

II.1. La hiperinflación y el agotamiento del modelo de acumulación como preámbulo a la reforma estructural.....	25
II.1.1. La emergencia económica y la radicalidad de las privatizaciones.....	29
II.1.2. Los marcos interpretativos y dispositivos ideológicos detrás de las reformas.....	32
II.2. La privatización de SEGBA y la (re)organización del mercado eléctrico .....	34
II.2.1. Forjando instituciones: Estipulación de roles y funciones de cada uno de los actores emergentes.....	40
II.2.2. Los consorcios ganadores de las adjudicaciones: los actores económicos administradores del mercado eléctrico .....	43
II.3. Quiebres y continuidades: Una evaluación del proceso de la reforma .....	50

<b>Capítulo III: La dinámica entre los actores del mercado eléctrico del Gran Buenos Aires: propiedad, relaciones comerciales, estructura productiva y regulación estatal (1992-2000)</b> .....	<b>55</b>
III.1. La evolución de la propiedad de los consorcios administradores.....	55
III.2. Composición de la generación y de las compras de energía eléctrica.....	63
III.2.1. La evolución de los precios de la tarifa de energía eléctrica .....	69
III.2.2. Relaciones comerciales por fuera de los cuadros tarifarios .....	73
III.3. La tendencia de los principales indicadores económicos .....	75
III.3.1. Los resultados de los balances: utilidades y rentabilidad .....	76
III.3.2. Los efectos sobre la estructura productiva.....	79
III.4. El Estado-Regulador: tarifa, calidad, competencia y regulación restitutiva.....	82
<b>Conclusiones</b> .....	<b>89</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>96</b>
<b>Apéndice</b> .....	<b>101</b>
Anexo 1. Consorcios ofertantes (por acciones clase A) en el sector eléctrico del GBA ...	101
Anexo 2. Notas Metodológicas.....	103

## Índices de tablas y gráficos

### Tablas

Tabla 1. Distribución porcentual de las acciones al momento de la privatización- 1992 .....	37
Tabla 2. Síntesis de los resultados de la privatización. 1993 .....	49
Tabla 3. Participación de empresas vinculadas a ENEL* en el sector eléctrico del GBA. 1993 .....	56
Tabla 4. Los GEN en las empresas generadoras. 1993 .....	58
Tabla 5. EDENOR, EDESUR, EDELAP y TRANSENER, composición accionaria. 1999 ...	62
Tabla 6. Las generadoras, composición accionaria. Año 1999 .....	63
Tabla 7. Composición de la electricidad facturada por distribuidoras. GBA 1993 – 2000 .....	65
Tabla 8. Composición de la electricidad generada. GBA 1993 – 2000 .....	66
Tabla 9. Estructura de los cuadros tarifarios .....	70
Tabla 10. Comparación del precio del mWH en contratos a término. 1993 – 2000 .....	72
Tabla 11. Evolución de las utilidades de empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000 .....	76
Tabla 12. Evolución de la rentabilidad de empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000 .....	78
Tabla 13. Evolución de las ventas de empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000 .....	79
Tabla 14. Evolución de indicadores relacionados a las empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000 .....	79
Tabla 15. Evolución de la inversión de las empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000 .....	81
Tabla 16. Evolución de la inversión de EDENOR y EDESUR. 1992 – 1996 .....	82
Tabla 17. Valores y decisiones a tomar por el ENRE ante fusiones de empresas. 1996 .....	84
Tabla 18. Composición de los reclamos al ENRE por empresa. 1993 – 1997 .....	86
Tabla 19. Audiencias públicas realizadas según tópico. 1994 – 1998 .....	87
Tabla 20. Emisiones gaseosas por Unidad de Energía Generada (kg/mWH generado) .....	87
Tabla 21. Operacionalización de los objetivos específicos .....	105



## Gráficos

Gráfico 1. Organización del sector eléctrico según proceso productivo.....	43
Gráfico 2. Evolución de la energía eléctrica total generada y la demandada según tipo de tipo de usuario. GBA 1993 – 2000.....	64
Gráfico 3. Evolución de la energía comercializada según tipo de mercado. Empresas con contratos transferidos. 1996 – 2000.....	67
Gráfico 4. Evolución de la energía comercializada según tipo de mercado. Empresas sin contratos transferidos. 1996 – 2000.....	69
Gráfico 5. Evolución de los cargos fijos mensuales en la tarifa de distribución en el GBA ...	71
Gráfico 6. Evolución de los precios en el mercado spot y a precio estacional. 1994 – 1997 ..	73
Gráfico 7. Evolución de la cantidad de Grandes Usuarios. GBA 1995 – 2000.....	74
Gráfico 8. Evolución del consumo de Grandes Usuarios y compras de las distribuidoras en el MEM. GBA 1995 – 2000.....	74
Gráfico 9. Total de sanciones aplicadas a distribuidoras. 1993 – 1997.....	84

## Listado de siglas

AyEE – Agua y Energía Eléctrica  
BANADE – Banco Nacional de Desarrollo  
BCRA – Banco Central de la República Argentina  
BID – Banco Interamericano de Desarrollo  
CAMMESA – Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico  
CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
EDELAP - Empresa Distribuidora de Energía La Plata S.A.  
EDENOR – Empresa Distribuidora y Comercializadora Norte  
EDESUR – Empresa Distribuidora Sur  
EDF – Electricité de France  
EEUU – Estados Unidos de Norteamérica  
ENDESA – Empresa Nacional de Electricidad  
ENEL – Ente nazionale per l'energia elettrica (Consejo Nacional de Electricidad)  
ENRE – Ente Nacional Regulador de la Electricidad  
ENTel – Empresa Nacional de Telecomunicaciones  
FIEL – Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas  
FLACSO – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
FMI – Fondo Monetario Internacional  
GBA – Gran Buenos Aires  
GEN – Grupos Económicos Nacionales  
GU – Grandes Usuarios  
GUMA – Grandes Usuarios Mayores  
GUME – Grandes Usuarios Menores  
GUPA – Grandes Usuarios Particulares  
gW – Gigawatt  
gWH – Gigawatt por hora  
IVA – Impuesto al Valor Agregado  
LAT – Línea de alta tensión  
MAT – Mercado a Término  
MEM – Mercado Eléctrico Mayorista  
mW – Megawatt

mWH – Megawatt por hora  
NEA – Noreste argentino  
PIB – Producto Interno Bruto  
PPP – Programa de Propiedad Participada  
PyMES – Pequeñas y Medianas empresas  
SADI – Sistema Argentino de Interconexión  
SAUR – Société D’Aménagement Urban et Rural  
SEE – Secretaría de Energía Eléctrica  
SEGBA – Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires  
SRA – Sociedad Rural Argentina  
TRANSENER - Compañía de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión  
UIA – Unión Industrial Argentina  
VAD – Valor Agregado de Distribución  
YCF – Yacimientos Carboníferos Fiscales  
YPF – Yacimientos Petrolíferos Fiscales

## Introducción

La presente investigación se propone describir, desde el enfoque teórico de la sociología económica, las reformas estructurales en relación a la privatización del sector eléctrico del Gran Buenos Aires<sup>1</sup> y analizar la dinámica entre los actores empresariales nacidos a partir de la privatización de SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) en 1992. Para el primer aspecto se estudiará el proceso de reforma estructural y sus consecuencias directas en la organización del sector. Para el segundo, se analizará la acción empresarial en sentido amplio –tanto en sus decisiones microeconómicas como en su relación con la estructura del sector– y, subordinado a ello, el tipo y orientación de la intervención estatal durante el período 1992-2000.

Distintos trabajos centraron su análisis durante las décadas de 1970 y 1980 en Argentina, donde la vinculación entre distintos grupos empresarios nacionales (GEN) y el Estado produjo la conformación del complejo económico Estatal-Privado (Schvarzer, 1982; Azpiazu y Notcheff, 1994; Basualdo, 2013), habilitando a estos grupos la obtención de *cuasi rentas de privilegio* mediante su inserción en *ámbitos privilegiados de acumulación* (Castellani, 2006). Sin embargo, la crisis hiperinflacionaria y el contexto macroeconómico 1989 concitó al gobierno de Menem a concretar medidas de reforma estructural de amplio alcance, derivando en conflictos de intereses que el gobierno intentó subsanar impulsando una política activa de compensaciones hacia los poderes económicos y corporativos existentes previamente (Torre, 1998; Etchemendy, 2001). En efecto, las reformas, el Plan de Convertibilidad y la aplicación (no estricta) del Consenso de Washington produjeron efectos sobre el poder económico local afectando incluso a algunos de los grupos empresariales más importantes (Gaggero, 2015).

En lo respectivo al sector eléctrico, durante el periodo final del gobierno de Alfonsín se originó una grave crisis energética, atribuida por los *think tanks* neoliberales a la ineficiente administración estatal de los servicios públicos. El deterioro de la situación financiera del Estado impactó en todas las empresas públicas, generando demandas cada vez más amplias por una reforma del Estado, reforzadas por el ideario neoliberal en boga al momento de la

---

<sup>1</sup> Se utiliza el concepto GBA definido por el INDEC (2003), que denomina así al área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires más los Partidos del Gran Buenos Aires (en el sentido administrativo, es decir, 24 partidos completos), y para facilitar el desarrollo de la argumentación, también se incluye bajo el rótulo del GBA el Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada) para completar el ámbito de incidencia de las ex SEGBA.

reforma, que sin embargo, no era compartido homogéneamente por el empresariado local y los principales grupos de presión (Beltran, 2011).

De esta manera, el gobierno entrante optó por la implementación de un paquete de Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, así como la privatización y reestructuración de SEGBA en pos de promover un cambio en la orientación de la producción y comercialización de energía eléctrica y lograr dinamizar el sector que se encontraba rezagado en términos de inversión, productividad y capacidad de satisfacer la demanda de suministro eléctrico, situación que fue la condición de posibilidad para la creación y consolidación de nuevas firmas empresarias que influyeron protagónicamente en el derrotero del sector eléctrico argentino, así como la reconversión del Estado empresario a Estado regulador.

Un primer acercamiento a la bibliografía específica del presente objeto de estudio, permite delimitar tres grupos de investigaciones diferenciados tanto metodológicamente, como en sus ambiciones teóricas y los hallazgos producto de ellos: a) los trabajos de economía política, particularmente del núcleo de investigadores de FLACSO<sup>2</sup>, que analizan sectores agregados de actividad y el impacto macroeconómico de las privatizaciones en su conjunto y su respectiva cualidad de rentabilidad y distribución regresiva del producto; b) los trabajos de microeconomía orientados al análisis e interpretación del efecto de la competencia sobre los precios finales y las características de la regulación estatal en pos de garantizarla, entre otras dimensiones; y c) los informes de distintos organismos multilaterales, de orden comparativo entre las situaciones y contextos de los países latinoamericanos, enfocados en hallar los rasgos distintivos para una aplicación exitosa de reformas pro mercado.

En este apartado se presentarán las principales líneas de investigación de cada una de las vertientes teóricas que han analizado el sector eléctrico del Gran Buenos Aires y se revisitarán, tanto desde los marcos teóricos de la sociología económica como a la luz de los hallazgos sobre otros tipos de mercados, para rescatar dimensiones sobre las privatizaciones pasibles de ser interpretadas nuevamente.

En cuanto al primer grupo de estudios de economía política, pueden englobarse los trabajos elaborados por Gerchunoff (1992), Azpiazu y Notcheff (1994), Arceo y Basualdo (1999) y Schvarzer (1998) sobre las principales transformaciones estructurales ocurridas en la economía durante los años 90; y Azpiazu y Schorr (2001) sobre las privatizaciones y las características del tipo de subordinación estatal a la lógica del mercado, emergiendo como

---

<sup>2</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

actor relevante la *comunidad de negocios*<sup>3</sup> como actor económico novedoso y principal beneficiario del modelo de acumulación derivado del Plan de Convertibilidad. Basualdo (2013), a su vez, indaga sobre las prácticas de acumulación de los grandes actores económicos, entre los cuales también se encuentran las empresas de servicios públicos. Otros autores señalan cómo los grupos empresarios condicionaron el accionar estatal (Sidicaro, 2001) y cómo impactó esto en el resto de la economía, actores sociales y formas de acumulación. Dentro de esta primera línea de trabajos se indaga el impacto macroeconómico de los sectores económicos más concentrados: los grandes grupos empresarios y la cúpula empresarial, su influencia sobre la orientación de las políticas económicas nacionales y los efectos de alcance macro derivados de las prácticas de acumulación del poder económico hegemónico.

Azpiazu (2002) propone una mirada sobre los efectos macroeconómicos y distributivos del proceso de privatización, tanto la tendencia a la concentración y extranjerización de la actividad económica, como su carácter regresivo en la distribución del producto social. La particularidad de las privatizaciones se da en la producción de ámbitos privilegiados de acumulación<sup>4</sup>: las privatizadas culminaron siendo empresas ajenas a la competencia mercantil, originando utilidades superiores al resto de la actividad económica nacional, que fueron internalizadas por la *comunidad de negocios*. En este sentido, el autor retoma la hipótesis de la existencia de vínculos políticos y sociales entre el gobierno del Estado y las fracciones concentradas del capital nacional, desarrollados a partir del golpe cívico-militar de 1976 e intensificados durante los gobiernos democráticos, como el trasfondo de la implementación regresiva de las reformas estructurales.

Dentro de esta mirada “negativa” del proceso de reforma estructural llevada a cabo durante la década de los noventa, Azpiazu muestra una doble transferencia de ingresos, desde el trabajo al capital y desde las PyMES a la cúpula empresarial (es decir, aquellas firmas con mayor facturación). De esta manera, las privatizaciones responden a estrategias empresariales más amplias de concentración, integración y conglomeración dependiendo el sector de actividad y el perfil de los inversores. Principalmente para el caso del sector energético, las principales empresas nacionales adjudicatarias fueron grupos empresarios de base industrial

---

<sup>3</sup> Integrada por los Grupos Económicos Nacionales, bancos acreedores de deuda pública y empresas transnacionales especializadas en la actividad económica de la empresa a privatizar.

<sup>4</sup> Este concepto establece una aproximación descriptiva a las características estructurales del mercado, sin embargo, puede establecerse un paralelo con el concepto homónimo que hace foco en el tipo de relación entre actores políticos y económicos y sus efectos sobre el desarrollo económico (Castellani, 2006: pp. 1-2).

(a través de filiales financieras), siendo la energía un recurso sumamente estratégico para la producción manufacturera.

Una primera síntesis de los trabajos mencionados sugiere que la privatización en general se orientó en términos cortoplacistas desde el Estado (para controlar la crisis de la hiperinflación y de la balanza de pagos) y desde el poder económico se priorizó una lógica financiera buscando la rentabilidad y el retorno de las inversiones en el corto plazo, más que una estrategia y plan de inversión en vistas de la sustentabilidad y el desarrollo de las fuerzas productivas de las empresas de servicios públicos, derivando en negocios de nula exposición a la competencia mercantil o a la regulación normativa. Es por ello que los autores observan a nivel general una muy leve reinversión de utilidades y una baja propensión a la inversión de riesgo. A su vez, el abandono del rol empresarial del Estado produjo limitaciones en los instrumentos de dirección de los ciclos de acumulación de capital como otrora, decantando en un rol regulador que no se cumplió satisfactoriamente: donde el poder y concentración de mercado obtenido por las empresas pudo limitar la intervención del Estado, entre otros casos, como en el apagón de EDESUR de 1999<sup>5</sup>.

El segundo grupo de trabajos se orienta al análisis de las acciones a nivel microeconómico vinculadas a las empresas. Devoto y Cardozo (2002) analizan comparativamente las tarifas medias generales de antes y después de la reestructuración de la empresa estatal SEGBA, donde concluyen que la tarifa y los precios de producción disminuyeron para un segmento amplio de los consumidores producto de la competencia en el segmento generación, dejando de lado el contexto socioeconómico y con ello los efectos de la tarifa sobre usuarios. Por su parte, FIEL (1998) analiza los puntos fuertes de la disminución del rol empresarial del Estado que pasa a convertirse en un agente regulador de los servicios públicos, considerando que la incapacidad de establecer competencia mercantil es resuelta por la instalación de entes reguladores que cumplen esa función. Particularmente, para los autores, en el sector eléctrico la reforma fue un éxito debido a la combinación de competencia en el segmento generación y la aplicación de precios internacionales de referencia para la distribución. No obstante lo cual, se enfocan en que todavía existe una concepción paternalista del estado frente a un sistema de mercado, dado que desde los marcos normativos se sostiene que toda demanda debe ser satisfecha sin importar las características de la oferta. Romero (1999) propone abordar la evolución de las inversiones enmarcadas en las particularidades de cada segmento de la

---

<sup>5</sup> Causado por un incendio ocurrido en la Subestación “Azopardo” el 15 de Febrero de 1999 que derivó en una interrupción del suministro eléctrico y afectó durante las primeras horas a más de ciento cincuenta mil usuarios, y se extendió –abarcando a un número menor- a lo largo de once días (fuente ENRE).

industria eléctrica y qué tipos de incentivos se derivan de sus obligaciones contractuales. Así, la inversión de riesgo en la etapa de transporte podía verse condicionada por conductas oportunistas dado que la ampliación del sistema no otorga derechos de propiedad sobre las mismas, en la distribución la inversión de riesgo era menos económica que el control de las conexiones e infraestructura existente, lo mismo que en la generación, donde era más conveniente la sobreexplotación de la potencia instalada.

Pistonesi (2001) problematiza sobre el desempeño de las industrias de electricidad y gas natural, haciendo un análisis pormenorizado de los distintos actores que conforman la industria y los principales roles y funciones que, por contrato, ejecutarían una vez realizada la privatización. No obstante lo cual, muestra un éxito relativo en el ámbito de la generación por su tendencia decreciente en el precio en la oferta, que sin embargo, no se cristalizó en los precios de las tarifas finales hasta la renegociación de los contratos de concesión en 2002, reducción menguada por el aumento en el precio de los hidrocarburos a nivel internacional desde entonces.

El retraso en las inversiones y la poca expansión del segmento del transporte evidencian una limitación del marco regulatorio. En la distribución, se observa la contradicción de que la tarifa media era inversamente proporcional para cada segmento de consumidores<sup>6</sup>. Pistonesi atribuye este carácter regresivo de la tarifa a un enfoque comercial que incentiva más la producción de electricidad que el uso eficiente de la energía y la preservación ambiental. Considerando el contexto argentino, la generación térmica es la más dinámica por la disponibilidad de gas sin restricciones y a bajo costo relativo en el segmento mayorista, deviniendo en una estructura cortoplacista y explotadora de recursos no renovables. Al igual que Azpiazu, el autor analiza el siniestro ocurrido en la subestación Azopardo, donde se manifestaron las limitaciones de la regulación estatal y la capacidad de respuesta ante situaciones críticas por parte de la empresa distribuidora, mostrando así que el Estado no debería delegar al mercado todas las responsabilidades atinentes a la prestación de servicios públicos esenciales.

Kozulj (2005) reflexiona acerca de las consecuencias de que la energía sea un negocio y no un recurso estratégico, ya que el abandono del rol empresario del estado implica una reducción de los instrumentos de conducción del rumbo de la política energética, relacionándose así con la constante puja ejercida por las empresas para mantener dolarizada la

---

<sup>6</sup> La tarifa para una misma franja de consumidores era proporcionalmente superior para aquellos con menor consumo y menor para aquellos con mayor consumo relativo.



tarifa de los servicios públicos e indexada a los precios estadounidenses y con su reticencia a implementar inversión de riesgo.

Gerchunoff et al. (2003) hacen un balance crítico de las privatizaciones en su conjunto, intentando homologar distintas dimensiones de análisis (como la concentración del poder, mejoras en la eficiencia, el impacto fiscal y el impacto en la balanza de pagos), deteniéndose puntualmente en la renegociación de los contratos de concesión, dado que son la dimensión más frágil de toda la reforma estructural (y más sometida a negociaciones durante los primeros años de la reforma). Así, sostienen que la privatización del sector eléctrico fue la que mejor se llevó a cabo por dos motivos que no se presentan en otros sectores: a) la tarifa está orientada a cubrir los costos de producción y comercialización y dejar un remanente para las empresas, y puede someterse a revisión periódicamente para la actualización de los precios; y b) si bien la tarifa cubre los costos, no contiene un retorno orientado a la inversión, ya que la competencia mercantil (real o simulada vía regulación estatal) genera los suficientes incentivos para dinamizar el sector de actividad.

En otra perspectiva, Murillo y Finchelstein (2004) analizan los efectos de la competencia sobre el sector generación a nivel federal del mercado eléctrico mayorista, arribando a la conclusión de que dicho segmento pasible de ser sometido a la competencia mercantil mantuvo niveles bajos de concentración y tendió a una reducción del precio mayorista de la energía eléctrica, la cual no se tradujo en una baja de las tarifas abonadas por los consumidores finales por dos motivos posibles: a) la indexación de la tarifa de distribución a precios estadounidenses que fueron superiores a los precios argentinos; y b) los contratos de suministro entre EDENOR, EDESUR, Central Costanera y Central Puerto que fijaban el precio de la energía por fuera de la competencia en el sector generación. A su vez, los autores encuentran que la inversión tuvo mejores efectos en la generación térmica (eminentemente controlada por empresas privadas) que en la generación hidráulica, administrada mayoritariamente por el Estado.

Finalmente, un informe de la *Energy Information Administration* de Estados Unidos (1997) muestra de manera sintética y sistemática las transformaciones del sector, haciendo una taxonomía de la estructura resultante del sector eléctrico argentino haciendo foco en la distribución de la propiedad y la magnitud de las inversiones estadounidenses sobre cada segmento de actividad, reparando en la importancia de la apertura comercial y la desregulación de la inversiones foráneas como factores dinamizantes de sectores económicos ineficientes. En consonancia con esta línea de trabajo, Shaikh (1996) hace un estudio de caso

sobre la privatización de SEGBA, donde destaca el trabajo previo de las reformas: el envío de consultores a países con privatizaciones recientes como Chile e Inglaterra, el rol de los distintos asesores de los organismos multilaterales de crédito (FMI y BM); también analiza las principales transformaciones estructurales y las variaciones de distintos indicadores de la actividad económica de la empresa comparando los últimos años de la gestión estatal y los primeros de la gestión privada. A su vez, discurre en el proceso de privatización e identifica los distintos grupos empresarios que participaron de la compra de activos estatales, como también los medios de pagos y la absorción de deuda pública, reafirmando los beneficios en eficiencia derivados de la reforma estructural.

Dentro del tercer grupo de autores, relacionados a organismos multilaterales de crédito, Maldonado y Palma (2004) proponen un análisis comparado de los casos de Latinoamérica, donde la mayoría de las reformas del sector eléctrico implicó una renuncia voluntaria del Estado, que a su vez redujo el rol de liderazgo en la orientación y dirección del sector energético, y con ello, la posibilidad de elaborar políticas específicas, regular y fiscalizar la evolución de la industria. En una segunda instancia, también muestran que las garantías propuestas por los marcos regulatorios no lograron impedir que en algunos casos se concentrara la oferta, condicionando la entrada de nuevos actores al mercado y contrariando los objetivos mínimos de la reforma. Entre las recomendaciones que los autores presentan, los Estados deberían velar porque la eficiencia energética sea más importante que el aumento de la oferta, a la vez que procuren fomentar la competencia para beneficiar a los usuarios a través de un mejor servicio a menor coste.

Millán (2006), desde el BID, indaga sobre las dificultades experimentadas tanto por el modelo estatista ante el contexto de déficit fiscal y crisis de la deuda en Latinoamérica de los años '80, como por el modelo de mercado que surge de la reestructuración de aquel en cuanto a las debilidades institucionales para garantizar un funcionamiento afín a los mercados. Para el modelo estatista, el agotamiento del modo de organización del sector se deriva del contexto de recesión económica y crisis fiscal: las grandes obras de infraestructura se quedaron sin demanda y las tarifas no alcanzaron a cubrir los costos de producción, a la vez que el manejo clientelista de las empresas, el paulatino deterioro de su administración y el aumento de las pérdidas eléctricas culminaron de socavar la imagen de la gestión pública de los servicios eléctricos. De esta crisis surge el modelo de mercado, que fomenta formalmente la competencia, cuya legislación además es transparente y su ente regulador es autónomo; aunque el autor muestra que estos supuestos eran sumamente optimistas y no correspondieron

con lo que efectivamente sucedió en el período post reforma. En ambos casos, la tensión aparece por las mismas causas: “la falta de coherencia entre las demandas implícitas en algunos modelos y el acervo de instituciones y recursos disponible en el país; y las dificultades de los gobiernos de todo tipo de asumir las obligaciones y costos implícitos en los modelos finalmente adoptados” (p. 293). Sin embargo, el autor encuentra que hubo avances importantes durante la etapa post reforma, mejorando la eficiencia del sector en general, interpretando que sería desacertado volver a la gestión pública del sector eléctrico, incluso aunque los modos de regulación aún no resultan del todo satisfactorios.

Si la privatización y reforma estructural del sector eléctrico del Gran Buenos Aires emerge con la conformación de nuevos actores (los consorcios empresarios, la reorientación del rol del Estado, entre otros) y con la celebración de los respectivos contratos y marcos regulatorios, las dimensiones *no-contractuales-del-contrato* al nivel particular del sector eléctrico pos reforma no se encuentran exploradas en su totalidad. Es decir, los trabajos de economía política analizan el efecto macro de las privatizaciones tomadas como conjunto y sólo en profundidad aquellos casos donde la privatización trajo aparejada efectos perniciosos a nivel social (caso ENTEL o Aerolíneas); los análisis de orden sectorial no indagan los contextos socioeconómicos en que se desarrollan las acciones empresariales y toman como referencia el sector económico a nivel nacional; y los análisis comparativos de los casos nacionales a nivel latinoamericano por parte de los organismos multilaterales de crédito solamente comparan los rasgos esenciales comparables y elaboran recomendaciones para las autoridades públicas de no abandonar el sendero tomado pese a las limitaciones que puedan comenzar a aparecer.

Sin embargo, de aquellos análisis sectoriales quedan fuera aquellas dimensiones que refuerzan, orientan o son efecto de la acción de los distintos actores que componen el sector eléctrico del GBA, como pueden ser: las relaciones entre firmas, tanto de propiedad como comerciales; el desempeño de las empresas durante los primeros años de la reforma; las características de la intervención estatal; así como la viabilidad de la reforma y las principales transformaciones en el sector eléctrico y sus actores centrales.

Con la salvedad de Granovetter y McGuire (1998) sobre la conformación del mercado eléctrico en Estados Unidos, las investigaciones sociológicas que aborden los efectos de la acción empresarial sobre la estructura del mercado eléctrico son relativamente escasas. Por ello, y ante la falta de bibliografía específica que haga foco particularmente en las estrategias de las empresas del sector eléctrico del Gran Buenos Aires y su capacidad de condicionar el

medio en el que existen, surgen las preguntas de: ¿Cómo pudo ser posible la reforma del sector eléctrico en 1992? ¿Qué factores intervinieron y se conjugaron? ¿Cuáles fueron las principales transformaciones del sector? ¿Qué quiebres y continuidades se identifican entre el monopolio estatal y los primeros años de la gestión privada? ¿Cuáles fueron los roles y funciones que se originaron en el diseño de la privatización? ¿Qué actores emergieron de dicho proceso? ¿Qué estrategias desarrollaron las empresas del sector eléctrico del GBA durante el período 1992-2000? ¿Cómo fue el desempeño empresario de las mismas? ¿Qué consecuencias provocaron sobre la estructura del mercado eléctrico? ¿A qué se orientó la intervención estatal durante el periodo? ¿Qué efectos buscaba?

Según lo expuesto, si las privatizaciones conformaron uno de los núcleos más dinámicos del modelo de acumulación pos reforma, el sector eléctrico del Gran Buenos Aires presenta algunas particularidades: en primer lugar, al considerarse como un caso *exitoso* de reforma, el sector eléctrico no despertó grandes debates, dejando a la dinámica comercial entre las empresas como una especie de *caja negra*; en segundo lugar, se presenta como un caso paradigmático del viraje en la orientación de la intervención estatal, estableciendo que los recursos energéticos se consideren como *commodities* y no como como un *bien público*. A la vez, comparte con otras privatizaciones: a) el cambio en el rol del Estado empresario en Estado regulador; b) a partir de la retirada y reposición del Estado, aparecen las estrategias de supervivencia de la élite empresarial local y la profundización de la incidencia del capital transnacional; y c) se consolida como programa de gobierno la teoría económica neoliberal y su concepción de los mercados competitivos autoregulados.

Dentro de la dimensión de la estructura económica nacional, la privatización de SEGBA consolidó a la mayoría de las empresas resultantes en posiciones privilegiadas de la cúpula empresarial, que a su vez, al orientarse a la comercialización de servicios y bienes no transables, fueron parte de los *ganadores* del régimen de convertibilidad. En última instancia, al ser empresas prestatarias de servicios públicos, sus decisiones corporativas afectan de manera directa e inmediata a los usuarios, tanto positiva como negativamente.

En tal sentido, el recorte propuesto para el objeto de estudio se centra en la zona geográfica del GBA junto al Gran La Plata durante el período 1992-2000. Varias razones movilizan esta delimitación: a) la zona geográfica es la misma que la ocupada por SEGBA hasta 1992, a la vez que es la zona que consumió alrededor del 35% de la energía total facturada a nivel país durante los últimos años de la gestión estatal; b) es la zona que tiene mayor cantidad de usuarios cautivos y la mayor cantidad de Grandes Usuarios; y c) el año de inicio de la

investigación es el de la reforma y privatización del sector, mientras que el año de cierre corresponde a la caducidad de los contratos de suministro firmados dentro de los marcos de los contratos de concesión, tipo de comercio que nucleará la mayoría de las transacciones comerciales de electricidad.

El objetivo general de esta investigación consiste en describir las reformas estructurales en relación a la privatización del Sector Eléctrico del Gran Buenos Aires y analizar la dinámica entre los actores empresariales resultantes de la reforma durante el periodo 1992-2000, sosteniendo tres hipótesis centrales:

1. Las empresas vinculadas por contratos de suministro compulsivos derivados de la privatización internalizaron *cuasi rentas de privilegio*, obteniendo un desempeño superior al promedio sectorial.
2. El diseño de los marcos regulatorios y la reforma del sector eléctrico alentaron estrategias empresariales cortoplacistas, orientadas a estabilizar el mercado mediante vínculos de propiedad (*estrategia extensiva*) que luego permitió la consolidación de pocos grupos empresarios como controlantes de los consorcios administradores (*estrategia intensiva*).
3. La relación entre estructura del mercado, estrategias empresariales y tipo de intervención estatal permitió la consolidación de pocas firmas transnacionales en posiciones hegemónicas, beneficiándolas en el largo plazo.

Para ello se recurrirá a distintos conceptos provenientes de diversas tradiciones teóricas: de la teoría de campos de acción estratégicos de Fligstein se utilizarán los conceptos de *campo*, *concepciones de control*, *poder de mercado* y *estructuración de mercados* y se derivará de ellos la noción de *estrategias empresariales*; del neomarxismo el concepto de *autonomía relativa*; de la economía Schumpeteriana y Kaleckiana, *cuasi-rentas de privilegio*; de Castellani *ámbitos privilegiados de acumulación* y tangencialmente también se recurrirá a la teoría de la *dependencia*.

En consecuencia se utilizará el método de *estudio de caso*, que -a través de la técnica de análisis documental (Yin, 1994)-, permite indagar las prácticas específicas desplegadas por los distintos actores que intervienen, pero también provee herramientas para incorporar factores contextuales de nivel macro para dar cuenta de las condiciones estructurales en que se desarrollaron las relaciones entre los actores del mercado eléctrico.

Para tal fin, se inferirá de manera hipotético-deductiva algunas de las principales características del contexto macrosocial donde se despliega la acción empresarial. Se recurrirá a la revisión de distintos tipos de documentos oficiales y bibliografía especializada que se pondrán en juego con indicadores *proxy* de coyuntura económica, y a partir de la revisión de bibliografía, se tomará en cuenta el tipo de orientación de las políticas económicas impulsadas desde el Estado. Se esbozarán también las principales características de la relación entre el Estado y los sectores más concentrados del capital.

Para el estudio de la dimensión micro (a nivel sectorial y empresarial) se recurrirá al análisis de la estructura del mercado a partir del análisis bibliográfico y documental de los recorridos históricos y la participación accionaria en cada una de las empresas, también se operacionalizará la acción empresarial a través de indicadores como el nivel, composición, orientación y evolución de la inversión. Se buscará dar cuenta del desempeño económico a partir de la progresión interanual de las utilidades, la energía comercializada, la composición del gasto y la inversión, a partir del análisis de los balances de las empresas y otros documentos oficiales. Se recurrirá también a revistas especializadas, a series estadísticas, balances de las empresas y documentos oficiales para dar cuenta del perfil y desempeño de las firmas del sector.

De la aplicación de estas categorías conceptuales sobre fuentes secundarias seleccionadas, se propone específicamente:

1. Describir la viabilidad de la reforma estableciendo la relación entre la dimensión material (ajuste estructural) y la dimensión simbólica (ideologías neoliberales).
2. Identificar las principales transformaciones del sector eléctrico del GBA iniciadas con la privatización de SEGBA, buscando quiebres y continuidades entre un momento y otro.
3. Identificar las estrategias empresariales en cuanto a inversión, composición accionaria y vinculaciones comerciales y su relación con la estructura del mercado eléctrico.
4. Analizar la orientación y calidad de la regulación estatal del servicio público.

La exposición de la investigación se ordena alrededor de tres capítulos centrales y un apartado de conclusiones. El primero está dedicado exclusivamente al desarrollo del marco teórico para el estudio de sectores de actividad económica como campos sociales. El Capítulo II puede dividirse en dos sub-secciones centrales: la primera orientada a describir la viabilidad de la reforma a partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989 y de la consolidación del ideario

neoliberal como hegemónico en la orientación de la intervención estatal; y la segunda, dedicada a detallar los efectos de la reforma sobre el sector eléctrico del Gran Buenos Aires, tanto desde la desintegración del monopolio estatal a la conformación de nuevos actores empresariales como la estipulación de roles y funciones de cada uno de ellos para los años siguientes. A su vez, se presenta una instancia analítica mostrando quiebres y continuidades entre el periodo pre y pos reforma.

En el Capítulo III, en cambio, se describen las principales características de la estructura del mercado eléctrico post privatización, para de esta manera, vislumbrar los márgenes de acción de los distintos actores sociales y las estrategias empresariales de acumulación. Para tal motivo se analiza la evolución de la propiedad de las distintas unidades de negocios, procurando establecer tipos de vinculaciones entre ellas. En segunda instancia se describen las dinámicas comerciales posibilitadas por la estructura del mercado. También se busca la cristalización del perfil empresarial y las estrategias de acumulación sobre la estructura productiva, a partir de la evolución de las utilidades y rentabilidades y las particularidades de la inversión según las características de cada segmento involucrado en la industria de la electricidad. Como dimensión final de análisis, se describe el tipo de intervención estatal y sus consecuencias sobre su capacidad efectiva de regulación y control, en relación a un mercado que tiende a la concentración propietaria y a la disminución de la competencia.

Finalmente, las Conclusiones demuestran que el proceso de la reforma benefició en el corto plazo a los ganadores de lo que se conoció como *patria contratista* y habilitó la ocupación de posiciones dominantes para los capitales transnacionales en la estructura del mercado eléctrico del GBA. A su vez, las empresas vinculadas por contratos de suministro derivados de la privatización internalizaron *cuasi rentas de privilegio*, fruto de los cuadros tarifarios abonados por los usuarios cautivos. Asimismo, el diseño de los marcos regulatorios y la reforma del sector eléctrico alentaron *estrategias empresariales cortoplacistas*, orientadas a estabilizar el mercado mediante vínculos de propiedad (*estrategia extensiva*) que luego permitió la consolidación de pocos grupos empresarios (*estrategia intensiva*). Entonces, la relación entre estructura del mercado, estrategias empresariales y tipo de intervención estatal permitió la consolidación de pocas firmas transnacionales en posiciones hegemónicas, beneficiándolas en el largo plazo.

## Capítulo I

### **Acción económica, estructura de mercado y regulación estatal: herramientas conceptuales para interpretar las estrategias empresariales.**

#### **I.1. Interpretaciones sociológicas sobre la acción económica.**

Desde los orígenes de la sociología clásica europea existe una preocupación por las particularidades de los fenómenos económicos y sus implicancias en la vida social. A partir del legado de Marx, Durkheim y Weber y sus preguntas sobre la modernidad y el cambio en sus instituciones fundamentales (tanto a nivel organizacional como a nivel económico). Se desprende que el conocimiento sociológico no es positivista, utilitarista ni racionalista, sino que intenta develar el carácter social de las acciones e instituciones, y con ello, derivar que los actores económicos son entidades socialmente construidas (Smelser y Swedberg, 2005, p. 4). Éstos no solamente actúan por voluntades individuales, sino que su acción se imbrica con organizaciones, instituciones, grupos y otros actores sociales. A su vez, la dinámica de la relación y los sentidos que los actores otorgan a su acción son una realidad que responde a un momento histórico particular, con su coyuntura social específica, y en consecuencia, la acción económica es un tipo de acción social.

En la obra de Marx, donde las relaciones de fuerza intervienen la historia, los actores no son autónomos, sino que actúan acorde a “aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y les han sido legadas por el pasado” (Marx, 2014, p. 103), donde la individualidad se construye en relación (por habilitación o constricción) con el medio social en la que se desarrolla: los intereses económicos de los actores no son explicados por su voluntad o *esencia natural*, sino por el contexto material, político y social dado que la participación en la vida colectiva es no-intencional. En este sentido, Marx critica la economía política de Adam Smith y David Ricardo, quienes sostienen la tendencia natural del hombre hacia el comercio y el mutuo beneficio de los actores en el intercambio, buscando repensar las relaciones sociales particulares de la formación social capitalista.

Durkheim resalta indirectamente el rol de las instituciones sociales sobre los fenómenos económicos: la estructura social, como una realidad *sui generis*, se modifica en relación al desarrollo propio de la sociedad (por la expansión del volumen de carga moral) y crea nuevas formas de solidaridad y de integración social a partir de la especialización de la función social (Durkheim, 1993). Si para el autor la función social es trascendente al individuo y la socialización a través de grupos opera por fuera de lo subjetivo/intencional, la teoría



económica (y la ciencia social influida por ella, e.g. Spencer y Stuart Mill) subestima la relevancia de los factores contextuales a la hora de explicar la acción en sociedad.

Weber (2014) introduce en estas discusiones la cuestión del sentido mentado y subjetivo que los individuos le otorgan a sus acciones, buscando articular las dimensiones ideales y materiales de la acción social. El autor caracteriza a la modernidad por la pluralidad de esferas de acción que deriva en heterogeneidad de valores y en diversidad de formas de ejercer poder. En la esfera económica, el poder se ejerce a través de la explotación inherente a los procesos productivos y opera relacionamente a través de la competencia vía precios o movilizándolo recursos sociales para obtener beneficios. Si bien la acción social racional con arreglo a fines es la acción social propia de la modernidad, y más aún, de la esfera económica, deben existir condiciones de posibilidad y legitimación para este tipo de acción, encontrando que la previsibilidad de la organización y dominación legal-burocrática y la utilización del dinero son las condiciones materiales mientras que los factores culturales (e.g. la religión) y las *ideas* orientan y permiten la existencia de afinidades electivas relacionadas a una economía capitalista racional (Weber, 2011).

En un período posterior, Polanyi (2007) retomó estas mismas inquietudes acerca del carácter no-natural e histórico del capitalismo, de los mercados y de las *mercancías ficticias* (i.e. dinero, trabajo y tierra); para ello, el autor identifica los tres axiomas de la teoría económica neoclásica<sup>7</sup> y desarrolla una antropología histórica que procure demostrar la insuficiencia explicativa de los mercados autorregulados, resaltando el impacto de los factores sociales que marcaron los orígenes y el devenir de los fenómenos económicos. De esta manera, Polanyi postula el concepto de *enraizamiento/incrustación (embeddedness)* como una explicación alternativa que destaca el rol de las instituciones sociales en la conformación de la esfera económica, dando cuenta de dos procesos: a) la consolidación y autonomización de la acción económica como una esfera independiente de las demás; y b) la consolidación del mercado tanto como un espacio físico como de una lógica de intercambio, emergiendo el Estado como condición *sine qua non* para la aparición de los mercados.

---

<sup>7</sup> Los cuales son: todo individuo es un actor racional egoísta por naturaleza; el equilibrio y orden de los mercados se deriva por la influencia que ejerce la mano invisible como articuladora de intereses; y la proposición del liberalismo político como único garante del desarrollo de los otros dos axiomas, y con ello, la justa y eficiente distribución de bienes y servicios (cfr. puntualmente capítulos VI y X).

### **I.1.1. La Nueva Sociología Económica: el enfoque de redes sociales y las estructuras del mercado.**

No obstante, durante gran parte del siglo XX se promovió un consenso acerca de que los procesos del mercado no son un objeto adecuado de análisis sociológico, derivado de la consolidación del estructural-funcionalismo como paradigma dominante en las ciencias sociales. Éste concebía lo económico como un subsistema dentro del esquema AGIL cuya función es administrar recursos escasos para satisfacer demandas ilimitadas, sometido a su propia lógica y a sus particulares herramientas conceptuales de análisis orientadas a la maximización del beneficio (Nemiña, 2014).

Granovetter (2003) identifica que las teorías hegemónicas (economía neoclásica y la variante parsoniana del análisis estructural-funcionalista) interpretan la acción económica tanto infra como sobre-socializada respectivamente. Exageran la internalización de normas, valores y condiciones externamente impuestas a los individuos<sup>8</sup> y desdeñan las relaciones sociales que estructuran las acciones sociales. Por ello, el autor retoma el concepto de *enraizamiento/incrustación (embeddedness)* para interpretar los procesos económicos: si para Polanyi lo económico estaba en vías de autonomización respecto de lo social, Granovetter busca rescatar que la acción económica se encuentra incrustada en instituciones sociales incluso en las sociedades modernas. Así, se produce un nuevo acercamiento de la sociología a los procesos económico, dando origen disciplinar a la Nueva Sociología Económica.

De ello se desprende la premisa de que las acciones e instituciones económicas no existen por fuera de las redes de relaciones sociales que los actores reafirman en su accionar, sino que provocan un doble movimiento: uno desde los actores hacia las instituciones (si bien objetivadas y exteriorizadas, los actores las pueden actualizar y transformar) y otro desde las instituciones hacia la habilitación y constricción de la acción individual. El autor pone de manifiesto las limitaciones de las teorías neo-institucionalistas que no solamente no cuestionan los axiomas de la teoría neoclásica, sino que interpretan que las instituciones se originan como soluciones eficientes a problemas económicos concretos y soslayan los argumentos sociales, históricos, legales y políticos que dan origen a las instituciones económicas. En este sentido, las instituciones y redes de relaciones sociales operan como reductoras de incertidumbre, pero a su vez delimitan los márgenes de acción, mas no

---

<sup>8</sup> Así los individuos autónomos de la teoría económica neoclásica aceptan la competencia mercantil y optan por medios caballerosos en pos de perseguir su interés personal sin recurrir a la violencia o al fraude; y a su vez, los actores de la teoría estructural-funcionalista se adecúan funcionalmente al guión prescrito para ellos (Granovetter, 1998: p. 239).

determinan de manera estricta el curso de acción de los fenómenos económicos: la acción y elección racional es una hipótesis de trabajo que Granovetter no busca eliminar, sino que centra sus argumentos en demostrar que las elecciones individuales se encuentran incrustadas en lo social, construidas en las redes y desplegadas a través de ellas.

Desplazando el foco desde el análisis de redes hacia el campo de las empresas (tanto en su estructura interna como en relación a su entorno), Fligstein (1990, 1996) critica la triada de conceptos *mercado-competencia-eficiencia* propias de la teoría económica en su vertiente neoclásica e institucionalista (Gaggero, 2011). Para el autor, las firmas empresarias buscan evitar la competencia a través de la internalización de beneficios derivados de los contextos macroeconómicos, normativos y de su poder relativo en un sector de actividad (*el campo*).

Con el concepto de campo se hace referencia a un orden meso-social donde los actores (individuos o grupos) interactúan con conocimiento de los demás bajo un conjunto de conocimientos compartidos sobre la dinámica del campo, las relaciones que contiene y sus reglas; operando sobre la base de cuatro supuestos: a) Existe un entendimiento difundido de lo que está en juego; b) Se manifiesta una distribución asimétrica de poder, ordenando posiciones de beneficiados (*incumbents*) y desafiantes (*challengers*); c) Hay un conocimiento tácito del conjunto de reglas del campo; y d) Los individuos y grupos estratégicos brindan los marcos interpretativos que dan sentido a lo que los otros actores hacen (Fligstein y McAdam, 2011: pp. 3-4)

El autor identifica dos fuentes de inestabilidad en los mercados: a) la competencia con otras empresas vía precios; y b) organizar la firma como una coalición política. Para la primera, las firmas despliegan distintas acciones para estabilizar el entorno económico en el que operan, acudiendo a estrategias económicas como la integración vertical, horizontal o diversificación, entre otras, y evitar así la guerra directa de precios compartiendo cuotas de mercado con otras firmas. Para la segunda, Fligstein utiliza el concepto *concepciones de control* (*conceptions of control*) entendido como una caja de herramientas cultural, que da cuenta de las interpretaciones que hacen los actores (en particular los directivos de las firmas) sobre cómo funciona el mercado, cómo interpretar el mundo en que se mueven y cómo controlar las distintas situaciones que se les presentan. De ello se desprende que la competencia mercantil es una situación irregular y anómala, distinta a la *necesidad esencial* de competencia concebida por el *mainstream* económico, siendo nada más que un escenario de inestabilidad en las relaciones de fuerza.

Centrando el argumento sobre la estructura del mercado, esta concepción de la acción económica empresarial alude al *poder de mercado* donde los distintos actores económicos tienen poder relativo en cuanto a la oferta o demanda de lo intercambiable y, a través de la distribución asimétrica de poder, pueden controlar la entrada o la salida de actores/empresas y así limitar rol disciplinador inmediato de la competencia mercantil. Este argumento permite introducir una relación entre la dinámica microeconómica (de gasto e inversión de las empresas) con la estructura del mercado/sector de actividad, para explicar así el devenir tanto de su estructura sectorial como las características del comercio hacia dentro del mismo, y los posibles efectos sobre la estabilidad y estabilización del medio.

Granovetter y McGuire (1998) proponen expandir la frontera de análisis de la Nueva Sociología Económica, limitada a los niveles bajos de organización (transacciones personales) o altos de agregación (como el conjunto de las grandes empresas de un país), para explorar los niveles intermedios (por ejemplo, un sector de actividad específico) que quedaron confinados a la explicación de la teoría económica<sup>9</sup>. Los autores proponen el estudio de caso de la creación del sector eléctrico en Estados Unidos, de su evolución a partir de cómo individuos y organizaciones se unen y cooperan de determinadas maneras para producir bienes y servicios, para argumentar así que no alcanza con comprender la dimensión técnica de un tipo de industria o sector de actividad, sino que se requiere atención sobre los procesos sociales e interacciones entre las firmas para explicar el devenir y el funcionamiento de cada tipo de sector de actividad.

Para tal motivo, resaltan cinco dimensiones de investigación que, naturalmente, se encuentran interrelacionadas entre sí: 1) La estructura interna de las organizaciones que comprenden la industria; 2) La estructuración de relaciones entre firmas y sus socios comerciales (tanto proveedores de bienes y servicios en la cadena productiva, sino también trabajo y capital); 3) Las relaciones entre las firmas del sector (incluyendo relaciones formales e informales, directorios cruzados, asociaciones comerciales e integración en holdings); 4) Las relaciones entre las firmas de la industria e instituciones externa o grupos que juegan roles auxiliares (como partidos políticos, asociaciones voluntarias, y en el caso de la energía eléctrica, destaca el rol de los ingenieros eléctricos); 5) Las relaciones entre el sector y el gobierno del Estado en todos sus niveles (pp. 148-149, traducción propia).

---

<sup>9</sup> Esta corriente considera al tipo de industria como el resultado de la combinación de la naturaleza del producto o mercancía que se intercambia o produce, el acervo tecnológico de producción en un momento dado, la demanda y la propensión de las firmas a reducir los costos de producción e intercambio (Granovetter y McGuire, op. cit: p. 147, traducción propia).

### **I.1.2. La relación Estado-Empresarios como explicación del desarrollo económico: abordajes institucionalistas y neomarxistas.**

Otra preocupación retomada por Fligstein (1996) alude al rol del Estado en la formación y estructuración de mercados y en la aplicación de incentivos y restricciones a las estrategias empresariales. En cuanto a la estructuración de los mercados, el Estado es un actor crucial para: a) mantener la estabilidad en las *instituciones*, entendidas como un conjunto de reglas compartidas; b) para garantizar los *derechos de propiedad*, definidos como una relación social expuesta a modificaciones y cuestionamientos; y, fundamentalmente, para c) delimitar *estructuras de gobernanza*, referidas a las reglas generales de una sociedad que define relaciones de competencia, cooperación y organización empresarial (p. 658).

De esta manera se establece un diálogo con las hipótesis de la Nueva Sociología del Desarrollo sobre los procesos de industrialización tardía en el sudeste asiático. El éxito de estos procesos<sup>10</sup>, se deriva del rol activo del Estado como promotor del desarrollo<sup>11</sup> a la vez que manifiesta que la actividad económica nacional resulta de la combinación del tipo de acción/intervención del Estado y el comportamiento de los actores que operan en los mercados. Por ello, esta corriente de pensamiento se enfoca en el momento de la relación entre ambos actores y no simplemente enfocar en la cantidad de intervención estatal, en el desempeño empresario o en los grados de *libertad económica*.

Por su parte, Evans (1996) acuña el concepto de *autonomía enraizada* tomando como horizonte el tipo ideal de burocracia weberiana<sup>12</sup> como actor sociológico encargado de dinamizar los ciclos de desarrollo económico, puntualmente a partir de cuatro roles o funciones: la función de custodio, de demiurgo, de partero y administrador (p. 49). Estas funciones, respectivamente, son las de la regulación de la economía, la producción estatal en las empresas públicas, la creación de empresas privadas a partir de empresas públicas y la ulterior regulación y promoción de estas empresas. Así, busca contrastar los casos exitosos y frustrados de desarrollo por industrialización tardía a partir de los tipos de lazos que unieron al Estado y a las empresas resultantes de su intervención. Para ello pone el foco en la capacidad estatal de regulación y control para prevenir *rent-seeking-behavior* y, por otra

---

<sup>10</sup> Para profundizar en el debate acerca de los tipos de relación entre Estado y empresarios ver Schneider (1999).

<sup>11</sup> Estimulando el crecimiento de distintos grupos económicos nacionales (*keiretsu* japoneses y *chaebol* coreanos), disciplinando a aquellos que no cumplan con los objetivos previstos por los organismos de control y estableciendo las reglas de mercado que derivarían en un beneficio para la sociedad en su conjunto.

<sup>12</sup> Entre las que incluye funcionarios de carrera seleccionados meritocráticamente, con estabilidad y proyección a futuro de sus tareas, entre otras, que contribuyen a consolidar una burocracia *coherente y cohesionada*.

parte, garantizar el aprovechamiento productivo de los subsidios de promoción industrial por parte del empresariado.

Esta discusión se relaciona con el concepto neomarxista de *autonomía relativa* (Poulantzas, 1986 y 1991) que intenta homologar en un mismo concepto la dinámica de clases y la lucha política en pos de consolidarse un bloque como hegemónico. El Estado, para el autor, culmina siendo una materialización de relaciones de fuerza en el interior de la sociedad civil y el garante de las relaciones sociales de dominación propias del capitalismo como orden social, y no simplemente una institución que surge para resolver eficazmente algún tipo de necesidad o problemática, como es entendida en el institucionalismo y vertientes teóricas afines. Por ello, e interpretando a Poulantzas, Castellani subraya para el caso argentino que el Estado es un aparato sujeto a una constante tensión y pugna de intereses. El resultado particular del proceso de articulación entre el Estado y Capitalistas puede generar alicientes para la consolidación de una *burguesía nacional*, como también degenerar en patrones de comportamiento cuasi-rentísticos y cortoplacistas que tienden a reforzar situaciones de subdesarrollo (Castellani, 2006: p. 42).

Así con un Estado sin autonomía relativa y con la consolidación de un bloque como hegemónico, la relación entre ambos actores produce que en lugar de garantizarse la reproducción de la sociedad en su conjunto, se concurre a la reproducción ampliada de una fracción minoritaria de la misma. Esta postura es sociológicamente más compleja que la neoinstitucionalista ya que vislumbra, además de relaciones de reciprocidad y posibles *islas de eficiencia* dentro del aparato Estatal, relaciones de poder y características del empresariado local que exceden a los particularismos y se constituyen, en última instancia, como rasgos estructurales y estructurantes de los patrones de acumulación en un contexto dado.

## **I.2. Consideraciones en torno a la estructura económica regional.**

### **I.2.1. El estructuralismo Latinoamericano y Teoría de la Dependencia: la dicotomía centro-periferia como explicación del (sub)desarrollo.**

Desde la región se emprendió en la creación de marcos teóricos propios y herramientas de análisis que permitan identificar los escollos al desarrollo socioeconómico para criticar la distinción teórica entre sociedad tradicional-sociedad moderna en boga en las teorías del

desarrollo y modernización de los años ‘50 y ‘60. Cardoso y Faletto (2011) indagan sobre las distintas clases de configuraciones y relaciones entre actores sociales que intervienen en –y condicionan a– los procesos de desarrollo y acumulación de capital; explicando, a partir de la teoría de la dependencia, que la inserción periférica de América Latina en la economía mundial reproduce relaciones dependientes con el centro tecnológico, político y cultural.

Por ello, la teoría de la dependencia<sup>13</sup> busca una explicación que no se limite a la dimensión económica del subdesarrollo ni a la distinción entre sociedad tradicional–sociedad moderna<sup>14</sup>, sino que intente “buscar una perspectiva que permita vincular concretamente los componentes económicos y los sociales del desarrollo en el análisis de la actuación de los grupos sociales, no solo de yuxtaponerlos” (p. 18). De esta manera, consideran al desarrollo como el resultado de la interacción de grupos que tienen valores e intereses distintos, “cuya oposición, conciliación o superación da vida al sistema socioeconómico” (p. 18).

En vinculación con el estructuralismo latinoamericano impulsado desde la CEPAL, particularmente por la teoría económica de Prebisch (1963), quien desde un enfoque económico histórico-estructural recomendaba la industrialización como estrategia para prevenir que se amplíe la *brecha* –y la *dependencia*– de la periferia respecto del centro. Para ello, articulaba sus argumentos alrededor de la dicotomía *centro-periferia*, la tendencia al *deterioro en los términos de intercambio* en el comercio internacional y la persistencia de las *restricciones externas* en América Latina.

En este sentido, como la región se caracterizó históricamente por su inserción agroexportadora en el comercio internacional, las fracciones más concentradas del capital nacional se encuentran estrechamente vinculadas con los intereses de las burguesías de los países centrales, tanto por la complementariedad de los bienes transados como por la expansión de las empresas transnacionales en los distintos países subdesarrollados. Esta característica condiciona (y aletarga) la conformación de una *burguesía nacional* que lidere ciclos de desarrollo autónomos y autosuficientes, ya que esta dinámica de funcionamiento permite al capital nacional internalizar ingresos rentables y regulares sin necesidad de recurrir a inversiones de riesgo e ingresar a la competencia por cuotas del mercado mundial. Así, esta teoría pone en el centro de la escena al Estado en su capacidad de articulador de alianzas

---

<sup>13</sup> El “dependentismo” tuvo distintas corrientes de pensamiento que orientadas al mismo objeto arribaron a conclusiones bastante distintas (Borón, 2008), algunas más radicales que otras. Aquí se hace referencia sólo a la obra fundacional de Cardoso y Faletto (2011).

<sup>14</sup> Porque este par conceptual no logra captar con precisión las características de las relaciones sociales (y por ello, de las instituciones) de América Latina.

sociales (y reproductor de la sociedad en su conjunto) y como promotor y garante de procesos de acumulación de capital, proponiendo la posibilidad de que una articulación especial de intereses, valores y grupos sociales pueda trascender las limitaciones del desarrollo dependiente.

### **I.2.2. La construcción del patrón de acumulación local: Aportes desde las ciencias sociales de Argentina.**

En la esfera de producción local, Castellani (2006) propone, para comprender las consecuencias de la naturaleza de la relación entre intervención estatal y comportamiento empresario en Argentina durante los años 1966-1989, el concepto de *ámbitos privilegiados de acumulación* como el nodo conceptual de un estudio sistemático de tres dimensiones: la persistente dificultad para construir un patrón virtuoso de desarrollo; el progresivo deterioro de las capacidades (Sidicaro, 2001) y de los niveles de autonomía relativa del Estado (Poulantzas, 1986); y finalmente, la consolidación de un reducido grupo de grandes empresas al calor de un proceso de aguda concentración y centralización del capital, enfatizando en el tipo de relación que se establece entre el Estado y los grandes actores económicos en la Argentina (p. 1).

Para este fin, la autora retoma de Schumpeter (1957) que los *entrepreneurs* (en rigor, capitalistas innovadores) tienen la posibilidad de lograr establecer un monopolio innovador transitorio, que les permite internalizar ganancias extraordinarias, *cuasi-rentas tecnológicas*. Esta posición monopólica puede ser socavada a partir de la conducta imitativa de otras firmas, volviendo a una situación de *empate* entre empresas competidoras. En este sentido, las firmas con mayor patrimonio son las estructuralmente más aptas para impulsar inversión de riesgo e innovación motorizando procesos de desarrollo. Kalecki (1977) encuentra, coincidiendo con Schumpeter, que las innovaciones dinamizan las fuerzas productivas, pero se distingue al concebir la innovación como exógena al sistema económico. Así, la persistencia de monopolios que no se originen en la competencia mercantil obstaculiza, en el mediano y largo plazo, la aparición de factores de desarrollo que contrarresten la tendencia global –en su esquema de funcionamiento de la economía– a la disminución del crecimiento y a la depresión. No obstante, el autor sostiene que las políticas *antitrust* que defiendan la competencia no son condición suficiente para generar ciclos de innovación.



Sin embargo, para Castellani, los aportes de Notcheff<sup>15</sup> (1994) son fundamentales para señalar las principales consecuencias que generaron los distintos monopolios no innovadores ni transitorios sobre el modelo de acumulación de Argentina durante gran parte de la segunda mitad del Siglo XX: a) la economía argentina es de tipo de *adaptación tardía* a los cambios tecnológicos; b) en este tipo de economías, la innovación no se encuentra en el centro de la *agenda* del Estado ni de la *élite económica*<sup>16</sup>; c) en consecuencia, la élite económica argentina se caracterizó por constituirse como *monopolios no innovadores ni transitorios* sostenidos por el accionar estatal; d) así, la forma típica de acción empresarial fue la elección de la *opción blanda*<sup>17</sup>; f) en este sentido, en una visión macro, la opción blanda no permite iniciar ciclos de desarrollo sostenido, sino una seguidilla de *booms* o *burbujas*, que cuando culminan no logran introducir factores que sostengan el crecimiento del producto en el largo plazo (Castellani, 2006: p. 35).

Castellani destaca la conformación de *monopolios no transitorios y no innovadores*, con la respectiva internalización de *cuasi-rentas de privilegio*, que se derivan de la intervención y regulación Estatal y que permite a las firmas la fijación de posiciones oligopólicas en sus respectivos mercados, aletargando (y en última instancia, obturando completamente) dinámicas de innovación, y en consecuencia, de desarrollo económico. En este esquema de *ámbitos privilegiados de acumulación*, los beneficios que obtuvo la élite económica local no solamente provinieron de su posición en la estructura del mercado, sino en forma directa o indirecta desde la intervención Estatal a partir de las relaciones sociales forjadas entre el aparato gubernamental y los grupos económicos nacionales.

### **I.3. La construcción social de los mercados: Estrategias y estructuras.**

En consecuencia, es pertinente retomar la noción de *acción empresarial* propuesta Castellani, entendida como un conjunto de prácticas de los actores económicos, vinculadas con decisiones microeconómicas, tales como el nivel de producción y de inversión, la contratación de mano de obra, la fijación de precios, etc.; y con acciones orientadas a la

---

<sup>15</sup> Quien retoma las concepciones de Schumpeter y Kalecki.

<sup>16</sup> Para Notcheff, la élite económica es definida por el conjunto de empresarios o de organizaciones empresarias de mayor peso económico y político, que moldean el sendero del resto de los agentes económicos.

<sup>17</sup> La *opción dura* hubiera consistido en competir por la obtención de cuasi-rentas tecnológicas devenidas por la innovación en cuotas de mercados no protegidas.

articulación con el sector público, es decir aquellas que buscan articular los intereses de funcionarios, burócratas y capitalistas (Castellani, 2008: p. 142).

Así, la dimensión de análisis se vuelca hacia la acción<sup>18</sup> particularmente en dos dimensiones: a) una dimensión orientada a la una variante de socialización en el sentido de Berger y Luckmann (2003) que se basa en la circulación y en la aprehensión de sentidos, de maneras de interpretar lo existente; y b) una dimensión orientada a las estructuras, las cuales delimitan las variantes de acción a la vez que reglamentan la distribución asimétrica de recursos.

A partir de la presente lectura sobre las acciones económicas y los modos de acumulación, el concepto de *estrategia empresarial* permite desplazarse teóricamente respecto de los postulados del *mainstream* económico. Así, una estrategia es una matriz de decisiones en el marco de una empresa que pone de manifiesto sus objetivos y metas, delineando tanto la estructura interna como el sector económico donde se desarrolla(rá) su actividad (Gaggero, 2011). En tal sentido, se encuentra entre la interpretación del contexto y los estímulos económicos, y los resultados y efectos prácticos de su acción. Por ello, las empresas con mayor poder relativo cuentan con mayores recursos para reducir la incertidumbre y la competencia mercantil, contribuyendo a configurar y reglar el mercado *a su medida*. Es decir que las grandes empresas pueden evitar las reglas de la competencia mercantil y, según sea el caso, orientar la intervención estatal a su favor (o al menos morigerar sus efectos).

Es decir, que las estrategias empresariales se nutren del poder de mercado para seleccionar competidores (estableciendo alianzas o seleccionando proveedores exclusivos), buscando nichos de mercado donde puedan establecerse en posiciones dominantes y movilizándolo recursos para evitar la disciplina Estatal o la competencia mercantil. En este punto la *eficiencia* no es una regla insoslayable sino un horizonte, un concepto socialmente construido en relación a un contexto determinado.

Naturalmente, las estrategias responden en última instancia a la capacidad que tienen los actores de desplegar sus recursos persiguiendo fines en relación a otros actores (Estado, accionistas, usuarios, empresas) con su respectiva cuota de poder y capacidad de favorecer o frustrar las estrategias elaboradas, y dependiendo el caso, de aplicar sanciones o recompensas. Sin embargo, las *estrategias* son las que permiten dinamizar la distribución estructural de poder (Nemiña, 2011, pp. 77 y 78).

---

<sup>18</sup> Y en rigor, a las estrategias como un tipo de acción social con una intencionalidad con pretensión de racionalidad, un proyecto a futuro.

## Capítulo II

### **La crisis del Estado-Empresario y la implementación de las reformas estructurales: la privatización de SEGBA y la (re)organización del mercado eléctrico del Gran Buenos Aires.**

Una interpretación de lo acontecido con las reformas estructurales (y en particular las privatizaciones de los servicios públicos) es introducirlas como punto de inflexión: como agotamiento de la *patria contratista*<sup>19</sup> y como aurora del *Estado regulador*; particularmente para el caso de los servicios públicos, que por ser considerados monopolios naturales, no pueden ser sometidos a la competencia mercantil. Este cambio en el rol del Estado y la creciente liberalización de la economía, reforzaron los problemas que se sostienen hasta el día de hoy: la creciente extranjerización, centralización y concentración de la actividad económica sumados a la recurrente *restricción externa* (Basualdo, 2013; Azpiazu, 2002).

De esta manera, a lo largo de este capítulo se indagará sobre las causas de las privatizaciones y sus consecuencias sobre la acción e intervención del Estado. Dentro de los efectos sobre la matriz productiva, se buscarán los efectos de las reformas sobre el empresariado local y sus estrategias de supervivencia y metamorfosis; y a su vez, se harán algunos comentarios sobre la consolidación de los marcos teóricos del *mainstream* económico neoliberal como principal influencia conceptual/ideológica en pos de una reorganización de la sociedad.

Como punto final, se analizarán las transformaciones y consecuencias de la reforma estructural sobre el sector eléctrico del Gran Buenos Aires, dado que condensa los procesos recién nombrados: a) el cambio en el rol del Estado empresario en Estado regulador; b) a partir de la retirada y reposición del Estado, aparecen las estrategias de supervivencia de la élite empresarial local y la profundización de la incidencia del capital transnacional; y c) se consolida como programa de gobierno la teoría económica neoliberal y su concepción de los mercados competitivos autoregulados.

---

<sup>19</sup> Modelo de acumulación orientado al mercado interno y dinamizado desde el Estado.

## II.1. La hiperinflación y el agotamiento del modelo de acumulación como preámbulo a la reforma estructural.

La política de liberalización económica y de reforma estructural llevada a cabo por la administración del presidente Menem se introduce dentro de una dinámica regional en pos de la transformación de las instituciones centrales de un modelo económico orientado al mercado interno y promovido desde la intervención estatal (Torre, 1998). Si bien algunos países iniciaron estos procesos más prematuramente, el contexto de deterioro en los términos de intercambio de los primeros años de la década de 1980 impactó negativamente en las balanzas comerciales y de pago, y en las cuentas fiscales de la región, forzando a los gobiernos a recurrir en endeudamiento externo para sanear el creciente déficit fiscal (Fanelli y Frenkel, 1989)

Sin embargo, en una explicación macroeconómica, la crisis de la deuda externa mexicana de 1982 inició un ciclo de racionamiento crediticio hacia la región, deteriorando la capacidad de endeudamiento externo de los gobiernos para enfrentar financieramente los desequilibrios macroeconómicos derivados de la estructura económica existente<sup>20</sup>(Damill y Fanelli, 1994). Para enfrentar esta situación, los autores muestran que el gobierno de Alfonsín utilizó herramientas tradicionales<sup>21</sup> de estabilización económica, que no lograron su objetivo y profundizaron la *brecha*<sup>22</sup>. Como la deuda externa era mayoritariamente estatal, el objetivo era la obtención de divisas para el pago de deuda a través de la devaluación del tipo de cambio nominal para reducir los precios de los salarios, atenuando la expansión del PIB, aumentando las exportaciones y mitigando las importaciones por caída del consumo. No obstante, la estructura tributaria argentina grava el consumo y la actividad económica, y ante la contracción del PIB disminuye la recaudación. Al no disminuir el gasto público creció el déficit fiscal, que el gobierno financió con emisión monetaria dinamizando ciclos inflacionarios.

Así, el *trade off* analizado por los autores opera en dos niveles: los condicionamientos externos financieros repercuten negativamente en la estabilidad macroeconómica interna y viceversa a través de la creciente fuga de capitales, estimada por Basualdo (2013: p. 209) en un promedio anual de 3.746 millones de dólares durante el período 1981-1989. Esta situación

---

<sup>20</sup> Esto es, mantener transferencias hacia los grupos económicos nacionales, programas de capitalización de deuda, subsidios cruzados, regímenes de promoción industrial, entre otros, en síntesis, la *patria contratista*.

<sup>21</sup> La reforma estructural era la alternativa propuesta desde amplios sectores del poder económico nacional.

<sup>22</sup> Damill y Fanelli definen una brecha como una situación de desequilibrio que tiende a permanecer en el tiempo debido a la debilidad de los mecanismos económicos que deberían producir su autocorrección.

produjo inestabilidad económica (reflejada en la irregularidad de los procesos de fuga de capitales) y una virtual ingobernabilidad al retirarse el BCRA del mercado de cambios hacia 1989 (ibíd., pp. 281 y ss.), y durante el periodo comprendido entre 1989 y 1991, dio origen a la crisis hiperinflacionaria.

La situación fiscal sumamente deteriorada, con un creciente endeudamiento gubernamental a tasas y plazos desfavorables y reservas internacionales en niveles mínimos, junto a una situación de caos social y quiebre institucional, con fuga de capitales y crecimiento exponencial de la inflación; provocó la entrega anticipada del gobierno de Alfonsín al nuevo presidente electo Carlos Menem a mediados de 1989 (Gerchunoff y Torre, 1996). Por ello, la interacción de las restricciones esbozadas, la urgencia económica y el *aprendizaje negativo*<sup>23</sup> (Torre, 1998) en relación a las medidas económicas efectuadas para controlar la inflación, el déficit fiscal y la crisis de la balanza de pagos sentó las bases para una política de reformas estructurales que proponía superar los dilemas del *tradeoff*.

En cuanto a la situación política, si la economía se encontraba en una extrema incertidumbre, las credenciales peronistas del presidente tornaban aún más delicada la situación coyuntural. Menem se había ungido de un liderazgo centralizado a partir de la victoria en la interna justicialista de 1988 y, a su vez, la oposición se encontraba debilitada en el Congreso, permitiéndole un amplio margen de discrecionalidad y posibilitándole impulsar medidas de reforma estructural<sup>24</sup> en pos de conseguir la aquiescencia de los principales actores económicos y sanear la brecha de credibilidad que causó el *golpe de mercado*<sup>25</sup>. El compromiso afrontado fue enviar señales claras y previsibles para garantizar la confianza del mundo de los negocios, tanto de los actores financieros internacionales como de los grupos económicos nacionales que todavía poseían una amplia influencia sobre el lineamiento de las políticas económicas.

Para garantizar en hechos la voluntad del presidente, el primer Ministro de Economía nombrado, Miguel Ángel Roig, fue un alto directivo del grupo Bunge & Born, que falleció a los pocos días de iniciar la gestión y fue sucedido por Néstor Rapanelli también del grupo Bunge & Born, que siguiendo el legado de Roig impulsó las primeras medidas de la reforma (el conocido Plan BB) pero sin lograr controlar la inflación, y por ello, renunciando a su cargo

---

<sup>23</sup> El aprendizaje negativo consiste en la implementación de medidas cada vez más radicales ante la ineficacia de las utilizadas.

<sup>24</sup> Hay que destacar que estas medidas de reforma fueron ampliamente resistidas por el partido justicialista siendo opositor del gobierno radical durante la década de 1980.

<sup>25</sup> Si bien la expresión fue acuñada por el diario *Ámbito Financiero*, se utiliza aquí la interpretación de Lozano y Feletti (1991: p. 124).

luego de desatarse una segunda espiral hiperinflacionaria a fines de 1989. El tercer ministro de economía de Carlos Menem fue Antonio Erman González, quien a partir del programa privatizador sobre Aerolíneas Argentinas y ENTel y un canje compulsivo de deuda pública en el marco del Plan Bonex pudo controlar la hiperinflación momentáneamente aunque luego renunció en 1991 por un escándalo de corrupción en relación a la instalación de una planta de una empresa frigorífica en Argentina<sup>26</sup>, dando lugar a Domingo Cavallo para asumir el control de la política económica y profundizar y sistematizar el programa de reforma estructural, como una alternativa al fracaso de las medidas anteriores.

El origen nacional-popular del movimiento peronista no impidió la aplicación de medidas económicas contradictorias a su propia base política-electoral por dos motivos: a) la apremiante situación económica no posibilitaba gradualismos; y b) no se consolidaron alternativas políticas al rumbo tomado por la presidencia, que impulsó activamente políticas de premios y castigos para formar una poderosa coalición de gobierno reuniendo poder institucional (respaldado en los sufragios) y la aceptación por parte del poder económico (Torre, 1998; Pucciarelli, 2011; Etchemendy, 2001). Esta capacidad de ejercer un poder discrecional desde el mismo gobierno del Estado y eludiendo a las bases partidarias, advierte la relación entre el crecimiento económico y la (in)estabilidad política: el gobierno buscó profundizar aquellas políticas económicas que le dieron capital político incluso aunque empiecen a mostrar sus limitaciones intrínsecas, su distribución regresiva del producto y sus efectos perniciosos sobre el salario y el empleo, como fue el caso del modelo de la convertibilidad iniciado en 1991 (Torre, *ibíd.*; Pucciarelli, *ibíd.*).

Como corolario, debe agregarse la negociación del ajuste estructural y la reforma de mercado con los actores ya consolidados del viejo patrón de acumulación, los cuales al ser posiblemente perjudicados por los efectos de la apertura comercial pudieran ejecutar un proceso desestabilizador, como por ejemplo el caso de los GEN Techint y Pérez Companc, o algunos sindicatos como UPCN, afectado directamente por la reforma del Estado. La reforma estuvo lejos de ser una imposición unilateral sino que requirió arduas negociaciones y articulaciones de intereses, donde el gobierno atacó algunas áreas de políticas pero abrió otros espacios para administrar concesiones, siempre a los actores más fuertes con capacidad de resistencia (Etchemendy, 2001), producto de la distribución asimétrica de poder de mercado y capacidad de estructurar (e incluso permitir la viabilidad de) políticas económicas, a la vez

---

<sup>26</sup> Hecho conocido como Swiftgate (Página 12, 06/01/1991; Clarín, 08/02/2007).

que pone de manifiesto las redes de relaciones sociales entre el elenco político y el poder económico nacional.

En efecto, la política de compensación consistió en otorgar facilidades o retribuciones que permitan la aplicación de reformas. En el caso de los GEN se les permitió (y se les obligó por ley) tener participación accionaria en las flamantes empresas privatizadas que permitieron rentabilidades superiores al resto de la economía a la vez que la apertura comercial incidía negativamente sobre las cuentas de las empresas de bienes transables de la industria nacional. En cuanto a los sindicatos, también se les otorgó participación accionaria en las empresas privatizadas, como por ejemplo en las de energía eléctrica, o se les otorgó el manejo discrecional de los fondos de las obras sociales o incluso poder ofrecerlas como empresas de medicina prepaga al público en general. Así, al afectar los intereses particulares de aquellos que gozaban de poder estructural derivado del viejo modo de acumulación, se dejó de lado a aquellos actores menores, como las empresas PyMES o los sindicatos con menor cantidad de afiliados, como el caso de ATE en la administración pública, dando cuenta de la preferencia de Menem por la negociación individual, particularmente con aquellos con llegada a situaciones de *lobby* corporativo, antes que la discusión corporativa (Beltrán, 2011).

En consecuencia, al acaecer el viejo modelo de acumulación a partir de la formidable crisis hiperinflacionaria, las fricciones estructurales habilitaron la multiplicación de demandas por una reforma del Estado, impulsadas desde algunos núcleos del poder económico que otrora se opusieron, pero que ante la magnitud de la crisis, comenzaron el proceso de negociación de las reformas a través de *políticas de compensación* (Etchemendy, 2001). Es decir que el agotamiento estructural en el marco de un contexto internacional que alentaba las reformas de mercado produjo las condiciones de posibilidad para que emergieran concepciones de funcionamiento de la economía que previamente se encontraban rezagadas a un segundo plano, tal fue el caso de los marcos teóricos de la economía neoliberal, de manera que la estructuración de un nuevo modelo de acumulación se encuentra a partir de la aprensión y aprehensión de los universos simbólicos impulsados desde distintas instituciones, en consonancia con la aceptación negociada del ajuste por parte de aquellos con mayores recursos. En síntesis, la posibilidad de poner en discusión las bases mismas de la *patria contratista* implica el primer movimiento en pos de la estructuración del modelo neoliberal.

### **II.1.1. La emergencia económica y la radicalidad de las privatizaciones.**

Las dificultades enfrentadas por el Estado por mantener el dinamismo en los servicios públicos, como a su vez las rispideces derivadas de mantener las transferencias en concepto de subsidios por promoción industrial a los GEN y continuar con el pago de los programas de capitalización de la deuda externa, la creciente deuda a proveedores a causa de los sobreprecios pagados y los siempre renovados intereses de la deuda interna, produjeron un contexto sumamente afín al replanteamiento de la posición y acción estatal sobre la economía nacional.

El resultado del panorama expuesto fue la aplicación de reformas estructurales que consistieron, según Gerchunoff y Torre (1996), en: a) privatizaciones; b) liberalización comercial; c) reforma tributaria; y d) Convertibilidad. Lo que caracteriza el caso argentino es la radicalidad que tomaron las reformas: profundo impacto y amplio alcance en relativamente corto tiempo, culminando el proceso como una apropiación inventiva de las recomendaciones propuestas por el Consenso de Washington (Williamson, 1990) para corregir los desajustes macroeconómicos.

Las privatizaciones<sup>27</sup> se iniciaron con la venta de los monopolios de servicios públicos porque tenían la ventaja de generar una gran cantidad de fondos líquidos y poder cancelar más rápidamente los pagos de la deuda. Esto provocó que los primeros ensayos (i.e., ENTel) sólo hayan cambiado las relaciones jurídicas del monopolio, creando mercados ajenos a la lógica de la competencia con marcos regulatorios débiles que favorecían a las empresas reguladas y no a los usuarios. Esta primera ola de privatizaciones tuvo una orientación someramente distinta a la iniciada en 1992 con la privatización de los servicios eléctricos y gasíferos que contaron con marco regulatorio previo aprobado por el Congreso.

La liberalización comercial consistió en reducir los aranceles al comercio internacional y eliminar gran parte de los instrumentos paraarancelarios, rompiendo con una tradición de protección y promoción industrial. La primera reformulación redujo los aranceles promedio al 26%, mientras que en 1991 llegaba a 11% (Gerchunoff y Torre, 1996; p. 741). Esto sirvió para disciplinar a los formadores de precios nacionales, obligándolos a competir y controlar la inflación causada por los efectos de la puja distributiva o corrida entre precios y salarios. Así se adoptaron los precios de referencia internacionales para reducir y controlar los precios de bienes transables del mercado doméstico.

---

<sup>27</sup> A los fines expositivos, la siguiente caracterización se basa en los aportes de Gerchunoff y Torre (1996).



La reforma tributaria concentró la recaudación en el IVA y en el impuesto a las ganancias, expandiendo su base imponible, aumentando alícuotas de impuestos a los cheques y depósitos bancarios y aumentando el número de agentes de retención. Al eliminar el régimen de promoción industrial, grandes empresas de importante facturación comenzaron a ser sujetos pasibles de impuestos. A la postre, una reforma penal incrementaba la pena de la evasión impositiva, a fin de dar credibilidad a la lucha contra la evasión.

Como medida final, en 1991 Menem y el Ministro de Economía, Cavallo, implementaron el Régimen de Convertibilidad<sup>28</sup>. El propósito central era devolver la credibilidad en la moneda nacional a partir de la eliminación de todos los instrumentos de discrecionalidad en la política económica monetaria (como la emisión monetaria o devaluaciones arbitrarias por disposición del BCRA), que en las décadas previas conllevó a frecuentes cambios de moneda, a hiperinflaciones y a consolidar a la fuga de dólares como la forma más rentable de reserva de valor.

La estabilidad que brindaba este sistema se tradujo en una reactivación de la economía por la expansión del consumo y la inversión luego de varios años de estancamiento, al menos durante la considerada *etapa de oro* (1991-1994), mientras que en los años posteriores se puede ver una pronunciada desaceleración, relacionada con las limitaciones de aumentar la capacidad productiva instalada una vez recuperada la capacidad ociosa durante los primeros años de la salida de la crisis hiperinflacionaria. No obstante, estos primeros años de la convertibilidad no plantearon una base sólida para el crecimiento económico en relación a la capacidad productiva nacional (puntualmente el sector industrial), sino que se volvió un esquema “crédito-dependiente”, financiado a través de la emisión de deuda pública, cuya estabilidad se encuentra íntimamente ligada a los ciclos económicos y financieros internacionales, limitando la capacidad de la economía nacional de enfrentarse a coyunturas mundiales desfavorables, por ello, la *etapa de oro* responde a un contexto internacional favorable (por la alta liquidez internacional) más que a virtudes propias del régimen convertible (Nemiña y Schorr, 2014).

Este programa también produjo efectos sobre la productividad del salario, reduciendo la participación de los salarios en el PBI, lo que lleva a Basualdo (2013) a afirmar que la reforma potenció la expansión de los sectores dominantes, disciplinando y alineando al conjunto social detrás de ellos. Además el plan de convertibilidad garantizó a los grupos

---

<sup>28</sup> Consistente en una moneda convertible (igual cantidad de reservas de divisas en el BCRA que moneda circulante) y el tipo de cambio fijado por Ley con una relación 1 peso = 1 dólar estadounidense.

concentrados una suerte de autonomía respecto del ciclo económico, ya que la circulación del capital se volvió mucho más plástica que otrora, despejando el camino a las empresas transnacionales sobre la economía argentina cuando los grupos locales comenzaron a replegarse.

Así, revisitando los procesos de reconfiguración de los grupos económicos nacionales y sus estrategias para sobrevivir en este nuevo escenario, pueden identificarse tres tipos: a) especialización; b) retirada oportuna; y c) reconversión (Gaggero, 2015). La especialización se deriva de los peligros de la competencia que supone la apertura comercial, lo que conllevó a los grupos a concentrar sus recursos en el sector de origen o en el más rentable, despojándose de las demás empresas. La retirada oportuna fue practicada por grupos que sin estar en una situación crítica accedieron a la venta de sus empresas al capital foráneo, optando por negociar una buena venta a perder su posición en el mercado a través de la competencia. Por último, la reconversión se basó en el cambio de la actividad que venían realizando por otra; varios GEN se insertaron en actividades económicas rentables en las que no habían tenido experiencia previa. Esto representa un radical cambio en las características de la elite empresarial argentina; como contrapartida, las empresas que salieron ganadoras de este proceso se consolidaron a nivel mundial, pero perdiendo gravitación en la toma de decisión de los lineamientos de las políticas económicas a nivel nacional.

Las estrategias efectuadas por los GEN tienen un correlato en la fuga de capitales que durante el período 1992-1998 acelera rápidamente para descender y mantenerse en niveles estables durante el resto del período hasta 2001-2002, cuando se produce la crisis terminal del modelo convertible. Así, como las estrategias mencionadas se dieron los primeros años, el ingreso percibido por los GEN a partir de la venta de sus activos se destinó a actividades de valorización financiera más que a inversión real directa, facilitada por el Plan de Convertibilidad (estabilidad cambiaria y tipo de cambio “barato”), sumado al ingreso y egreso irrestricto de divisas (Basualdo, 2013; pp. 337 y ss.). Para enfrentar la creciente demanda de divisas resultante de las operaciones financieras el esquema de deuda pública potenció las relaciones dependientes de la periferia respecto del centro, perdiendo autonomía respecto de los ciclos económicos internacionales, con intervenciones cada vez más agudas del FMI sobre las políticas económicas (Nemiña, 2011).

Por ello, el carácter “*irreversible*” de las reformas sugiere que a partir de las estrategias desplegadas por los GEN y al menguar su gravitación en la acumulación capitalista a nivel nacional, las empresas transnacionales aprovecharon los “casilleros vacíos” dejados en las

redes de producción por la retirada de los grupos económicos vernáculos, profundizando procesos de extranjerización a nivel general (y con ello, vínculos de dependencia), pero puntualmente a partir de la retirada del Estado y la venta de acciones remanentes del proceso de privatización de las empresas de servicios públicos.

### **II.1.2. Los marcos interpretativos y los dispositivos ideológicos detrás de las reformas.**

Una segunda dimensión insoslayable del proceso de reformas es la dimensión simbólica: tanto el aparato ideológico que permitió la justificación de las reformas, su necesidad para sobrellevar el delicado contexto económico legado del gobierno radical como también sus promotores. Sin reducir el fenómeno a la simple aplicación de los postulados del Consenso de Washington por parte del elenco estatal, sino mostrar también los actores sociales que sustentaron éstas posiciones e incluso lograron imponer la legitimidad de las nuevas políticas económicas. Así, una vez instaladas las reformas, amplios sectores dejaron de oponerse aunque fueran impulsadas particularmente desde sectores empresarios a partir de la década de 1970 y que respondieran a tradiciones políticas propias de la élite liberal de Argentina.

Si bien dentro de la primera mitad de la década el régimen convertible –y el dinamismo que le otorgó la reactivación del consumo– fue el motor del modelo económico, desde 1995 empezaba a mostrar efectos adversos sobre la capacidad productiva del empresariado (industrial y agropecuario), siendo menester destacar que ante esta situación no se forjó una oposición organizada en contra del programa económico. Beltrán (2011) muestra en una dimensión estructural la fragmentación del empresariado entre ganadores y perdedores, tanto entre distintos sectores de actividad como hacia adentro de los mismos, siendo las PyMES las principales perjudicadas; no obstante, dentro de los ganadores creció el influjo de empresas transnacionales, dejando rezagados a los grupos económicos nacionales.

En la dimensión organizacional de los empresarios, el autor muestra el caso de la UIA y de la SRA, donde la fragmentación de intereses hacia adentro condicionaba el surgimiento de un bloque contra-hegemónico que pueda mostrarse antagonista a la convertibilidad. Además, a partir de distintos mecanismos de resolución de conflictos internos dentro de las organizaciones, sólo las fracciones afines a la convertibilidad lograban la conducción de las entidades. Por último, con la dimensión de los marcos interpretativos, hace referencia a la potencia que tenía el consenso neoliberal, que lograba imponerse por la falta de articulación

de un nuevo paradigma que plantee un mecanismo de salida ordenado a la convertibilidad. Relacionando esta dimensión con el proceso de *aprendizaje negativo* anteriormente esbozado, todo tipo de superación del Plan de Convertibilidad despertaba memorias colectivas pasadas que gozaban de gran aversión (devaluación, emisión monetaria, inflación).

Este conjunto de mecanismos se suma a la preferencia del gobierno de Menem por la negociación individual más que por la negociación colectiva, por lo que los principales actores económicos de la cúpula privilegiaron prácticas de *lobby* por sus propios medios antes que la articulación corporativa de demandas y la proposición de una política económica trascendente a los particularismos. Así, la duración y persistencia en el tiempo del paquete de medidas de cuño neoliberal implementadas a través de la política de negociación del ajuste con los diferentes grupos de presión y organizaciones corporativas culminó erosionando la capacidad de organización y de articulación de intereses de las distintas fracciones sociales perjudicadas por la política económica adoptada (Etchemendy, 2001).

Ahora bien, estas dimensiones no son ajenas al rol de los promotores intelectuales de las reformas en la justificación teórica de un cambio de paradigma en el tipo de intervención estatal, el cual era postulado como el epicentro de los desequilibrios estructurales de la economía argentina. Estos intelectuales que se educaron en las universidades de Estados Unidos fueron los vectores de nuevos marcos teóricos que proponían a las fuerzas del mercado como garantes de un nuevo orden social (Heredia, 2011). Estos expertos en economía no transfirieron literalmente los mandatos neoliberales, sino que fueron los que les imprimieron características propias acordes a la situación a la que se enfrentaban, usaron sus bagajes como caja de herramientas para resolver conflictos. En un primer momento aparecieron aquellos economistas más confrontativos (como los analizados por Azpiazu y Nochteff, 1994), y una vez consolidada su posición teórica y política como hegemónica en el campo académico y en algunos sectores de la opinión pública, aparecieron los técnicos, los encargados de llevar a cabo y mantener funcionando las reformas de mercado desde el mismo aparato gubernamental.

Así como en las distintas fracciones del empresariado local se consolidaron posiciones afines al programa económico neoliberal, dentro del campo intelectual de economistas (y luego técnicos estatales) comenzaron proponiendo soluciones a problemas específicos, para luego comenzar a estructurar formas de organización y de prácticas cotidianas. Por ello, el régimen convertible no necesitó del apoyo ferviente de las mayorías, sino simplemente su creencia práctica, para que logre ser instituido como un dispositivo que además de ser

económico, gozaba de efectos políticos: establecer una relación de dependencia respecto de los flujos financieros internacionales lo que reclamaba un tipo severo de ejercicio de la autoridad, garantizar certidumbre para los capitales especulativos, entronando a los economistas como los guardianes de la moneda y promotores de una administración austera y eficaz (Heredia, 2011: p. 216). De esta manera, este tipo de articulación tuvo efectos paralizantes a la hora de establecer opciones de salida a la convertibilidad, como también debilitó los mecanismos de resistencia a la aplicación de las reformas. La estructuración de las reformas permitió establecer los límites y las formas de existencia de lo económico concebido desde el mismo Estado, que en términos de Fligstein (1996) es la institución que se encarga de regular las condiciones mínimas y las reglas de funcionamiento de las prácticas económicas (*estructuras de gobernanza*).

Si el marco teórico neoliberal instado desde amplios sectores dominantes de la sociedad argentina proponía el replanteamiento radical del rol estatal y una administración eficiente de sus recursos para superar los fracasos de corregir los desequilibrios macroeconómicos mediante ajustes de corto plazo, proponía a su vez transformación de la sociedad en su conjunto al someterla a un nuevo paradigma de reglas, las del mercado, que siendo ajenas a las voluntades arbitrarias y particulares, desembocaría en un progreso y modernización de la sociedad, como si el subdesarrollo se explicara por la presencia o no de una economía de mercado plena y por la capacidad de lograr crecimiento sostenido. Con su primera gran victoria al controlar la inflación hacia 1991, la opinión pública comenzó a articularse detrás de estos imperativos, que con el correr de los años comenzaría a mostrar sus limitaciones inherentes y su incapacidad de enfrentarlas.

## **II.2. La privatización de SEGBA y la (re)organización del mercado eléctrico.**

Si las primeras privatizaciones se orientaron hacia la absorción de títulos de deuda pública para controlar la crisis fiscal y el déficit en la balanza de pagos, también confirmaron el cambio radical en el papel del Estado. No obstante, la segunda oleada de privatizaciones tuvo la pretensión, al menos en lo discursivo, de combinar objetivos fiscales, de eficiencia y de competitividad en vistas del largo plazo (Gerchunoff et. al., 2003), comenzando por la reforma del sector energético donde se encontraban monopolios estatales estratégicos como YPF, YCF, Gas del Estado, SEGBA, Hidronor y AyEE. Por ejemplo, SEGBA suministraba

energía eléctrica a la zona del Gran Buenos Aires, región que hacia 1989 demandaba el 35% de la energía eléctrica total y el 46% de la energía para uso doméstico<sup>29</sup>.

Durante la crisis hiperinflacionaria incurrió en un proceso de desfinanciamiento y de reducción de la inversión, decantando en períodos de crisis de producción con frecuentes cortes del suministro y un deterioro en la capacidad de enfrentar los vaivenes de la coyuntura económica. Ello contribuyó tanto a fomentar episodios de descontento social como a brindar las condiciones de posibilidad para la transformación del sector eléctrico. No obstante, al proceso de desinversión se le sumó un período de sequía durante 1989 que disminuyó la capacidad de generación hidráulica mientras que la generación térmica no alcanzaba a satisfacer la demanda. Sumado al déficit en la balanza comercial, la importación de energía no pudo ser una solución viable para la coyuntura a enfrentar.

A partir de la sanción de la Ley de reforma del Estado (Ley N° 23.696/89), la Ley de Emergencia económica (Ley N° 23.697/89) y el Marco Regulatorio Eléctrico (Ley N° 24.065/92), el Poder Ejecutivo adquirió competencias especiales para proceder al objetivo de la reestructuración del monopolio de los servicios eléctricos del GBA y delinearon la futura conformación del sector eléctrico: fragmentando la empresa estatal y creando un ente regulatorio del mercado eléctrico, con el objetivo de promover la competencia mercantil cuando fuera posible o establecer precios de referencia cuando aquella no fuera. Siguiendo a Gerchunoff et al. (2003), estos alicientes se combinaban con la justificación ideológica neoliberal de los impulsores de la reforma, la cual implicaba acabar con la inflación, con la crisis del sector externo, con la ineficiencia, con el corporativismo, con la corrupción y con la baja productividad (p. 8).

La Secretaría de Energía (comandada por el ingeniero Carlos Manuel Bastos) fue la encargada de llevar a cabo todas las instancias de negociación y adjudicación de propiedad, así como dictaminar la intervención de SEGBA por el ingeniero Carlos Alberto Mattausch<sup>30</sup> para efectuar su liquidación final en 1991. La primera medida fue la fragmentación del sector en tres: generación, transmisión y distribución; las cuales además se dividieron en distintas unidades de negocio menores con el objetivo de dividir tanto vertical como horizontalmente el monopolio estatal. Así, se pasó de un sector de actividad con control centralizado en el Estado a la conformación de un mercado dinamizado por las fuerzas de la oferta y demanda,

---

<sup>29</sup> Fuente: Ministerio de Energía y Minería.

<sup>30</sup> Futuro presidente del ENRE y representante legal de las empresas privatizadas en la firma de los contratos de concesión, además de ser allegado directo del Ministro de Economía, Domingo Cavallo.

otorgando a las empresas privadas la potestad de determinar los grados de inversión y el control sobre los recursos energéticos, dejando implícita la idea de que el mismo mercado y su competencia inherente iba a “obligar” a las empresas a invertir para sobrevivir y a administrar los recursos de manera eficiente y eficaz, redundando en un beneficio para toda la sociedad.

De esta manera, se subsumió la dirección política del sector a los estímulos económicos otorgados por el mercado, y en segundo lugar, a las regulaciones del ente regulador que, en sus marcos regulatorios y cuadros tarifarios, establecía implícitamente un mínimo de inversión efectiva para garantizar la reproducción del mismo mercado en el tiempo. Aquí aparece una irresoluble contradicción entre la lógica de los mercados perfectos y la no-intervención-estatal: sólo a partir de férreas regulaciones y controles efectivos desde el aparato gubernamental (en todos sus niveles) puede garantizarse la competencia, dado que el capitalismo como modo de acumulación, se orienta a la concentración y centralización de la propiedad causadas por la tendencia decreciente de la tasa de ganancia (Marx, 2014)

La privatización de SEGBA fue discutida en todas las instancias institucionales previstas por la Ley de reforma del Estado, con un tratamiento especial en el Congreso a partir de la conformación de una comisión bicameral encargada de supervisar la labor de la Secretaria de Energía y del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) que se encargó de la valuación de los títulos de deuda ofrecidos a través del método *cash flow* y tomando como referencia su valor nominal<sup>31</sup>. A su vez, el Banco Mundial tuvo su cuota de participación al brindar consultoría financiera (acerca de la capacidad de retirar deuda pública y la futura aplicación de dichos fondos), legal y técnica para la reestructuración.

En este sentido, las ocho empresas resultantes (tres distribuidoras: EDESUR, EDENOR y EDELAP; una transmisora: TRANSENER que operaba a nivel federal; cuatro generadoras: Central Puerto, Central Costanera, Central Pedro de Mendoza y Central Dock Sud) fueron fraccionadas en conjuntos de acciones de distinto grado: A, B y C; las A orientadas a los consorcios administradores otorgaban el directorio de la empresa y no podían venderse en un lapso de 5 años, las B eran orientadas al público en general (aunque conservadas por el

---

<sup>31</sup> Sin embargo, se tomó como equivalencia a efectivo 60 centavos por cada dólar de deuda doméstica y 47,5 centavos por cada dólar de deuda externa.

Estado) y las C estaban reservadas a los empleados de cada una de las empresas bajo el Programa de Propiedad Participada (PPP)<sup>32</sup>.

*Tabla 1. Distribución porcentual de las acciones al momento de la privatización. 1992.*

<i>Empresa</i>	<i>Clase A</i>	<i>Clase B</i>	<i>Clase C</i>	<i>Total</i>
EDENOR, EDESUR y EDELAP	51	39	10	100
Central Costanera y Central Puerto	60	30	10	100
Central Dock Sud	90	-	10	100
Central San Nicolás	88	-	12	100
Central Pedro de Mendoza	90	10	-	100
TRANSENER	51	39	10	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ENRE.

En la tabla 1 se incluyó a la Central San Nicolás, que si bien fue privatizada junto con la empresa AyEE, se encuentra vinculada con la distribuidora EDELAP mediante contratos de suministro eléctrico, al igual que las centrales Costanera y Puerto con las distribuidoras EDENOR y EDESUR. Por ello, se encuentra vinculada parcialmente con el sector eléctrico del Gran Buenos Aires como se verá más adelante.

Las generadoras térmicas a nivel federal se concesionaron mediante el método de propiedad simple<sup>33</sup>, mientras que las hidráulicas se otorgaron en concesión por 30 años a causa de la magnitud de inversión necesaria; las distribuidoras y la transmisora se adjudicaron por 95 años subdivididos en periodos de gestión de 10 años cada uno (excepto el primero que duró 15 años), donde al final de cada uno se abre un nuevo proceso de venta, y si existieran ofertas superadoras a la ofrecida por el concesionario, se realiza un cambio de administrador. Esta competencia virtual promueve incentivos para una gestión que tienda a brindar un servicio óptimo so pena de perder completamente la potestad sobre la inversión realizada, pero paradójicamente, alienta prácticas cortoplacistas de inversión para mantenimiento, eligiendo la *opción blanda* y evitando inversión de riesgo o ampliación de la cobertura en relación al capital necesario para producir efectos apreciables en el servicio.

<sup>32</sup> Consistente en un Fondo Común de Inversión administrado por el Banco Nación de Argentina a favor de los empleados.

<sup>33</sup> Por esta razón el segmento de generación térmica fue el que más se amplió durante el período (Murillo y Finchelstein, 2004), sumado al bajo costo del fuel oil y la facilidad (alta velocidad de construcción y bajo costo) para la instalación de turbinas de ciclo combinado, las cuales operan a bajo costo de manera eficiente y con menor emisión de polución en relación a otras centrales termoeléctricas.



En particular, SEGBA se dividió durante su intervención por el Ministerio de Economía y reestructuró su plantilla de empleados, pasando de 20.271 en 1991 a 15.806 al momento previo a la privatización en 1992 (Shaikh, 1996). La deuda contraída por la empresa estatal no fue trasladada a los compradores, sino que en su mayoría fue asumida por la administración pública ya que eran deudas con el sistema previsional o con el Tesoro Nacional, mientras que gran parte de las deudas comerciales fueron canjeadas dentro del marco del Plan Brady en los años anteriores (Shaikh, 1996: pp. 109 y ss.). Resulta evidente la voluntad del gobierno por sanear las cuentas para atraer inversores y lograr mejores ofertas en lugar de reestructurarla para lograr dinamizar el segmento. Es decir, que la intervención se orientó exclusivamente a garantizar la venta de la empresa y no a evitarla.

De esta manera, la empresa que vendió el Estado no era la misma que operaba: hacia 1992 SEGBA contaba con mayor productividad por empleado, menos pasivos financieros, menor cantidad de empleados (por jubilaciones y negociaciones con el sindicato Luz y Fuerza) y menores índices de pérdida de energía. Esto nos permite suponer que la empresa sufrió una *puesta a punto* antes de la privatización absorbiendo gran parte de las indemnizaciones, estatización de las deudas por transferencias y adelantos desde el Tesoro Nacional, aliviando la carga a enfrentar por la nueva administración. A su vez abre interrogantes sobre la última gestión estatal, puntualmente si tuvo como objetivo la *irreversibilidad* de la reforma, es decir, justificar la reforma como necesaria a través de socavar la *autonomía relativa* del Estado desde dentro de la empresa pública.

Las generadoras se vendieron al mejor postor que pagase en efectivo dado que eran empresas de menor envergadura en un segmento sometido potencialmente a la competencia e incertidumbre, con bajas perspectivas de posibilidad de valorización financiera. Así, fueron compradas por empresas relacionadas a la actividad energética que pasó a ser un servicio de interés general, mientras que los otros dos segmentos quedaron catalogados como servicios públicos<sup>34</sup>. La transportadora TRANSENER, que aglomeró todas las líneas de alta tensión a nivel del Sistema Argentino de Interconexión-SADI (95% de las líneas de transmisión) y opera a nivel federal, tuvo una privatización similar a las generadoras: el consorcio ganador ofertó en efectivo e incorporó desde la ex SEGBA sólo las líneas de extra alta tensión.

---

<sup>34</sup> Ambos tipos de servicio tienen el mismo objetivo: brindar un servicio accesible a todos, a precio razonable y máxima calidad, pero difieren en la lógica que subyace detrás de ellos, el servicio de interés general es pasible de las regulaciones del “libre mercado” mientras que el servicio público posee regulaciones estatales que garanticen sus objetivos de democratización del acceso a los servicios y de igualdad social.

En el segmento distribución, el llamado a licitación no tuvo precios de referencia, aunque fueron comunicados minutos antes de que empiece la subasta para desestimar a los inversores medianos y pequeños. Además, se cruzaron dos criterios para aceptar ofertas: uno en relación a la calificación técnica (para garantizar a actores con experiencia en el sector, es decir, empresas transnacionales) y el otro fue la composición de la oferta (relación efectivo/deuda pública, para sanear la *brecha* de la balanza de pagos). Las distribuidoras al ser empresas con fuerte gravitación en la economía nacional<sup>35</sup>, atrajeron la atención y ofertas de consorcios compuestos por la *comunidad de negocios* (Azpiazu, 2002) por lo que la subasta se orientó hacia la capacidad de capitalizar deuda pública. Para asegurar que no haya objeciones, todos los ofertantes se comprometieron a aceptar los resultados previamente al anuncio del consorcio adjudicado para la concesión, dado que de todas las ex SEGBA, las distribuidoras fueron las empresas que recibieron mayor cantidad de ofertas (ver anexo 1).

En la misma medida en que se disolvió el monopolio estatal, se establecieron pautas y límites a la concentración de la propiedad, donde cada firma no podía ser propietaria de más del 10% de la capacidad de generación total, ni estar integrada verticalmente, es decir, poseer empresas en cada uno de los segmentos, y en el caso de las distribuidoras del Gran Buenos Aires no podían ser propiedad del mismo consorcio ni podían traspasar las jurisdicciones geográficas reglamentadas.

Respecto del origen de los propietarios de las empresas, había limitaciones a los fondos transnacionales, entre ellas, cláusulas que impedían a las firmas extranjeras poseer la totalidad de las acciones de una empresa argentina y condicionaba a su vez el giro de dividendos al país de origen de los fondos. Recién en 1993, con la adenda a la Ley de Inversiones Extranjeras (Ley N° 21.382/76) mediante el Decreto 1853/93 se liberan estas barreras a las inversiones transnacionales, lo cual será central en el ámbito de los servicios públicos, ya que reforzará relaciones de dependencia respecto de los países centrales a partir de la extranjerización de los servicios públicos y la creciente conjunción de intereses entre la burguesía local y las empresas transnacionales a raíz de su vinculación en los directorios de las empresas privatizadas (Dulitzky, 2015; Castellani coord., 2016).

---

<sup>35</sup> EDENOR y EDESUR se instalaron en los puestos 17 y 20 de la cúpula empresarial hacia 1993.

### **II.2.1. Forjando instituciones: Estipulación de roles y funciones de cada uno de los actores emergentes.**

La privatización implicó la creación de nuevos roles e instituciones dentro del sector, relacionadas a funciones contractualmente estipuladas<sup>36</sup>: a) el mercado eléctrico se fracciona en generación, transporte, distribución y grandes usuarios; b) se crea el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA); c) se reorienta el rol de la Secretaría de Energía y la forma del cálculo y objetivos de los cuadros tarifarios.

La Secretaría de Energía, dependiente del Ministerio de Economía, era la encargada de definir e implementar los lineamientos generales de la política energética, dictar la normativa regulatoria, autorizar el ingreso y egreso de agentes al Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), otorgar concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales y autorizar importaciones y exportaciones de energía eléctrica. Sin embargo, la política energética no tiene el mismo cariz que antes, simplemente se subsume al análisis de coyuntura y previsión de problemas de abastecimiento futuros, o eventualmente, la otorgación de subsidios. Según el Marco regulatorio eléctrico, la política energética debe: a) Proteger adecuadamente los derechos de los usuarios; b) Promover la competitividad de los mercados de producción y demanda de electricidad y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; c) Promover la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalación de transporte y distribución de electricidad; d) Regular las actividades del transporte y la distribución de electricidad, entre otras.

El ENRE presidido por Mattausch, procura controlar el cumplimiento de la normativa vigente sobre los segmentos regulados (transmisión y distribución) especialmente en la calidad del servicio técnico y comercial, además, fiscaliza y autoriza la revisión de las tarifas a nivel nacional, se encarga de prevenir las conductas anticompetitivas y controla la gestión ambiental de los actores de la industria. A su vez, tiene la potestad de intervenir en los eventuales conflictos y defiende los derechos de los consumidores cautivos (aquellos que contratan compulsivamente su distribuidora bajo el criterio de división geográfica) organizando audiencias públicas para el tratamiento de los temas conflictivos.

Mientras tanto CAMMESA, creada a partir del Decreto 1192/92, se encarga de coordinar (unir oferta y demanda) las transacciones que ocurren en el MEM y en el Despacho Nacional

---

<sup>36</sup> A partir de los marcos normativos como el Marco Regulatorio Eléctrico - Ley N° 24.065.

de Cargas del SADI. La misma se encuentra integrada por representantes del Estado, donde la Secretaría de Energía tiene poder de veto sobre las disposiciones que tome el directorio, sumado a cuatro representantes de distintas asociaciones civiles que nuclean a cada uno de los segmentos de generación, transporte, distribución y grandes usuarios respectivamente.

De esta manera, el Estado se retira de su posición de rector a un simple garante del funcionamiento de los mercados, apoyándose en ellos para la reproducción social en su conjunto. En los postulados de Poulantzas (1991) esta reorientación de la intervención supone una pérdida de su *autonomía relativa* para subsumirse y adoptar la ideología del bloque dominante a través de la aceptación de los postulados del *mainstream* económico. Así, se limitan las herramientas estatales de control sobre los procesos productivos, y en última instancia, se cristaliza la victoria de la fracción hegemónica sobre el resto de los sectores subalternos.

Una novedad en el diseño de la privatización es la creación del Mercado Eléctrico Mayorista y su desdoblamiento en dos tipos de mercados, Mercado Spot y Mercado a Término: El MEM es el mercado que vincula a todos los agentes operadores del sector eléctrico, tanto usuarios como productores y es el espacio donde se producen la mayoría de las transacciones comerciales (93% de la demanda). A su vez, cada submercado opera con lógicas distintas: el Mercado *Spot* está sometido a la lógica de la competencia dado que la empresa que administra los despachos de energía (CAMMESA) entrega la electricidad según orden de precios de menor a mayor hasta satisfacer la demanda, mientras que en el Mercado a Término la electricidad se encuentra previamente contratada mediante convenios cuyos precios son distintos a los del *Spot*, dimensión central para entender la dinámica entre generación y distribución durante los primeros años de la gestión privada.

Las empresas generadoras se encargan de la transformación de otras fuentes energéticas en electricidad. El segmento opera en contexto de competencia ya que las empresas vierten sus productos en el MEM (sea *spot* o a término). En Argentina priman la generación hidráulica y la térmica, y en una proporción mínima (menor al 8% de la capacidad instalada total), la generación nuclear. El Estado sigue manteniendo hacia 1992 participación en la generación hidráulica, mientras que la generación térmica se transfirió casi en su totalidad a empresas privadas y fue el tipo que más amplió la inversión. Según Murillo y Finchelstein (2004), a nivel federal mantuvo niveles bajos de concentración en virtud de los marcos normativos, pero en contraste, a nivel del GBA existe una fuerte presencia de empresas vinculadas propietaria y comercialmente.

El segmento transmisión se encarga de recibir la energía de las generadoras y despacharlas tanto en el MEM como en las distribuidoras o los grandes usuarios según el tipo de contrato que mantengan. Si la generación puede ser sometida a la competencia mercantil, el transporte es un monopolio natural y está sujeto a regulación tanto de precios de referencia internacionales como a estándares de calidad del servicio prestado, a la vez de que no puede cobrar dividendos por compra o venta de energía, sino que su tarea queda confinada al transporte y a la transformación según la tensión requerida por el contratante del servicio.

La distribución goza de una división geográfica de la jurisdicción y son las responsables de abastecer a los usuarios finales. Como es un mercado monopólico, queda en manos del Estado y el ENRE la regulación de los precios y los estándares de prestación de servicio. Las distribuidoras son las únicas responsables ante los usuarios sobre las condiciones del servicio. Las empresas más importantes del segmento a nivel federal son EDENOR y EDESUR ubicadas en el GBA.

Los grandes usuarios contratan en forma independiente el servicio en el MEM, a un precio menor que el estipulado en los cuadros tarifarios de distribución. Teniendo en cuenta que los GU son empresas industriales y comerciales con altos consumos energéticos, permite disminuir los costos fijos para su actividad económica. A su vez, se distinguen tres subconjuntos según consumo: los Mayores (GUMA) aquellos consumidores de más de 1mW, los Menores (GUME) con consumos mayor o igual que 30 kW y menor a 2000 kW (medición triple tarifa) y los Particulares (GUPA) que detentan un consumo mayor o igual que 30 kW y menor a 100 kW (medición simple tarifa).

Los cuadros tarifarios cristalizan la taxonomía de los usuarios cautivos que contratan compulsivamente su servicio con la distribuidora que opera en su zona geográfica. Los cuadros tarifarios<sup>37</sup> tienen divisiones según cantidad de consumo (T1, T2 y T3) y fijan el monto a facturar según un costo fijo y un costo variable. El costo fijo es el costo del suministro sumado al *pass-through* (que contiene un estimativo del precio medio general de la energía y los costos del transporte) y el VAD (valor agregado de distribución), es decir, que todos los costos del manejo de la energía culminan siendo pagados por los usuarios finales<sup>38</sup>.

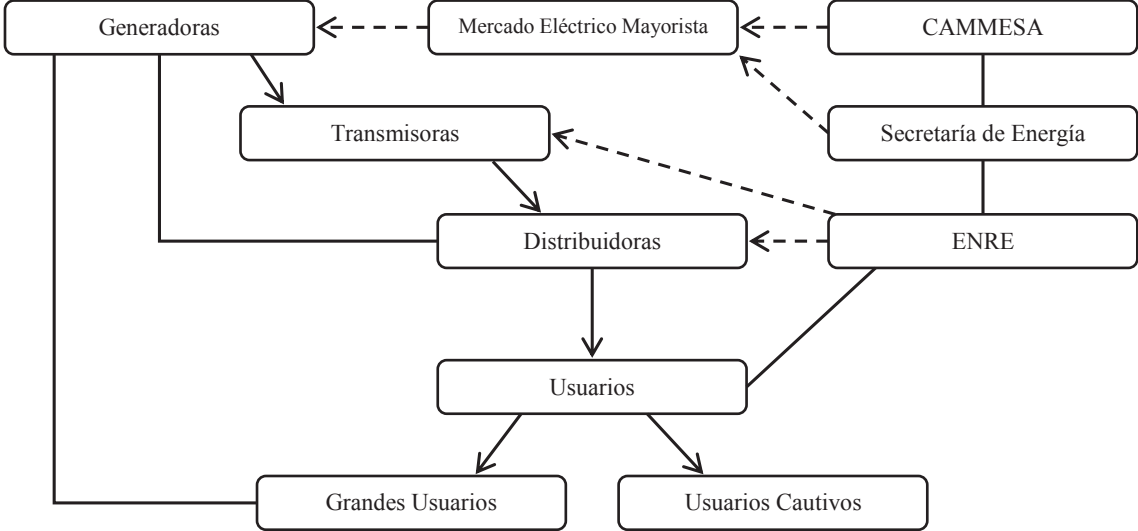
---

<sup>37</sup> Ver Tabla 9 en el Capítulo III.

<sup>38</sup> Al respecto ver apartado III.2.1. sobre la relación entre usuarios, Grandes Usuarios, distribuidoras y cuadros tarifarios.

Bajo el rótulo de costo variable se integran los valores agregados de orden coyuntural: la cantidad consumida, el precio estacional, la importación de energía, entre otras<sup>39</sup>.

Gráfico 1. Organización del sector eléctrico según proceso productivo.



Las líneas punteadas implican regulación o supervisión. Las flechas implican el recorrido de la energía comercializada. Las líneas implican interrelación (dependencia presupuestaria en el caso de los estatales y compra-venta en el caso de las empresas). Por último, la que relaciona Usuarios con ENRE es en carácter de representación. Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Energía y Minería.

**II.2.2. Los consorcios ganadores de las adjudicaciones: los actores económicos administradores del mercado eléctrico.**

En este apartado se identificarán los actores económicos que ocupan los espacios de comercialización abiertos por los marcos normativos formales, con el objetivo de introducirlos dentro de dinámicas más amplias que el hecho de formar parte de un sector de actividad que se estructura según lo esquematizado en el gráfico 1.

El proceso de oferta y adjudicación de propiedad de los consorcios administradores de las empresas privatizadas permitió la conformación de un campo orientado a la explotación económica de un nuevo mercado en ciernes. Como ya se dijo, los consorcios estaban compuestos por tres actores económicos claramente diferenciados: empresas de origen nacional vinculadas a los GEN<sup>40</sup>; empresas transnacionales especializadas en la actividad; y

<sup>39</sup> Fuente: subanexo 2 del contrato de concesión de EDENOR, EDESUR y EDELAP.  
<sup>40</sup> Y a la política de negociación del ajuste descrita en los apartados anteriores.

bancos o fondos de inversión propietarios de deuda pública. Esta *comunidad de negocios* – que detenta intereses disímiles hacia el interior– fue un requisito para acceder a la subasta, con el objetivo de resolver la mayor cantidad de conflictos económicos y políticos como sea posible: absorber deuda pública, contribuir como compensación de los efectos nocivos sobre los GEN, lograr un horizonte de eficiencia a largo plazo y resolver la disputa distributiva entre el capital local y el capital transnacional (Azpiazu, 2002). La conformación de estos consorcios permitió establecer las formas de lo económico a partir de la intervención estatal, tendiendo a profundizar la extranjerización de la economía. Retomando a Fligstein (1996), el Estado es la institución que establece las *estructuras de gobernanza* que incluso, en sus efectos, pueden llegar a socavar su misma *autonomía relativa*.

Así se conformaron los consorcios que fueron los destinatarios de las acciones clase A y la mayoría propietaria, y con ello, la conducción de los recursos energéticos del país. En el mismo sentido, las acciones de clase B fueron retenidas por el Estado durante los primeros años y luego pudieron ser compradas por el público en general. Como se dijo, las acciones clase C quedaron confinadas a fondos comunes de inversión administrados por el Banco Nación de Argentina en beneficio de los empleados de las ex SEGBA.

En base a la información condensada en las memorias de la privatización<sup>41</sup> como en los informes anuales del ENRE se pudo reconstruir el proceso de licitación e identificar a cada uno de los accionistas que conforman y originan el mercado eléctrico del Gran Buenos Aires (Ver Anexo 1).

Las generadoras más pequeñas, central Dock Sud S.A. y central Pedro de Mendoza S.A. fueron privatizadas durante el mes de octubre de 1992, con una distribución 51% 39% 10% (acciones clase A, B y C, respectivamente), y 51% clase A y 49% clase B<sup>42</sup> la segunda. Ninguna de ellas retiró deuda pública y fueron pagadas en efectivo.

La central Pedro de Mendoza, que contaba con 58 mW de potencia y sin pasivos, fue comprada por el consorcio Acindar/Massuh S.A. (a una proporción 48,96% A y 37,44% B, la primera empresa ligada a la industria del acero mientras que la segunda a la actividad papelera, ambos con consumos energéticos catalogables como Grandes Usuarios) a un precio de 8,5 millones de dólares en efectivo y fue adjudicada el 01/10/1992. La central Dock Sud S.A. adjudicada el 05/10/1992 contaba con una generación de 211 mW, se encontraba libre de

---

<sup>41</sup> Disponibles en <http://mepriv.mecon.gov.ar/segba/Index.htm>. A los fines expositivos, las descripciones subsiguientes se basan en las fuentes nombradas.

<sup>42</sup> Por la reconversión de las acciones clase C en clase B en el marco de la Resolución SEE 0167/1992.

deudas y fue comprada a un precio de 25 millones de dólares en efectivo por Polledo S.A.<sup>43</sup> junto British Gas bajo el nombre de Inversora Dock Sud S.A. (51% de acciones clase A y 12% B), y Bidas y Astra (18% y 9 % de acciones B respectivamente), las dos últimas relacionadas al sector energético (específicamente al petrolero) desde los años '70 y '80 a partir de distintos contratos de explotación periférica con YPF.

Las generadoras más grandes, Central Puerto y Central Costanera fueron adjudicadas durante Abril y Mayo de 1992, ambas a consorcios con fuerte influencia del capital chileno. Central Puerto fue comprada por el consorcio Chilgener y Otros por un precio de 92,15 millones de dólares y asumiendo un pasivo de \$50 millones por el 51% de las acciones A (Chilgener 49,5%, Chilectra quinta región 10,5%), mientras que el 30% clase B restante se mantuvo en manos del Estado y luego se distribuyó desde 1996 entre pequeños accionistas. La generadora contaba con una capacidad instalada de 1009 mW y, al igual que Central Costanera, gozaba de contratos de suministro con las distribuidoras ex SEGBA, lo que, como se verá más adelante, les permitía un negocio seguro independientemente de la variación del precio del *mercado spot*.

En el caso de Central Costanera, una generadora de 1260 mW sin pasivos, fue adjudicada al consorcio compuesto por: Empresa Nacional de Electricidad S.A. (Endesa Chile), Endesa España, Enersis de Chile, Chilectra, Inversora Patagónica (luego Maipú Inversora) e Inter Río Holding (las dos últimas subsidiarias y filiales del grupo Pérez Companc) y Costanera Power Corp. (empresa energética de EEUU); por un monto de 90,1 millones de dólares en efectivo por el 60% del paquete accionario total. El stock de acciones clase B se mantuvieron en manos del Estado y fueron comercializadas en los años subsiguientes.

Es menester destacar que Chilectra y Chilquinta forman parte del grupo Enersis que es filial de Endesa Chile (Serra, 2002, pp. 26-35), la cual también participó de las privatizaciones en Argentina junto con la filial Endesa España, todas ellas subsidiarias de ENEL Italia, apareciendo así los primeros indicios de concentración y centralización en el mercado eléctrico del GBA. Por ello, y en relación a la tendencia de la extranjerización de la economía argentina se verifica que en un inicio los capitales transnacionales optaron por una estrategia de inversión extensiva y diversificada, que luego y con el madurar del modo de acumulación convertible, se transformó en intensivo y en profundidad a partir de la retirada de los GEN y el Estado (Gaggero, Schorr y Wainer 2014, p. 152).

---

<sup>43</sup> Filial del Grupo Roggio, vinculado particularmente a la obra pública e infraestructura.



Ponderando las deudas que poseía Central Puerto a la hora de la privatización en relación al monto pagado y la potencia instalada, pareciera que la oferta es exagerada comparada con la pagada por Central Costanera (92,15 millones de USD la primera, 90,12 la segunda ). No obstante, puede interpretarse que su estrategia se encontró en instalar la mayor cantidad de directores afines al grupo de origen en las distintas empresas del sector más que en establecer una compra barata, con el objetivo de estructurar vínculos de confianza en un mercado incierto.

Así, cada empresa contenía un total de 9 directores los cuales correspondían 5 a los accionistas clase A, 3 a los accionistas clase B y 1 a los accionistas clase C (PPP) siempre y cuando superen el 6% del total de acciones<sup>44</sup>. Esta estructura deja entrever, en las empresas distribuidoras puntualmente, que durante los primeros años el Estado se encontraba subrepresentado, dado que los consorcios con el 51% de acciones podían detentar la presidencia, vicepresidencia del directorio y 3 directores (5 en total) a razón de 10% por representante, el Estado con el 39% sólo podía acceder a 3 directores a razón de 13% de acciones por director.

En las generadoras esta situación estaba más equilibrada porque los consorcios poseían el 60% y el Estado el 30%, manteniendo la misma distribución de directores. Así, el grupo Endesa en Central Costanera controlaba 3 directores (y participaba en la votación de un cuarto director afin) en virtud de su 42% de acciones clase A, mientras que en Central Puerto las subsidiarias del mismo grupo controlaban otros 2 directores (con votación en un 3ro) en relación a su 15% de acciones clase A vía Chilquinta y 15% vía Pacífico Internacional (ver Tabla 3 en el capítulo III).

A pesar de haberse privatizado bajo la órbita de AyEE, Central San Nicolás se encuentra vinculada a EDELAP mediante contratos de provisión y cuenta con 650 mW de potencia instalada. La generadora se vendió en mayo de 1993 al consorcio compuesto por AES Incorporated (energética estadounidense), CEMAS Corporation (financiera estadounidense) y ORMAS SAICIC (constructora argentina) (36,38%; 32,79% y 18,83% respectivamente) a un precio de 10 millones de dólares en efectivo y 56,1 millones en títulos de deuda, contrayendo un pasivo de 46,50 millones. El 12% de acciones restante corresponden al PPP.

La transportadora TRANSENER, que detentaba 7.453 km de líneas de alta tensión, sin pasivos, fue adjudicada en un 65% (51% de acciones A y 14% de acciones B) el 16/07/93 al

---

<sup>44</sup> Fuente: Estatutos de las empresas y Memorias de la Privatización.

consorcio Citelec S.A.<sup>45</sup> compuesto por: Eléctrica del Plata S.A., Duke Transener, Energy Transener S.A., National Grid Finance, SADE, Inter Río Holdings y The Argentina Investment Company. La empresa fue comprada por 234 millones de dólares en efectivo y tiene la particularidad de operar a nivel federal, a diferencia del resto de las empresas analizadas en este apartado, y sólo absorbió de SEGBA las líneas de extra alta tensión.

Las distribuidoras de la región central del GBA, EDENOR y EDESUR, se adjudicaron en la misma licitación con fecha de 31/08/1992, donde los consorcios oferentes fueron los mismos para ambas subastas. El objetivo principal de la venta fue la absorción de títulos de deuda pública, lo que se cristaliza en la composición de los consorcios.

EDENOR, con casi dos millones de usuarios<sup>46</sup>, fue comprada por Electricidad Argentina S.A. (51%), compuesta por: Astra, Endesa España, Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana de España, Societé D'Aménagement Urban et Rural de Francia, Electricité de France y el banco JP Morgan de Estados Unidos. Mientras el 39% restante lo mantuvo el Estado hasta 1994/1995. El monto ofrecido fue de 30 millones de dólares en efectivo junto a 398 millones de dólares en títulos de deuda, absorbiendo además el pasivo de EDENOR estimado en \$95 millones.

EDESUR, que contaba 1,8 millones de clientes<sup>47</sup>, fue adjudicada al consorcio Distrielec Inversora (51%), compuesto por: Compañía Naviera Perez Companc (la cual inició sus negocios vinculándose a YPF), Distribuidora Chilectra, Enersis, Endesa de Chile y el grupo PSI Energy de Estados Unidos. El 39% restante se mantuvo en manos del Estado hasta 1995. Por la empresa se pagaron 30 millones de dólares en efectivo y absorbió 481 millones de dólares en títulos de deuda, incorporando un pasivo de \$135 millones.

Finalmente, EDELAP, la distribuidora que controla el Gran La Plata<sup>48</sup> y la generadora Central Dique, contaba en 1992 con 240 mil clientes y un pasivo de \$19 millones, fue adjudicada el 21/12/1992 a la firma Compañía de Inversiones en Electricidad S.A., conformada por: Houston Industries, Houston Lighting and Power Company, Houston Argentina (todas de capitales estadounidenses), Techint (empresa industrial argentina orientada a la elaboración del acero) en conjunto a su filial Inversora Catalinas, y el fondo de

---

<sup>45</sup> Conformado fundamentalmente por capitales estadounidenses y filiales del grupo Pérez Companc.

<sup>46</sup> Distribuidos en: mitad norte de la Ciudad de Buenos Aires, General San Martín, Tres de Febrero, Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar, Pilar, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Miguel, Moreno, General Rodríguez, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Merlo, Marcos Paz, General Las Heras y La Matanza.

<sup>47</sup> Residentes de: Zona sur de Ciudad de Buenos Aires, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Cañuelas, San Vicente, Presidente Perón, Florencio Varela, Quilmes y Berazategui.

<sup>48</sup> Zona compuesta por La Plata, Ensenada, Berisso, Punta Indio, Brandsen y Magdalena.

inversión Citicorp Equity Investment (una sociedad argentina, con participación del Citibank y del grupo Wertheim). Por la misma abonaron u\$s 5 millones en efectivo mientras que el restante 134 millones de dólares lo pagaron con títulos de deuda pública. El 39% restante lo mantuvo el Estado hasta 1996.

Tabla 2. Síntesis de los resultados de la privatización. 1993.

Adjudicación	Unidad de Negocios	Tiempo de Concesión	Adjudicación e Integrantes	Monto Efectivo*	Títulos Deuda*	Pasivo*	Capital Social*	Tamaño
Decreto 1323/92	EDENOR	95 Años	<b>Consorcio Electricidad Argentina S.A. (51%):</b> Astra CAPSA (Argentina), Empresa Nacional de Electricidad de España (España), Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana SA (España), Societé D'Amenagement Urban et Rural (Francia) y Electricité de France (Francia). Estado (39%). PPP (10%).	30,00	398	95,00	831,00	1,9 millones de usuarios
	EDESUR	95 Años	<b>Consorcio Distrielec Inversora S.A. (51%):</b> Compañía Naviera Pérez Companc SA (Argentina), Distribuidora Chilectra Metropolitana SA (Chile), Enersis SA (Chile), Endesa SA (Chile) y el grupo PSI Energy, Inc. (EEUU). Estado (39%). PPP (10%).	30,00	481	135,80	992,00	1,8 millones de usuarios
Decreto 1795/92	EDELAP	95 Años	<b>Consorcio Coinelec S.A. (51%):</b> Houston Industries, Inc., Houston Lighting and Power Company, Houston Argentina (EEUU), Techint Cia. Técnica Internacional SA (Argentina) e Inversora Catalinas SA (Argentina). Estado (39%). PPP (10%).	5,00	134	19,08	44,00	240.000 usuarios
Decreto 1501/93	TRANSENER	95 Años	<b>Consorcio Citelec S.A. (51%):</b> Eléctrica del Plata S.A. (Argentina), Duke Transener Inc. (EEUU), Energy Transener S.A.( EEUU), National Grid Finance B.V. (Reino Unido), SADE (Argentina), inter Río Holdings Establishment (Argentina) y The Argentina Investment Company (EEUU). Estado (39%). PPP (10%).	234,00	-	-	s/d	7.453 km
Decreto 839/92	Central Costanera	30 Años	Endesa, Enersis, Chilectra, Inversora Patagónica, Inter Rio Holdings y Costanera Power Corporation. (60%). Estado (30%). PPP (10%).	90,12	-	-	134,00	1.260 mW
Decreto 504/92	Central Puerto	-	Chilgener S.A. (Chile) y Chilquinta S.A. (Chile) (60%). Estado (30%). PPP (10%).	92,15	-	50	84,00	1.009 mW
Decreto 967/93	Central San Nicolás	-	AES San Nicolás Incorporated (EEUU), CEMAS Corporation (EEUU), ORMAS SAICIC (Argentina) (88%). PPP (12%).	10,00	56,10	46,50	75,10	650 mW
Decreto 1789/92	Central Dock Sud	-	Polledo S.A.I.C. y F. (Argentina) y British Gas (Reino Unido) (63%); Bridas Austral S.A. (Argentina) y Astra CAPSA (Argentina) (27%). PPP (10%).	25,00	-	-	19,00	211 mW
	Central Pedro de Mendoza	-	Acindar S.A. (Argentina) y Massuh S. A. (Argentina) (90%). PPP (10%).	8,50	-	-	8,00	58 mW

\* Montos expresados en millones de u\$s corrientes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los informes anuales del ENRE y del Ministerio de Energía y Minería.

### II.3. Quiebres y continuidades: Una evaluación del proceso de reforma.

A partir de la descripción esbozada en el apartado anterior, se develan algunos rasgos característicos de las privatizaciones en Argentina: la tendencia a la concentración y centralización de la propiedad, incluso ante la existencia de marcos regulatorios que prohíben la reintegración vertical de la propiedad o acaparar amplias cuotas de mercado a partir de la integración horizontal. La estrategia de las empresas transnacionales especializadas en la energía eléctrica no puede atribuirse a la necesidad de cooptar todos los ámbitos posibles del nuevo mercado en ciernes, sino a la intención de distribuir directores y participación en la mayor cantidad de empresas posibles (y con ello acceso a información privilegiada en los distintos segmentos del sector eléctrico). Por ello, la primera estrategia de las empresas transnacionales en el sector eléctrico del GBA es la *estrategia extensiva* a través de la diversificación de la inversión en distintas unidades de negocios, en relación también a la incapacidad de poder detentar el 100% del paquete accionario en empresas argentinas hasta la reforma de la Ley de Inversiones Extranjeras.

Consecuentemente con las interpretaciones relacionadas con el contexto de incertidumbre respecto del mediano plazo en un país con antecedentes recientes de inestabilidad monetaria, jurídica, política y debilidad regulatoria estatal, la inversión de los capitales extranjeros tendió hacia la distribución en varias empresas antes que a la especialización en sólo un segmento o a concentrar sus inversiones en una sola empresa. Al estar fraccionada y diversificada la propiedad, se deriva que la inversión de riesgo y orientada al desarrollo de las fuerzas productivas se encuentra claramente en un segundo plano de la estrategia inicial de los consorcios propietarios de las privatizadas.

En el marco de los GEN, pueden apreciarse la aparición del elenco de la burguesía local en varias instancias de la compra de activos de SEGBA, tanto como ganadores como perdedores de la licitación (ver anexo 1 donde se muestran todos los ofertantes). Vinculado a lo expuesto previamente, la participación de los GEN es considerada como una *política de compensación* y de valorización financiera como también una estrategia de diversificación en el corto plazo que puede ser útil en el caso de aquellas empresas con altos consumos energéticos, a partir de abaratar el gasto en los costos fijos para la producción como puede ser el caso Techint, Acindar y Massuh. Otros como Pérez Companc, Astra y Bridas ya contaban con experiencia en el sector energético, por lo que su presencia no resulta peculiar, incluso aunque su participación sea a través de sus filiales financieras. Ahora bien, otro dato interesante de la privatización es que los bancos tenedores de deuda externa (e interna como el caso de la

familia Werthein) sólo licitaron en las empresas distribuidoras, el segmento menos sometido a la competencia, con mayor capacidad de originar utilidades, permitiéndoles así valorizar sus títulos de deuda en un doble movimiento: al canjear por activos físicos títulos que cotizaban a un precio mucho menor en el mercado secundario de bonos, y permitirles además internalizar los dividendos generados por las empresas con tarifas dolarizadas en contexto de plan de convertibilidad.

Este aspecto permite establecer un contrapunto respecto de Gerchunoff et. al. donde los autores consideran la reforma como un “buen comienzo” (2003: pp. 34 y ss.). Retomando lo expuesto, desde el inicio de la privatización, y excediendo a las bondades normativas del marco legal, las empresas involucradas en el nuevo mercado eléctrico desplegaron sus inversiones en pos de garantizarse posiciones privilegiadas respecto de sus estrategias más amplias. Las transnacionales buscaron seguir incrementando su participación en el sector, las empresas vinculadas a los GEN procuraron valorizar financieramente sus inversiones, y en última instancia, satisfacer la demanda energética de sus otras empresas a un costo reducido, y las financieras a canjear sus bonos depreciados por activos físicos.

En este sentido, las características estructurales del sector pueden entenderse como una profundización de las estrategias empresariales desplegadas desde el inicio del mercado privado de energía eléctrica dentro del marco del diseño de la privatización, y en menor medida, como una degeneración del rol de vigilancia y *policía* del aparato regulatorio gubernamental, dado que permitió por acción u omisión, que distintas firmas vinculadas por lazos de propiedad se reintegren verticalmente vía contratos a término sin recibir sanciones por parte del ENRE<sup>49</sup>, a la vez que un núcleo reducido de empresas comenzaba a gravitar fuertemente a nivel federal, donde las primeras 5 empresas generadoras vendían el 71% de la energía total facturada (Informe anual ENRE 1999, pp. 15).

Partiendo del supuesto de que el Estado es un actor clave en la constitución y en la estabilización de los mercados (Fligstein, 1996: p. 660), la privatización es una variante de estos roles y funciones tendientes a establecer *concepciones de control* dado que el Estado diseñó tanto la estructura del mercado eléctrico como los marcos normativos que se ejercen sobre el mismo. Por ello, los quiebres que supuso la reestructuración del sector operaron en varios niveles: a) en el Estado y sus herramientas y dispositivos en cuanto al control de los

---

<sup>49</sup> Si bien una misma empresa no podía poseer más del 10% de la potencia instalada a nivel nacional, distintas empresas vinculadas a un mismo grupo empresario excedían con creces ese porcentaje. En igual medida al poseer activos en los distintos segmentos de la industria, algunos grupos comenzaron a reintegrarse verticalmente tanto comercial como propietariamente. Ver Capítulo III.

recursos energéticos, donde se desplazó desde el control efectivo de los recursos hacia la posición de regulador y confiar en la interpretación de las empresas para impulsar inversión y ciclos de desarrollo de las fuerzas productivas; b) en las empresas generadoras particularmente ya que a nivel federal fueron sometidas a la lógica del mercado, donde la energía más barata se despachaba primero, mientras que el resto de los segmentos tuvieron una simulación de competencia a través de la implementación de precios de referencia; c) y sobre los usuarios, que encontraron una descentralización de la elevación de los reclamos, con distintos niveles y jurisdicciones a la hora de contactarse con las empresas<sup>50</sup>; d) sobre la tarifa que se orienta a la cobertura de costos en detrimento de la utilización política y redistributiva que tuvo otrora la tarifa de SEGBA. A su vez, dentro de la dimensión de los procesos de trabajo, se observa una tendencia general a generar mayor productividad a menores salarios relativos (Shaikh, 1996: p. 122; Azpiazu y Schorr, 2001: p. 66), y con ello, una subordinación del trabajo hacia el capital mucho más acentuada que durante la era de los monopolios estatales, situación que también se refleja en la privatización del sector eléctrico chileno (Serra, 2002: p. 25).

La debilidad del marco regulatorio puede considerarse una continuidad dentro de la dinámica del sector: SEGBA recibió prácticamente nulas penalidades, situación que durante la gestión privada no manifiesta un cambio significativo, por ejemplo, en el retraso de 3 años para aplicar penalidades tras el siniestro en la subestación Azopardo de EDESUR (Azpiazu, 2002; Gerchunoff et. al., 2003). En el marco regulatorio se produjeron modificaciones sobre la forma de cálculo tarifario que fue fijado en dólares con precios de referencia estadounidenses<sup>51</sup> mediante un índice combinado de precios estadounidense (67% del precio mayorista y 33% del precio minorista). Teniendo en cuenta el descenso de los costos en el segmento generación, la tarifa de distribución abonada por los usuarios cautivos era similar a la pagada a SEGBA, sólo que el precio en el mercado mayorista era marcadamente inferior (Devoto y Cardozo, 2002).

En cuanto a las continuidades que pueden encontrarse dentro de la estructura económica nacional, los grandes grupos económicos que salieron victoriosos luego de la *década perdida* encontraron en las privatizaciones nuevos nichos para extender su patrimonio a partir de la utilización práctica de su amplio capital económico y social condensado durante los periodos

---

<sup>50</sup> Es decir, dependiendo del tipo de reclamo a efectuarse, la autoridad es distinta, dividiéndose la responsabilidad entre el ENRE, las empresas y la Secretaría de Energía.

<sup>51</sup> Sin ahondar demasiado en la disgregación, la dolarización de las tarifas es de cuestionable legalidad por el mismo marco normativo de la Ley de Convertibilidad que buscaba evitar la dolarización de la economía (Azpiazu, 2002)

anteriores. Por ello, en el conjunto de las privatizaciones se nota la fuerte presencia del capital nacional reproduciendo su peso estructural de otrora, situación que en el corto plazo rápidamente comenzará a revertirse permitiendo la aparición de nuevos actores: la concentración y centralización parecen ser las características propias de la economía del plan de convertibilidad, que al reducir las barreras a los desplazamientos de capital, permite mayor pragmatismo a la hora de diseñar estrategias de inversión y/o retirada (Gaggero, 2015).

Es decir que los quiebres se dieron a nivel sectorial primordialmente, a partir de la reforma integral de los roles y funciones establecidos para cada uno de los actores componentes y la dinámica de relación entre ellos. Si antes la producción y comercialización de energía eléctrica del GBA estaban centralizadas en una sola empresa, la articulación del mercado mayorista con las distribuidoras permitió descentralizar la toma de decisiones, logrando menor discrecionalidad a la hora de consensuar el precio de las tarifas, en contraste con lo ocurrido en otras empresas privatizadas (e.g. ENTel) cuyas tarifas fueron sometidas a revisión numerosas veces. Sin embargo, a través del mismo diseño privatizador que buscaba desplegar mecanismos de disciplinamiento vía competencia mercantil, se abren otros espacios de interrelación de actores y empresas.

Los contratos a término, como caso paradigmático de estos nuevos espacios, son convenios entre empresas para contratar exclusivamente el suministro de energía eléctrica, en el cual intervienen generadora y distribuidora o Gran Usuario, sin relacionarse con otros actores del sector eléctrico. Si bien estos contratos adoptan los precios de referencia sugeridos por los entes regulatorios provinciales y nacionales, en última instancia rige el precio acordado entre las empresas involucradas en la compraventa de electricidad. De esta manera se producen mercados “paralelos” que detentan una lógica distinta a la situación de competencia que puede observarse en el Mercado Eléctrico Mayorista. Por ello, los contratos a término no son solamente acuerdos de suministro, sino que son nichos de mercado que refuerzan posiciones de privilegio a partir de la posibilidad de movilización de recursos por parte de las empresas, en rigor lo *no-contractual-del-contrato*, para internalizar beneficios extraordinarios.

En este sentido, puede interpretarse la conformación de una *doxa* dentro de la estructura del mercado eléctrico, sustentada en la consolidación de *concepciones de control* distintas de la normativa impulsada desde el Estado: la *estrategia extensiva* y la celebración de contratos a término estructuran, y son condiciones de posibilidad para, la aparición de *concepciones de control*, de reglas que delimiten lo *esperable* del mercado eléctrico. Así, a través de la



socialización y la consolidación de relaciones comerciales entre los segmentos del sector eléctrico, se aprenden y aprehenden las dimensiones morales del mercado.

En el Pliego de Bases y Condiciones de la privatización de SEGBA, en el Anexo XXV (Contratos de Suministro de Energía) se encuentran los detalles de la obligación por parte de las distribuidoras Norte y Sur (futuras EDENOR y EDESUR) a contratar de manera exclusiva con las centrales Puerto y Costanera, y el resto de la demanda comprarla desde el MEM, y según el Anexo XI del Pliego de la Central San Nicolás, ésta debe proveer a EDELAP mediante el mismo mecanismo. El precio de referencia también se encuentra previamente contratado por lo que no es afectado por la competencia mercantil ni la regulación efectiva del ENRE. No obstante, esta característica del mercado no puede atribuirse a la propiedad compartida o las prácticas colusivas entre los distintos segmentos, dado que está incluida dentro de las reglamentaciones previas a la privatización y sus costos están contemplados en los cuadros tarifarios de distribución, situación que efectivamente contribuye a establecer situaciones de privilegio.

Lo cierto es que las empresas ofertantes conocían estas obligaciones y pudieron orientar la compra de distintos activos con las garantías de rentabilidad asegurada a partir de esta integración vertical contractual, habilitada por los marcos regulatorios: tanto Chilectra, como AES, Endesa y Pérez Companc aparecen como propietarios de las generadoras y las distribuidoras al mismo tiempo, en la misma medida que varias empresas que perdieron la subasta también tuvieron esa misma intención<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Como el grupo Roggio, Electricité de France y Astra. Ver Anexo 1.

## **Capítulo III**

### **La dinámica entre los actores del mercado eléctrico del Gran Buenos Aires: propiedad, relaciones comerciales, estructura productiva y regulación estatal (1992-2000).**

A partir del análisis del patrón de acumulación y el efecto de las reformas sobre la estructura e institucionalización del mercado eléctrico del Gran Buenos Aires esbozados en el capítulo anterior, se describirán las principales características de la estructura del mercado eléctrico post privatización, para de esta manera, vislumbrar los márgenes de acción de los distintos actores sociales y, con ello sus estrategias empresariales de acumulación. Para tal motivo se analizará la evolución de la propiedad de las distintas unidades de negocios, procurando establecer tipos de vinculaciones entre ellas. En segunda instancia se describirán las dinámicas comerciales posibilitadas por la estructura del mercado.

También se buscará la cristalización del perfil empresarial y las estrategias de acumulación sobre la estructura productiva, a partir de la evolución de las utilidades y rentabilidades y las particularidades de la inversión según las características de cada segmento involucrado en la industria de la electricidad evidenciando las características del desempeño empresario durante el período 1992-2000. Como dimensión final de análisis, se describirá el tipo de intervención estatal y sus consecuencias sobre su capacidad efectiva de regulación y control, en relación a un mercado que tiende a la concentración propietaria y a la disminución de la competencia.

#### **III.1. La evolución de la propiedad de los consorcios administradores.**

En relación con la intensa presencia de capitales foráneos en la oferta pública para la administración de las ex SEGBA, en este apartado se pondrá el foco en las vinculaciones de propiedad entre las empresas del sector durante el periodo 1992-2000. Este recorte responde a una situación contextual: comienza con la privatización y finaliza con la caducidad de los contratos de suministro compulsivos entre las ex SEGBA estipulados por los contratos de concesión. A su vez, este recorte posee un quiebre central: en 1998 culmina el primer periodo de 5 años en el cual no podían transferirse acciones clase A y coincide con la retirada del Estado de los directorios de las empresas del sector eléctrico del GBA.

De la tabla 2 se desprende una fuerte presencia de empresas chilenas: Enersis, Chilgener, Chilquinta, Chilectra y Endesa filial Chile. También aparecen más desagregadamente empresas de los países centrales, siendo las europeas Endesa de España y EDF y SAUR ambas de Francia, mientras que las firmas estadounidenses son AES, Entergy, Houston Energy y PSI. Como se dijo, los grupos económicos nacionales Pérez Companc, Techint, Bidas y Astra aparecen en todos los segmentos vinculados a las empresas transnacionales. A la vez, para completar el cuadro, es notable la presencia de firmas financieras a lo largo de los segmentos, tanto filiales de los GEN como bancos acreedores de deuda pública.

Hacia 1993 y habiendo cumplido el primer año de concesión, la presencia de filiales relacionadas a ENEL Italia merece una mención especial: la italiana controla Endesa España, la cual posee su filial chilena Endesa y a la vez es accionista minoritaria de Enersis (y mayorista de la misma desde 1998). Esta última es accionista mayoritaria de Chilectra y minoritaria de Chilquinta, completando el entramado de relaciones entre las firmas chilenas (las cuales además poseen altos grados de concentración en el mercado chileno). Chilgener solía estar asociado a Chilectra en Chile, pero una vez fraccionada la sociedad atrajo inversiones del Grupo AES, que comenzará a gravitar en Argentina a nivel federal mediante la compra de distintas generadoras, y a partir de 1996 mediante Central San Nicolás en vinculación con EDELAP.

En la tabla 3 se detallan la participación accionaria de empresas relacionadas a ENEL Italia en el sector eléctrico del GBA, al cual se le debe agregar el 3% de Endesa en EDENOR.

*Tabla 3. Participación de empresas vinculadas a ENEL\* en el sector eléctrico del GBA. 1993.*

<i>U. de Negocio</i>	<i>Accionario</i>	<i>Acciones A</i>
<b>EDESUR</b>	C.N. Perez Companc S.A.	19,61%
	<b><i>Enersis Internacional</i></b>	<b>13,04%</b>
	<b><i>Chilectra Internacional</i></b>	<b>9,79%</b>
	Entergy Power	5,10%
	<b><i>Chilectra S.A</i></b>	<b>1,77%</b>
	PSI Energy Arg.	1,02%
	<b><i>Endesa S.A</i></b>	<b>0,45%</b>
	<b><i>Enersis S.A.</i></b>	<b>0,31%</b>
<b>CENTRAL COSTANERA</b>	<b><i>Endesa</i></b>	<b>42,00%</b>
	Inv.Patag. S.A.	6,00%
	Inter Rio Hold	6,00%
	Costanera Power Comp.	6,00%
<b>CENTRAL PUERTO</b>	Gener Arg. S.A.	30,00%
	<b><i>Chilquinta Arg. S.A</i></b>	<b>15,00%</b>
	<b><i>Pacifico Intern. S.A.</i></b>	<b>15,00%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del ENRE.

\* Énfasis en las empresas relacionadas por vínculos de propiedad.

Los porcentajes restantes en cada empresa corresponden al Estado y al PPP.

Esta situación, y resaltando que aún el ENRE no aplicaba índices de concentración para prevenir estrategias anticompetitivas, puede considerarse una *estrategia extensiva* aunque no indica una concentración efectiva debido a que la propiedad se encuentra fraccionada en distintas firmas con distinta orientación en cuanto a inversión, pese a ser subsidiarias de una misma casa matriz. Si bien puede entenderse como una estrategia activa en pos de la consolidación de *concepciones de control* en el mercado en que actúan, también es una estrategia defensiva de protección de las inversiones realizadas.

En relación a que el Estado Nacional todavía poseía participación suficientemente gravitante dentro de las empresas privatizadas, era potencialmente posible que la administración pública aumentara su participación accionaria y volviera a ser el actor director del mercado, y con ello, desestabilizar la estructura emergente de la privatización. Teniendo en cuenta que no se encuentran disponibles las actas de directorio de las empresas privatizadas, se habilita la pregunta acerca de las relaciones de *lobby* corporativo a través de los canales directos de comunicación abiertos entre el gobierno del Estado y los consorcios administradores de los servicios públicos, pudiendo los últimos actuar en pos de la *irreversibilidad* de la reforma.

Desde el comienzo de la gestión privada se puede ver una tendencia a la concentración, centralización y extranjerización de la propiedad de los servicios eléctricos, que durante los años siguientes se acentúa a partir de la venta de acciones en manos del Estado, y luego con el traspaso de acciones hacia adentro del consorcio por la retirada de los GEN. El caso paradigmático es Enersis que en 1996 compra la totalidad de acciones del Estado en EDESUR, que al cabo de dos años, termina redistribuyendo su participación en varias filiales chilenas: Enersis Agencia Islas Caimán, Chilectra Agencia Islas Caimán, Enersis Internacional y otras dos filiales chilenas (Chispa Uno y Chispa Dos). Es notable la presencia de empresas localizadas en guaridas fiscales con objetivos de planificación impositiva, consolidando un tipo de inversión eminentemente cortoplacista, particularmente entre 1998 y 1999, período en que el plan de convertibilidad comienza a mostrar limitaciones estructurales como modelo de acumulación.

Asimismo, se puede ver que las generadoras más importantes de la ex SEGBA son administradas por empresas chilenas favoreciendo mecanismos indirectos de integración vertical, mientras que las dos generadoras menores (Dock Sud y Pedro de Mendoza) se encuentran en manos de los grupos económicos nacionales vinculados a la actividad energética, o en su defecto, a actividades con amplios consumos energéticos (caso Acindar-

Massuh), cuyo régimen de propiedad se mantiene estable durante todo el periodo analizado; no obstante, en 1996 Astra vende sus activos a Repsol transformándose en una empresa transnacional mientras que ORMAS vende su paquete accionario a AES.

Tabla 4. Los GEN en las empresas generadoras. 1993.

<i>U. de Negocio</i>	<i>Accionario</i>	<i>Acciones A</i>	<i>Acciones B</i>
<b>CENTRAL PEDRO DE MENDOZA</b>	<i>Inv.Trad S.A (Acindar - Massuh)</i>	<b>48,96%</b>	<b>37,44%</b>
	Rodolfo Bustos	0,68%	0,52%
	Emilio P. Garibotti	0,68%	0,52%
	Jorge A. Cavallo	0,68%	0,52%
<b>CENTRAL DOCK SUD</b>	<i>Inversora Dock Sud S.A. (Polledo SAICYF y British Gas)*</i>	<b>51,00%</b>	<b>12,00%</b>
	<i>Bridas Aust. S.A.</i>		<b>18,00%</b>
	<i>Astra CAPSA</i>		<b>9,00%</b>
<b>CENTRAL SAN NICOLÁS</b>	AES San Nicolás INC.	21,08%	15,29%
	CEMAS Corp.	19,00%	13,79%
	<b>ORMAS SAICIC</b>	<b>10,92%</b>	<b>7,92%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del ENRE.

Los porcentajes restantes en cada empresa corresponden al PPP.

\* Polledo SAICYF posee el 50% del conjunto de acciones de Inversora Dock Sud S.A.

Vinculando la propiedad con la estructura comercial, Central Dock Sud no poseía contratos a término hacia 1995<sup>53</sup> mientras que la central Pedro de Mendoza vendía la mayor parte de su energía generada (95%) mediante contratos a término a Grandes usuarios de los cuales no existen datos disponibles, lo cual impide confirmar la conjetura planteada por Azpiazu (2002) de que algunos empresarios nacionales compraron las generadoras para reducir costos fijos en sus industrias manufactureras.

En contraste, la particularidad que presentan las generadoras Central Costanera y Central Puerto es que se relacionaron con las distribuidoras del GBA mediante contratos a término firmados compulsivamente en el marco de los contratos de concesión<sup>54</sup>. Así, mientras que distribuidoras y grandes generadoras se relacionaban vía contratos de suministro a precios superiores al precio estacional y *spot* (ver tabla 10 y gráfico 7), los grandes usuarios que

<sup>53</sup> Debido a disponibilidad de datos, el primer informe del ENRE que incluye estos datos data del año 1995.

<sup>54</sup> A un precio de 40 u\$s /mWh en 1993 decreciendo hasta un promedio de 39,46 u\$s/mWh en 1998, mientras que en el mercado *spot* la electricidad cotizaba a 48,76 u\$s/mWh hacia 1992, a 35,74 u\$s/mWh en 1993 y decreciendo progresivamente hasta llegar a 25,25 u\$s/mWh hacia el año 1997 (Fuente: ENRE y Memorias de la Privatización).

contrataban a término en el MEM no estaban sujetos a la intervención y regulación del ENRE, estableciendo de esta manera un mercado paralelo a la intervención estatal y a la *autoregulación mercantil* vía precios.

En cuanto a las generadoras más importantes de la región, que juntas suman el 23% de la generación total del país, Central Costanera comercializó vía contratos a término en el período 1996-1999 el 87,38% de la energía generada, Central Puerto el 72,29% y Central San Nicolás el 89,18%, mientras que las distribuidoras EDENOR y EDESUR compraron el 71,73% y 63,84% de su energía distribuida mediante contratos a término durante el mismo período, respectivamente, mientras que EDELAP sólo un 42,46% –proveniente de Central San Nicolás<sup>55</sup>.

Así, al acaparar las grandes generadoras y establecer su posición en los directorios de las distribuidoras del GBA, las empresas transnacionales buscaron establecer límites a la competencia aprovechando los mecanismos comerciales establecidos a su favor, sin necesidad de recurrir a la inversión de riesgo, al menos por los primeros 5 años, para mantener márgenes de ganancia superiores al promedio de la cúpula empresarial (véase apartado III.3 en éste Capítulo).

La *estrategia extensiva* (y su correlato en la estructura productiva, que se desarrollará más adelante) les permitió obtener *cuasi rentas de privilegio* derivadas de los precios diferenciales en los contratos a término entre generadoras y distribuidoras, explotando los recursos (financieros y estructurales) que poseían en sus mercados de origen: la concentración del sector energético chileno permitió la posibilidad de expandir sus mercados al resto de Latinoamérica (Serra, 2002), mientras que los capitales europeos contaban con las facilidades de ser empresas estatales de países centrales y hegemónicos (Francia e Italia, y en menor medida, España) en pleno proceso de flexibilización de las barreras a la inversión foránea en Argentina. En este sentido, luego de la reforma del mercado, los primeros años de la gestión de los consorcios se orientaron a normalizar el mercado en el que se instalaron, en consolidar *concepciones de control*, es decir, parámetros de lo esperable que suceda en el sector, en las interpretaciones esperables que los actores hagan de su medio y garantizar previsibilidad en contextos de incertidumbre propio de la conformación de un nuevo mercado, y en efecto, eliminar aquellos dispositivos que puedan subvertir el orden que se encontraba consolidando.

---

<sup>55</sup> Fuente: informes anuales del ENRE.

En el mismo movimiento de implantación de una *doxa*, el Estado comienza su proceso de retirada, consolidando el giro ideológico sobre la energía: de recurso estratégico para el desarrollo nacional a *commodity* pasible de análisis y regulaciones estrictamente económicas. Esto implica una reafirmación del rol regulador del Estado en detrimento del rol director e impulsor del desarrollo económico, a la vez que una aceptación acrítica de los postulados neoliberales del *mainstream* económico, que según Heredia (2011), fue consolidada a través de los técnicos de la burocracia estatal.

Sumando estas razones a la crisis del Tequila, el crecimiento acelerado de la deuda externa estatal y el primer auge de la fuga de capitales (Basualdo, 2013), hacia 1995 la administración pública vende su paquete accionario en EDESUR, el cual es comprado por Enersis de Chile; también, el 50% de sus acciones en EDENOR (19% del total) son compradas por Endesa España en 1995 y en 1997 la mitad restante (19% del total) es comprada por Electricité de France. Así, en un período de 4 años el segmento distribución dejó de tener al Estado como accionista mayoritario (en términos absolutos) dando lugar a capitales españoles y franceses al mando de EDENOR y a capitales chilenos y argentinos como administradores de EDESUR.

EDELAP, en cambio, muestra una direccionalidad distinta ya que se unifican las acciones de las firmas vinculadas a Houston Energy y se concentra la composición del consorcio, al retirarse los segmentos financieros (Techint a través de Inversora Catalinas, la familia Werthein y el fondo fiduciario de Citi Bank) apareciendo en 1998 la presencia del grupo inversor norteamericano AES –vinculado a la actividad energética– ya instalado en la Central San Nicolás con contratos de suministro con la distribuidora, y que luego colonizará Chilgener desde el año 1998. No obstante, en el segmento transmisión, la propiedad también se mantuvo relativamente estable y fragmentada hasta 1997, donde se concentró la propiedad en dos firmas: Perez Companc y National Grid (empresa británica de electricidad y gas) al finalizar los primeros cinco años de gestión.

De esta manera, la transferencia de acciones en los segmentos monopólicos del sector dio lugar a la consolidación de unos pocos actores hegemónicos que importaron al sector su poder relativo consolidado en sus mercados de origen (en otros países, en el caso de las transnacionales o en otros sectores de actividad, en el caso de los GEN), congeniando tanto recursos financieros y recursos derivados de la estructura del mercado (puntualmente a partir del usufructo de los contratos a término).

La tabla 5 muestra la composición accionaria hacia 1999 de las distribuidoras y la transportadora, cristalizando la aparición de firmas erradicadas en guaridas fiscales, la retirada de los GEN (particularmente Astra y Techint), la concentración en cada vez menos empresas (AES, Perez Companc, Endesa –y relacionadas– y EDF)<sup>56</sup> y la retirada estatal en el segmento distribución. Así, en EDENOR y EDESUR, pocas empresas transnacionales detentan la mayoría accionaria, consolidando el perfil reticente a la inversión de riesgo, cristalizándose en la composición de EDESUR.

Respecto de las empresas generadoras (tabla 6), la propiedad se mantuvo relativamente estable durante el período analizado, dado que las acciones B del Estado fueron comercializadas en el mercado internacional durante los años 1997 y 1998, y compradas por inversores individuales, manteniendo a los consorcios ganadores de la licitación de 1992 como accionistas mayoritarios durante todo el período analizado. En contraste con la rearticulación del perfil de los propietarios de las empresas distribuidoras, en las generadoras y en la transportadora la propiedad indica que sólo las empresas especializadas en la actividad se mantuvieron en el segmento, retirándose Polledo, Astra y Ormas. Sin embargo, teniendo en cuenta el plazo de 5 años en que estaba prohibido comercializar acciones clase A, las generadoras y distribuidoras relacionadas por contratos de provisión comienzan a tener accionistas comunes: AES tanto en EDELAP como en Central San Nicolás, Endesa en EDENOR y Central Costanera, Enersis (vía Chilquinta) en EDESUR y Central Puerto.

---

<sup>56</sup> En primera instancia se observa fragmentación de la propiedad, pero la participación corresponde a numerosas filiales de los grupos económicos mencionados.



Tabla 5. EDENOR, EDESUR, EDELAP y TRANSENER, composición accionaria. 1999.

U. de Negocio	Accionario	Cantidad de Acciones		
		Clase A	Clase B	Clase C
<b>EDENOR</b>	Astra C.A.P.S.A.	9,82%		
	EDF Internacional S.A.	9,82%	19,54%	
	Empresa Nacional Hidroeléctrica Ribargozana	9,00%		
	Inversores Internacionales varios (ADR)	7,78%		
	Morgan Guaranty	7,22%		
	Soc. D'Amenagement urbain et rural	3,27%		
	Endesa Desarrollo	3,00%		
	Endesa Internacional	1,09%		
	Inversores varios (Endesa España)		19,46%	
	PPP			10,00%
<b>EDESUR</b>	C.N. Perez Companc S.A.	19,64%		
	Enersis S.A., Agencia Islas Caimán	10,10%	14,50%	
	Chilectra Internacional	9,70%		
	Entergy Power	5,10%		
	Enersis Internacional LTD.	3,45%	4,36%	
	Chilectra S.A.	1,85%		
	Endesa S.A.	0,45%		
	Chilectra S.A., Agencia Islas Caimán	0,40%	14,50%	
	Enersis S.A.	0,32%		
	Chispa Uno Internacional S.A.		1,36%	
	Chispa Dos Internacional S.A.		1,36%	
	Los Almendros Internacional S.A.		1,18%	
	Luz y Fuerza Internacional S.A.		1,18%	
	Elesur S.A.		0,55%	
PPP			10,00	
<b>EDELAP</b>	Luz del Plata S.A. (Ex Houston Energy)	30,60%	31,94%	
	AES Camille LTD.	12,24%	7,06%	
	Queensgate SPV SERV. LTD	8,16%		
	PPP			10,00%
<b>TRANSENER</b>	Maipú Inversora S.A. (Pérez Companc)	21,04%	5,78%	
	National Grid Finance B.V.	21,04%	5,78%	
	The Argentine Invest. CO.	5,10%	1,40%	
	Inter Rio Holding	3,82%	1,04%	
	Estado		25,00%	
PPP			10,00%	

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del ENRE.

Tabla 6. Las generadoras, composición accionaria. Año 1999.

<i>U. de Negocio</i>	<i>Accionario</i>	<i>Cantidad de Acciones</i>		
		<i>Clase A</i>	<i>Clase B</i>	<i>Clase C</i>
<b>CENTRAL COSTANERA</b>	Endesa S.A.	42,00%	3,23%	
	KLT Power Inc. (KLTP)	12,00%		
	Entergy S.A.	6,00%		
	Energía Hidráulica S.A.		6,10%	
	Otros inversores		30,10%	
	PPP			0,57%
<b>CENTRAL PUERTO</b>	Gener Arg. S.A.	30,00%		
	Chilquinta Arg. S.A	15,00%		
	Pacifico Intern. S.A.	15,00%		
	Inversores Varios		40,00%	
<b>CENTRAL SAN NICOLÁS</b>	AES San Nicolás, Inc.	32,00%	23,22%	
	CEMAS Corp.	9,50%	6,89%	
	CMS Generation San Nicolas CO.	9,50%	6,89%	
	PPP			12,00%
<b>CENTRAL PEDRO DE MENDOZA</b>	Inv.Trad S.A (Acindar-Massuh)	48,96%	37,44%	
	Rodolfo Bustos	0,68%	0,52%	
	Emilio P. Garibotti	0,68%	0,52%	
	Jorge A. Cavallo	0,68%	0,52%	
	PPP		10,00%	
<b>CENTRAL DOCK SUD</b>	Inversora Dock Sud S.A. (Endesa e YPF)	51,00%	12,00%	
	Panamerican (fusión de Bidas y Amoco Corp)		18,00%	
	Astra C.A.P.S.A. –Repsol–		9,00%	
	PPP			10,00%

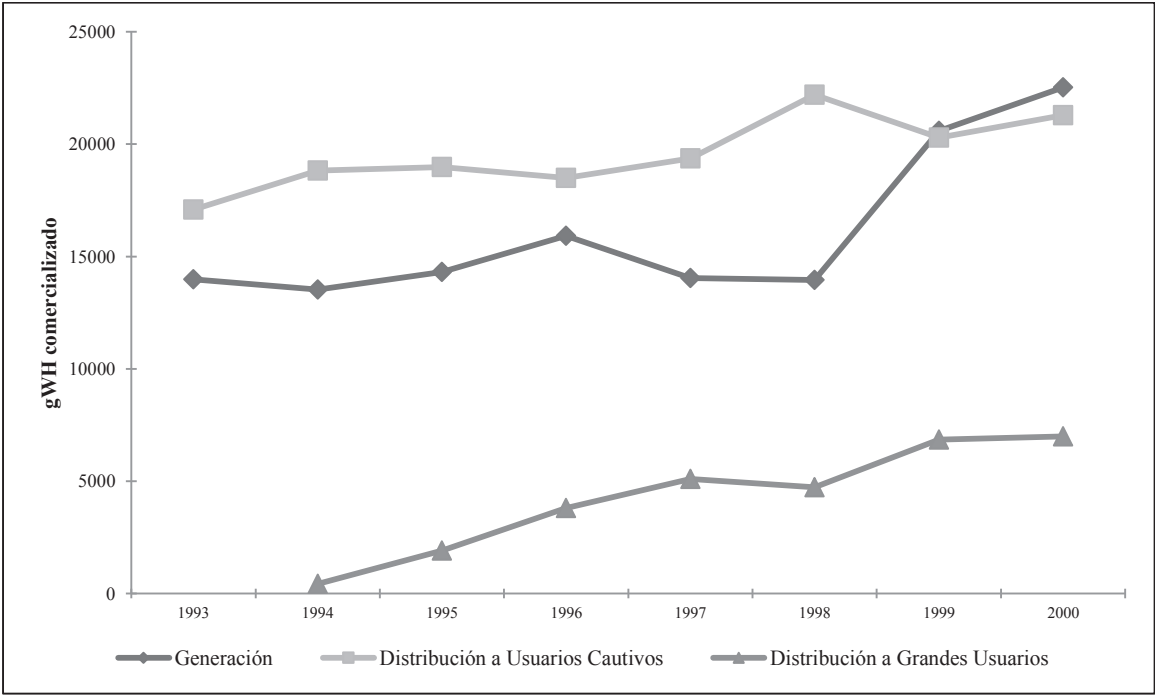
Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del ENRE.

### III.2. Composición de la generación y de las compras de energía eléctrica.

A partir de la interpretación hecha sobre el desenvolvimiento de la participación accionaria de los distintos actores económicos del mercado eléctrico del Gran Buenos Aires, el foco se traslada a las relaciones comerciales entre las empresas del sector a la vez que la relación con los usuarios. Por ello, en este apartado se describirán las vinculaciones mercantiles según tipo de actor y espacio de intercambio, con el objetivo de entrever correspondencias entre el perfil de los propietarios de las empresas del sector y la orientación de la comercialización de la energía eléctrica.

Por ello, en un primer momento, es menester presentar los datos agregados de la generación y distribución de electricidad en el GBA, mostrando a priori en el gráfico 2 que la generación fue sustancialmente inferior a la energía demandada por usuarios cautivos y Grandes Usuarios relacionados a las distribuidoras del GBA, llegando a cubrir solamente el 65% de la demanda promedio del período 1993-2000. Esto devela que la jurisdicción del GBA no es autónoma, sino que presenta una emancipación respecto del nivel de precios ordenado por la oferta y la demanda en situación de competencia del mercado *spot*. Sin embargo, éste último se presenta como un recurso subsidiario de, y subordinado a, la energía despachada mediante contratos a término.

Gráfico 2. Evolución de la energía eléctrica total generada y la distribuida según tipo de tipo de usuario. GBA 1993 – 2000.



Fuente: Informes anuales del Ministerio de Energía y Minería.

La demanda de los Grandes Usuarios crece más aceleradamente a partir de la ampliación de la celebración de contratos e ingresos al MEM, dado que las empresas debían estar autorizadas por la Secretaría de Energía y requería de obligaciones de consumo mínimo y constante de energía que muchos usuarios con grandes demandas no siempre pueden cumplir

de manera regular, casos que culminan siendo catalogados dentro de las tarifas T2 y T3 de los cuadros tarifarios de las distribuidoras.

En una mirada sobre la composición de la electricidad facturada por las distribuidoras en la jurisdicción del GBA (tabla 7) se puede observar que el segmento comercial fue el que más creció relativamente, pasando de representar el 18% del total anual facturado en 1993 a representar el 25% en 2000, mientras que respectivamente el sector residencial e industrial pasaron de representar el 40% y 29% respectivamente del total anual en 1993 a 38% y 26% en 2000.

En relación a los tres segmentos más importantes, la demanda comercial creció 123% desde 1993 a 2000, siendo el segmento que más creció, siguiendo la residencial (57%) y luego la industrial (50%), tomando independencia del ciclo económico nacional dado que en los dos años más frágiles de la convertibilidad (1995 y 1998) no se reflejan en las estadísticas del sector, sólo sufrieron un descenso en el consumo de los grandes usuarios en 1998. En este sentido, y retomando los aportes de FLACSO (Azpiazu, 2002; Basualdo, 2013), las privatizadas al ser empresas de servicios públicos y formar parte de un mercado no transable y de carácter monopólico lograron independencia del proceso de acumulación a escala nacional, consolidándose como uno de los actores ganadores de la convertibilidad.

*Tabla 7. Composición de la electricidad facturada por distribuidoras. GBA 1993 – 2000\*.*

<i>Año</i>	<i>Residencial</i>	<i>Comercial</i>	<i>Industrial</i>	<i>Servicios Sanitarios</i>	<i>Alumbrado Público</i>	<i>Riego</i>	<i>Oficial</i>	<i>E. Rural</i>	<i>Otros</i>	<i>Tracción</i>	<i>Total Facturado</i>
<b>1.993</b>	6.873.426	3.124.802	4.909.495	449.088	770.238	-	692.494	-	7.478	259.458	<b>17.086.479</b>
<b>1.994</b>	7.581.458	3.496.264	5.597.603	349.840	947.912	-	928.709	-	57.760	285.047	<b>19.244.593</b>
<b>1.995</b>	8.383.887	4.368.090	5.815.690	388.242	975.299	-	866.091	-	31.012	62.773	<b>20.891.082</b>
<b>1.996</b>	8.430.345	4.200.322	5.998.238	546.706	1.003.077	-	1.137.635	211.719	362.319	410.171	<b>22.300.528</b>
<b>1.997</b>	9.180.383	5.312.353	6.800.777	419.246	1.032.507	-	1.006.519	-	283.462	431.798	<b>24.467.045</b>
<b>1.998</b>	9.395.977	5.661.910	7.030.133	427.032	1.036.257	-	1.639.005	-	672.291	470.235	<b>26.332.842</b>
<b>1.999</b>	10.396.813	6.646.290	7.061.910	253.813	1.055.218	-	1.008.869	-	209.138	508.026	<b>27.140.078</b>
<b>2.000</b>	10.760.010	6.968.802	7.355.461	306.924	1.093.224	-	1.040.702	-	200.459	547.316	<b>28.272.899</b>

\*Todas las cifras expresadas en mWH. Contiene a usuarios cautivos, grandes usuarios y peaje.

Fuente: Elaboración propia en base a Informes anuales y series históricas del Ministerio de Energía y Minería.

Del lado de la generación, en el GBA prima la generación térmica derivada de la explotación del gas natural tanto para las turbinas a gas como a vapor. En este sentido, la

industria de la electricidad se encuentra íntimamente ligada a los precios del gas natural en el mercado doméstico, del cual Azpiazu (2002) muestra su tendencia alcista en los precios mayoristas pero a libre disponibilidad para la sobreexplotación de la potencia instalada, lo que se refleja en los precios de los contratos a término donde el gas es una variable del cálculo de los precios finales, a excepción de Central San Nicolás que opera con gas natural, fuel oil y carbón, primando el último<sup>57</sup>.

*Tabla 8. Composición de la electricidad generada. GBA 1993 – 2000\*.*

<i>Año</i>	<i>Ciclo Combinado</i>	<i>Turbogas</i>	<i>Turbovapor</i>	<i>Autogen. MEM</i>	<i>Total oferta de generación</i>
<b>1.993</b>	-	791.000	13.194.300	-	<b>13.985.300</b>
<b>1.994</b>	-	670.283	12.860.027	-	<b>13.530.310</b>
<b>1.995</b>	-	541.837	13.765.433	-	<b>14.307.270</b>
<b>1.996</b>	-	612.416	15.303.330	142	<b>15.915.888</b>
<b>1.997</b>	1.420.950	224.988	12.037.704	-	<b>13.683.642</b>
<b>1.998</b>	2.559.427	831.206	10.558.995	5	<b>13.949.633</b>
<b>1.999</b>	8.138.281	1.045.135	11.409.495	-	<b>20.592.911</b>
<b>2.000</b>	13.508.382	967.897	8.054.554	2	<b>22.530.835</b>

\*Todas las cifras expresadas en mWH.

Fuente: Elaboración propia en base a Informes anuales y series históricas del Ministerio de Energía y Minería.

Comparando las tablas 7 y 8, y teniendo en cuenta la falta de datos desagregados, la diferencia entre la energía facturada por distribuidoras y la oferta de generación se explica por el consumo de los Grandes Usuarios que contratan la energía a escala del MEM y sólo abonan a la distribuidora los gastos de *peaje*<sup>58</sup> dado que tienen jurisdicción territorial sobre ellos, es decir, las distribuidoras facturan por el uso del tendido eléctrico.

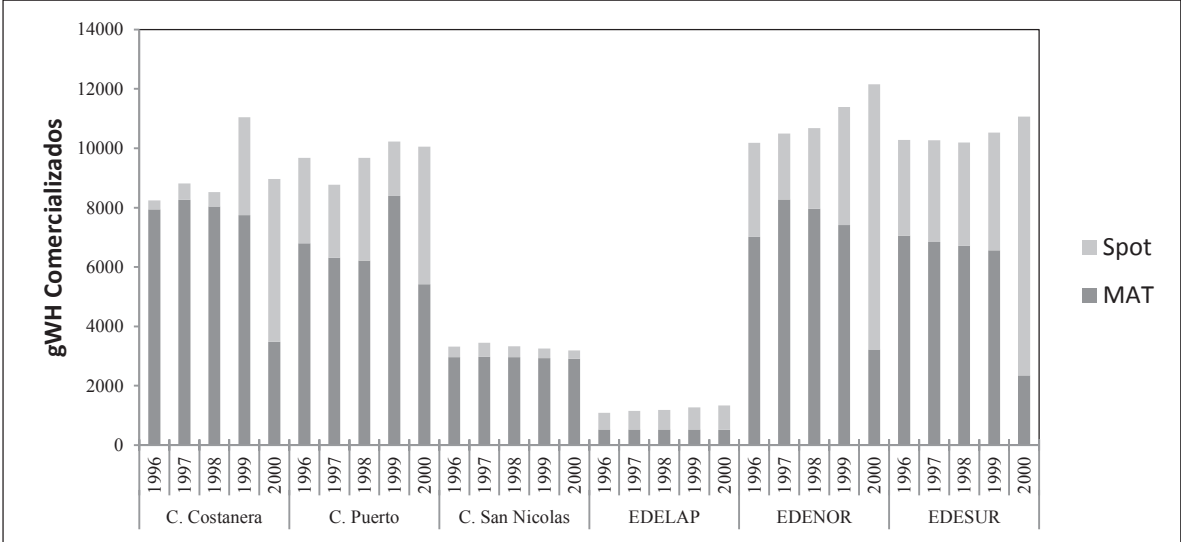
Una vez diagramadas las características de la estructura productiva y la evolución de la demanda de electricidad, la pregunta por las transacciones comerciales se desplaza hacia la composición de la energía eléctrica vendida por las generadoras y comprada por las distribuidoras. Por ello, la disgregación entre los dos tipos de mercados existentes (mercado *spot* y mercado a término) permite inferir tipos sustancialmente distintos de vinculaciones entre las empresas del sector energético y entre energéticas y grandes usuarios.

<sup>57</sup> Fuente: ENRE.

<sup>58</sup> Ver III.2.2. en este capítulo para un desarrollo de la dinámica comercial asociada a los Grandes Usuarios.

El gráfico 3 muestra la evolución de la composición según mercado de las ventas de electricidad por parte de las generadoras y las compras de las distribuidoras relacionadas por contratos de suministro, permitiendo cristalizar el efecto de los contratos transferidos a raíz de la privatización de los servicios públicos. Mientras que para los primeros años de la concesión no existen datos desagregados, desde 1996 el Mercado a Término del GBA representa alrededor del 75% de la energía comercializada en la zona, mientras que a nivel federal durante los años 1994 y 1995 la proporción de energía despachada mediante el MAT ascendió de 34% a 48%, evidenciando la gravitación de la energía comercializada en la órbita del GBA sobre las cuentas nacionales (tanto por la cantidad de Grandes Usuarios como por la cantidad de energía suministrada por la distribuidoras).

Gráfico 3. Evolución de la energía comercializada según tipo de mercado. Empresas con contratos transferidos. 1996 – 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de informes anuales ENRE.

De esta manera, el gráfico muestra que hasta el año 2000 la mayoría de las transacciones comerciales, con distintas fluctuaciones, se realizaron vía contratos a término ajenos a la lógica de la competencia, permitiendo generar estabilidad en el mercado al no depender de lo que suceda en el mercado *spot* a nivel federal. Esta relación comercial deja solamente un porcentaje menor de energía eléctrica sujeta a la fluctuación de precios por competencia, estabilizando ingresos y permitiendo utilizar al mercado *Spot* como una *rueda de auxilio* del MAT y no a viceversa como estaba ideado en los marcos regulatorios. A la vez, como puede observarse en el gráfico 3, Central Costanera vendió aproximadamente el 77,84% de la

electricidad vía MAT, Central Puerto el 68,46% y Central San Nicolás el 89,18%; de igual manera, las distribuidoras asociadas a ellas compraron EDENOR el 61,71%, EDESUR el 56,40% y EDELAP el 43,42% de la electricidad demandada, influyendo fuertemente en estos porcentajes la finalización de los contratos de suministro en el año 2000.

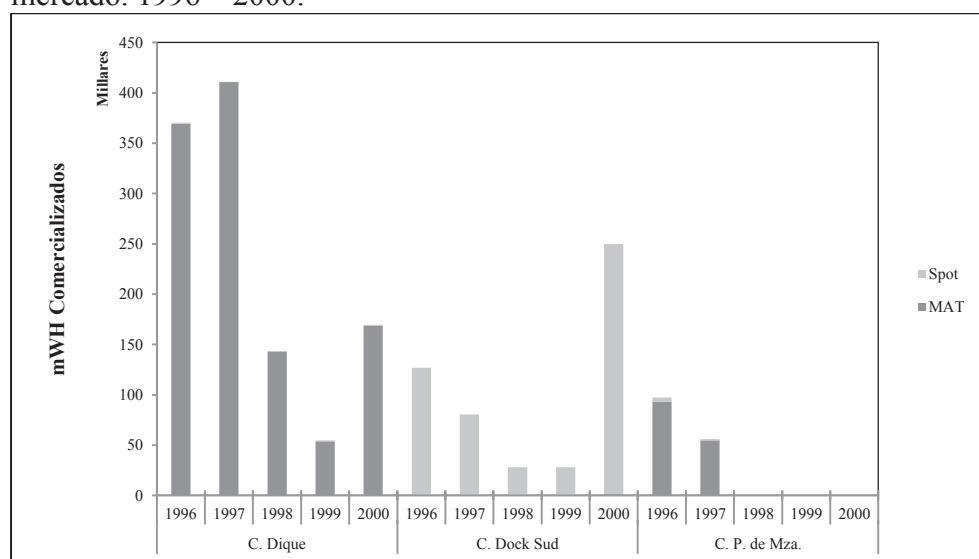
Si bien la tendencia es decreciente en todas ellas como muestra el gráfico 3, en relación a lo anterior, puede explicarse porque los contratos caducaban a mediados del año 2000. Esta situación habilitaba la necesidad de generar nuevas relaciones comerciales a nivel federal (donde muchas de las mismas empresas del GBA habían invertido a lo largo de todo el país, caso AES y Endesa primordialmente), habilitando nuevas estrategias en pos de mercados cada vez más grandes. Así, el periodo analizado en esta investigación aparece como un *período de transición* entre los monopolios y los mercados competitivos autoregulados. Sin embargo, durante este período se ha logrado desarrollar una lógica mercantil particular asociada al mercado a término y ha contribuido al establecimiento de relaciones de poder de mercado en el sector eléctrico del Gran Buenos Aires.

No obstante, cabe destacar que luego del año 2000 no descendieron las tarifas al ritmo que descendían los precios mayoristas, tanto por la indexación de los precios finales a los índices de precios norteamericanos como por el aumento de los precios de los hidrocarburos luego del año 1999, y posteriormente, por la misma crisis del modelo convertible y las políticas de subsidios y congelamiento tarifario que siguió a la misma desde 2002.

En otro aspecto, de las distribuidoras debe aclararse que los picos de demanda de los usuarios muchas veces excede la capacidad productiva de las centrales asociadas, solventada a través de la compra en el MEM, y en el caso particular de EDELAP, Central San Nicolás tenía también contratos de suministro heredados de la privatización con las empresas ex ESEBA (EDEN, EDES y EDEA) con la misma dinámica que las empresas ex SEGBA, lo que condicionaba a su vez la disponibilidad de energía para EDELAP que muestra mayor equilibrio en las compras de energía eléctrica.

El gráfico 4 muestra la situación de las generadoras más pequeñas ubicadas en el GBA, generación que alcanza aproximadamente el umbral de 5% de la potencia generada por las grandes generadoras previamente mencionadas y responden a menos del 1% de la generación total a nivel federal, evidenciando el ínfimo peso estructural de éstas empresas.

Gráfico 4. Evolución de la energía comercializada por generadoras menores según tipo de mercado. 1996 – 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de informes anuales ENRE.

El panorama expuesto de las centrales menores es similar, Central Dique al ser parte de EDELAP comercializó completamente su electricidad en el MAT, mientras que Central Dock Sud ya era administrada en su totalidad por empresas transnacionales (Endesa, PanAmerican Energy -fusión entre Bidas y Amoco Corp- y Astra -Repsol-) y en un aparente proceso de desinversión hasta 2000 reactiva su producción; a la vez, Central Pedro de Mendoza que seguía en manos del consorcio Acindar-Massuh cesa sus actividades desde 1998.

A nivel de los grandes actores del mercado eléctrico del GBA puede interpretarse la estructura y composición de la compra-venta de electricidad como la cristalización de un mercado *normalizado*, donde no solamente la asimetría de poder se da entre la distribuidora y los usuarios cautivos generando la aceptación pasiva de la tarifa, sino que se consolida a partir de la provisión de energía mediante firmas relacionadas tanto contractual como propietariamente.

### III.2.1. La evolución de los precios de la tarifa de energía eléctrica.

Como se dijo antes, los cuadros tarifarios contemplan la taxonomía de los usuarios y los catalogan según la modalidad y características técnicas de su tipo de consumo, contemplando además el costo de la energía y el valor agregado de distribución. Las distribuidoras pueden



comprar en el MEM en dos modalidades distintas: a término (contratos) y a precio estabilizado, dado que en 1994 se suspendió la posibilidad a las distribuidoras de comprar a precio *spot*, por la dificultad que ocasiona facturar con precios fluctuantes hora a hora la energía comercializada en el MEM.

*Tabla 9. Estructura de los cuadros tarifarios.*

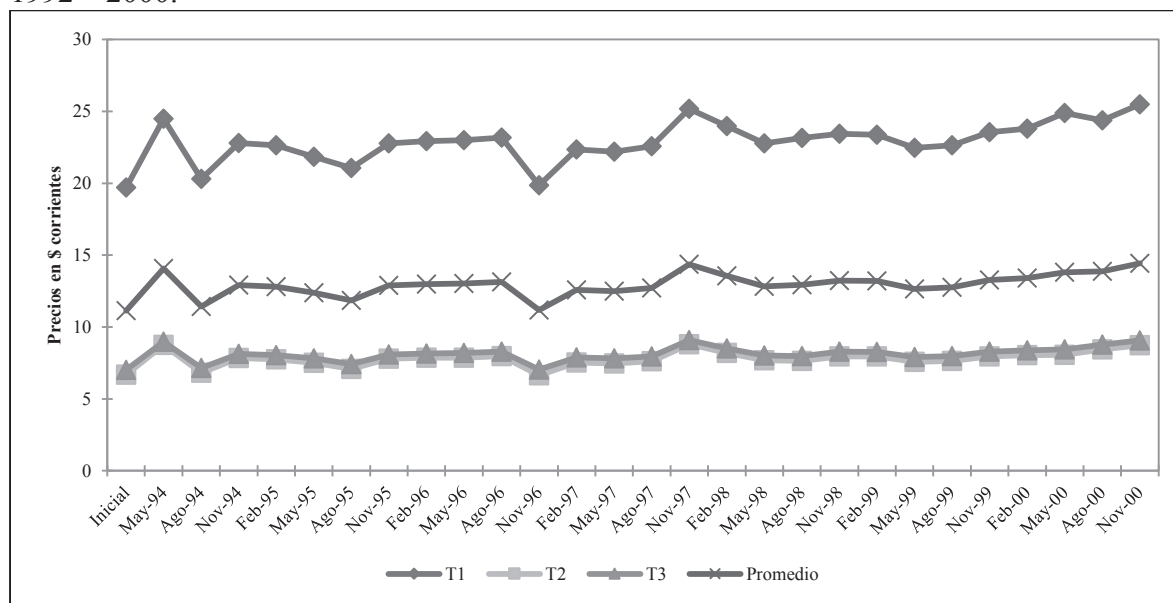
<i>Tipo de Tarifa</i>	<i>Modalidad de Consumo</i>	<i>Categoría según Consumo</i>
<b>T1 Pequeñas Demandas</b>	Residenciales	<b>R1</b> < 300 kWh <b>R2</b> > 300 kWh
	Generales	1.600 kWh < <b>G1</b> < 1.600 kWh
		4.000 kWh < <b>G2</b> < 4.000 kWh
	Alumbrado Público	<b>G3</b> < 10.000 kWh
<b>T2 Medianas Demandas</b>		
<b>T3 Grandes Demandas</b>	Alta Tensión	<b>AT</b>
	Media Tensión	<b>MT</b>
	Baja Tensión	<b>BT</b>

Fuente: Informe anual ENRE.

Para las pequeñas y medianas demandas los costos propios de distribución se dividen en fijos y variables, con la excepción de alumbrado público que contiene sólo costos variables. Para las grandes demandas (T3), al existir una potencia contratada fija, el costo de distribución está asociado sólo al cargo por potencia (baja, media y alta tensión). Los costos de distribución se modifican en forma semestral en base a la evolución de un promedio de los precios mayoristas (67%) y minoristas (33%) de los Estados Unidos.

Sin embargo, retomando a Azpiazu (2002), la evolución de la tarifa fue asimétrica y regresiva, beneficiando en mayor medida a los usuarios con mayores consumos, a la vez de que la electricidad representaba mayor gasto proporcional para los deciles de menores ingresos (en una escala de 4,2% para el decil 1 a 0,9% para el decil 10). A su vez, Devoto y Cardozo llegan a estas mismas conclusiones analizando la tarifa media general (calculada como el resultado de la división entre ingresos y energía facturada en kWh), donde mientras la tarifa T1-R1 ascendió de \$0,113 kWh en 1991 a \$0,135 kWh en 1998, a la vez de que la tarifa media general descendía de \$0,087 kWh en 1991 a \$0,067 kWh en 1998, ampliando al brecha entre los grandes consumidores y los usuarios residenciales cautivos de bajos consumos (2002: p. 22).

Gráfico 5. Evolución de los cargos fijos mensuales en la tarifa de distribución en el GBA. 1992 – 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ENRE.

Como se ve en el gráfico 5, los cargos fijos se mantuvieron estables por encima del cuadro tarifario inicial durante el primer periodo de la concesión de los servicios eléctricos con una tendencia alcista luego de 1999, sin embargo, los cargos variables son los que acentúan esta estructura regresiva, dado que la tarifa T3 goza de cargos variables cercanos a la mitad de los cargos variables de la tarifa T1 (\$ 0.042 kWh y \$ 0.087 kWh promedios respectivamente). A su vez, dentro de la tarifa T1-G, el segmento de Generales que es la generalmente comercial o de pequeños talleres es la que presenta la mayor carga fija, rondando en promedio los \$ 34,31 mensuales, mientras que la residencial T1-R tiene un promedio de \$ 4,73 durante el periodo, lo que, ajustado al IPC de 1998, la tarifa media general descendió hacia febrero de 1998, en promedio entre las tres generadoras del GBA, 15% desde la tarifa inicial de 1992<sup>59</sup>.

Retomando las características de los contratos transferidos que ligan a Central Costanera y Central Puerto con EDENOR y EDESUR y a Central San Nicolás con EDELAP, cuyas tarifas partieron de un valor inicial de U\$S 40 por mWH y fueron descendiendo progresivamente durante el período hasta colocarse alrededor de los U\$S 39 por mWH en el año 2000<sup>60</sup>, sin embargo, para los nuevos contratos de abastecimiento que firmen las distribuidoras, el ENRE fijó que se reconocerá sólo el precio estacional que a diferencia del *spot* que es hora a hora, la

<sup>59</sup> Fuente: informe anual ENRE.

<sup>60</sup> Fuente: Memorias de la Privatización.

metodología es según las estaciones meteorológicas. Así, la Tabla 10 muestra que la evolución de los precios del mercado a término está fuertemente influenciada por los contratos transferidos en el proceso de privatización con vigencia hasta el año 2000, develando la rentabilidad superior para las generadoras vinculadas directamente a las distribuidoras, al mismo tiempo que los *sobrepuestos* a la tarifa por manejar costos más altos que en condición de competencia.

Tabla 10. Comparación del precio del mWH en contratos a término. 1993 – 2000.

<i>Año</i>	<i>Con Contratos Transferidos*</i>	<i>Sin Contratos Transferidos*</i>	<i>Diferencia</i>
1.993	40,00	-	-
1.996	34,31	31,24	<b>8,95%</b>
1.997	32,10	28,55	<b>11,05%</b>
1.998	31,33	26,87	<b>14,24%</b>
1.999	29,76	26,36	<b>11,44%</b>
2.000	25,99	25,74	<b>0,95%</b>

\*Todos los precios en u\$.

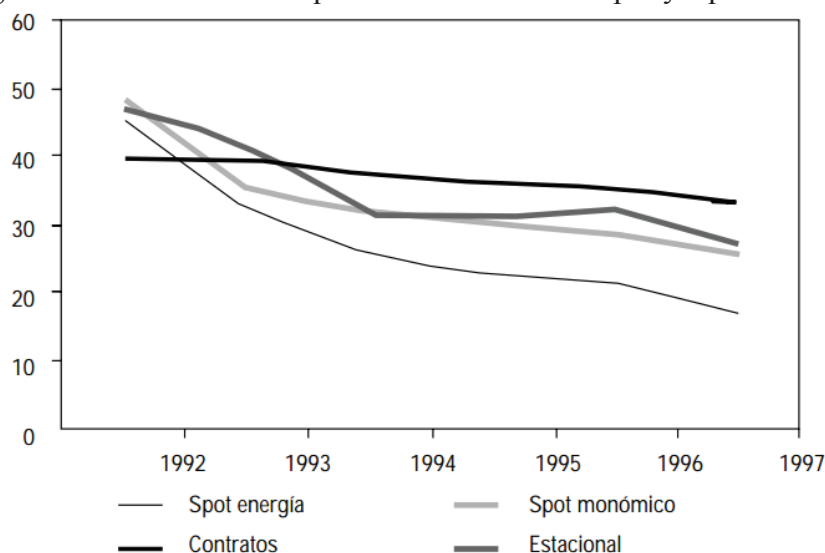
Fuente: CAMMESA.

Comparada con lo dicho previamente, el descenso del 15%, según el ENRE, respecto de la tarifa inicial en el segmento distribución es menor al descenso del 35,02% en el precio de los contratos a término según la tabla 10 y a la evolución del precio en el MEM (Gráfico 6), lo que permite reafirmar que sin contratos transferidos la tarifa sería menor a la vigente durante el periodo analizado, dado que hacia el año 2000 los precios tienden a equipararse. Esta situación puede interpretarse como una variante de internalización de *cuasi rentas de privilegio* por parte de las empresas vinculadas por contratos a término, rentas que se derivan simplemente de haber conseguido activos físicos vinculados vía integración vertical sin mecanismos efectivos de reafirmación de la competencia por parte de los organismos estatales de regulación y control.

De la misma manera, en el gráfico 6 puede verse la tendencia de los precios en el MEM, discriminados según el tipo de contratación (mercado *spot* o a precio estacional), que afectan también de manera directa al cálculo de la tarifa de las distribuidoras y que cristalizan a nivel federal un fuerte descenso (en algunos periodos más pronunciados que en otros en relación a la disponibilidad de la generación), donde se parte de precios entre \$ 40 y \$ 50 por mWH,

hasta descender entre los \$ 18 y los \$ 26, manteniendo niveles inferiores a los precios de los contratos a términos durante todo el período.

Gráfico 6. Evolución de los precios en el mercado spot y a precio estacional. 1994 – 1997.



Fuente: FIEL (1998).

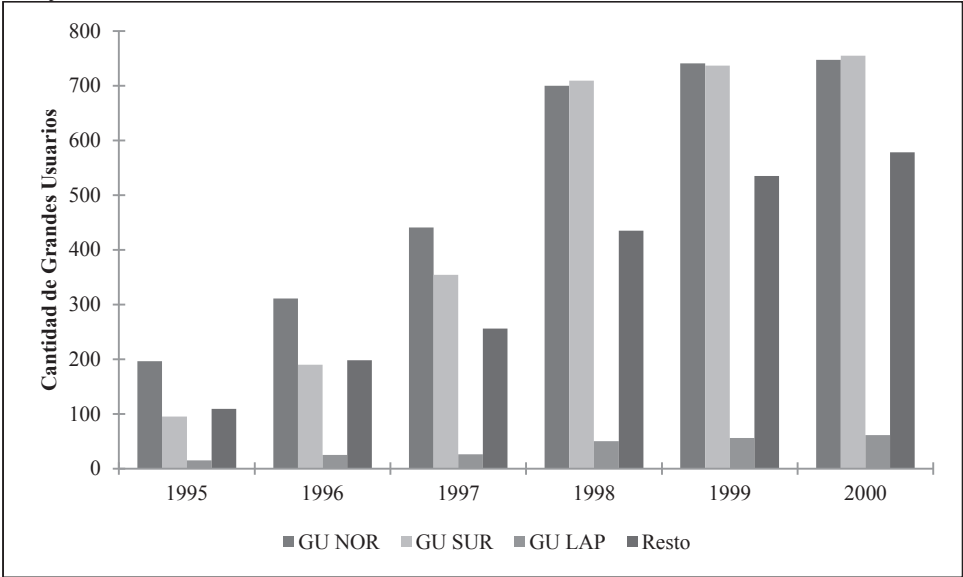
### III.2.2. Relaciones comerciales por fuera de los cuadros tarifarios.

El último eslabón por describir es específicamente las relaciones entre usuarios y distribuidoras. Partiendo de que los contratos de suministro eléctrico transferidos por la privatización generaron inicialmente un mercado donde la competencia no es un rasgo distintivo, en el segmento de los usuarios tampoco emerge esta característica. Si bien los usuarios netamente cautivos no pueden elegir su proveedor, los Grandes Usuarios sí, contando con la capacidad de contratar el servicio libremente en el MEM. No obstante, como la cobertura de distribución opera según jurisdicciones, los Grandes Usuarios obtenían la energía eléctrica en el MEM y era despachada por la distribuidora local, la cual cobraba una prima (el *peaje*) por el uso de las líneas de transmisión y distribución.

En esta situación, si bien se deriva de un intento de fomento de la competencia en el segmento mayorista, las distribuidoras encuentran beneficios por el sólo hecho de tener el monopolio de las líneas de tensión en la jurisdicción geográfica del GBA, que no solamente contiene la mayor densidad poblacional de Argentina, sino que nuclea al 75% del total de GU.

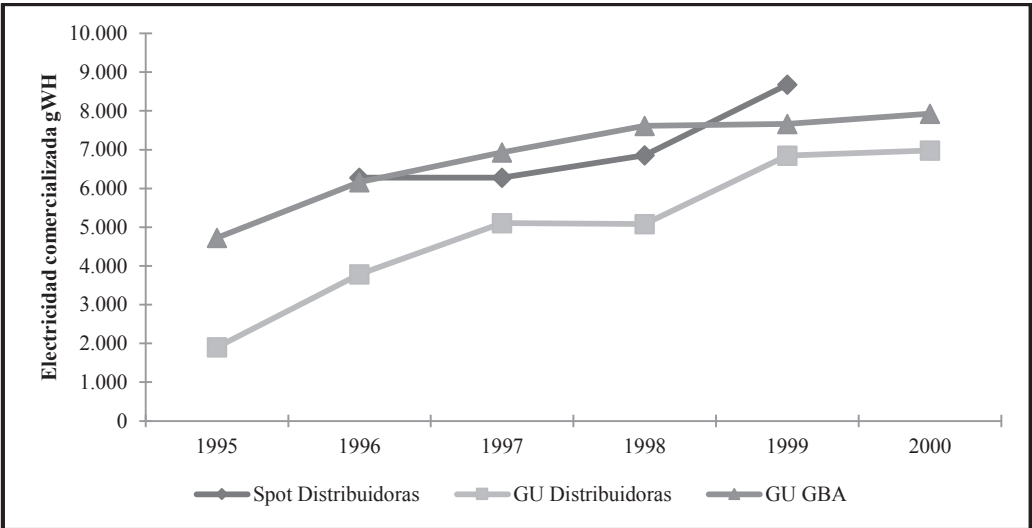
De esta manera, en el gráfico 7 y en el gráfico 8 se muestra de manera sintética la cantidad de grandes usuarios por distribuidora, el consumo en gWH de dichos usuarios, el consumo en gWH de todos los grandes usuarios a nivel del GBA (que contratan el servicio a la distribuidora mediante contrato a término y aquellos que compran el suministro en el MEM y sólo abonan el peaje a la distribuidora), y las compras en el mercado spot por parte de las distribuidoras.

Gráfico 7. Evolución de la cantidad de Grandes Usuarios. GBA 1995 – 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales y series históricas del Ministerio de Energía y Minería.

Gráfico 8. Evolución del consumo de Grandes Usuarios y compras de las distribuidoras en el MEM. GBA 1995 – 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales y series históricas del Ministerio de Energía y Minería.

De los gráficos 7 y 8 se desprende que la cantidad de Grandes Usuarios creció ininterrumpidamente durante todo el período con el que se cuentan con datos, así como la energía demandada por los grandes usuarios a nivel GBA, sin embargo, la electricidad demandada por los grandes usuarios vinculados a las distribuidoras (es decir, con contratos fijos con ellas y no con generadoras del MEM) se estanca en 1998, año que más aumenta el número de GU en la región y a nivel federal, pero acelerando rápidamente desde 1999.

Ahora bien, la cantidad de energía demandada por los GU clientes de las distribuidoras se relaciona estrechamente con las compras de las distribuidoras en el mercado *spot*. De tal manera que mientras los usuarios cautivos tenían dado de antemano el precio de la energía (dado que la tarifa cubre los costos relacionados a los contratos de provisión transferidos con la privatización), la porción más dinámica del mercado se encontraba en abastecer a grandes usuarios a precios más altos que el precio del *spot+peaje* pero a niveles más bajos que el abonado por los contratos transferidos.

Así, la factura abonada por los GU era inferior a la abonada por los usuarios de grandes demandas que no llegaban a cumplir con los requisitos impuestos a nivel federal, a la vez que los usuarios cautivos eran los que mayor proporción de costos fijos pagaban por el suministro, aportando a favor de los grandes usuarios de manera indirecta. En tal sentido, la dinámica alrededor de los grandes usuarios reproduce la tendencia a la distribución regresiva de los beneficios, dado que escasos 1000 usuarios<sup>61</sup> consumieron alrededor del 20% de la energía distribuída en el GBA a un precio inferior que los usuarios contenidos en los cuadros tarifarios.

### **III.3. La tendencia de los principales indicadores económicos.**

Una vez determinadas las tendencias en la composición de la propiedad de los consorcios como nodo central de las estrategias empresariales y la dimensión de la dinámica comercial propia del sector eléctrico del GBA, el siguiente elemento es el análisis del devenir microeconómico de las empresas más grandes (y con mayor peso estructural), particularmente a partir de la evolución de las ventas, ganancias, rentabilidad, inversión e impacto sobre la

---

<sup>61</sup> Estos GU estaban relacionados mayoritariamente a las siguientes actividades: a) Fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y de plástico; b) Productos alimenticios, bebidas y tabaco; c) Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo; y d) Comercio al por mayor y al por menor, restaurantes y hoteles.

estructura productiva. Es decir, que si la dimensión estructural arroja luces sobre los vínculos más allá de la competencia mercantil, el foco se orienta ahora a los retornos y gastos e inversiones derivados de las transacciones comerciales en relación a la evolución de la propiedad y perfil de los consorcios propietarios de las empresas de servicios públicos.

### III.3.1. Los resultados de los balances: utilidades y rentabilidad.

De la dinámica comercial entre los actores del sector eléctrico del GBA se desprenden tasas de retorno iguales o superiores al promedio de la cúpula empresarial, es decir, rentabilidades del 4% respecto del total de ventas (ver Tabla 12). No obstante, se pondrá el foco en la evolución de dichos retornos en relación al devenir de la estructura del sector. Al respecto, cabe destacar que en el caso chileno el núcleo dinámico del sector eléctrico se encuentra en la distribución, que duplica la rentabilidad del segmento de generación para el mismo periodo analizado (Serra, 2002: pp. 35 y 37).

Así, la evolución de las utilidades permiten diferenciar dos momentos marcadamente distintos: mientras los primeros dos años de la concesión son claramente negativos, los años subsiguientes presentan un salto en las ganancias muy pronunciado, derivado de la estabilización del mercado y del aumento de la productividad de las empresas. Retomando que desde 1995 comienza a retirarse el Estado de los directorios, aumenta la cantidad y consumo de los grandes usuarios, se controlan las pérdidas no técnicas (es decir, aquella energía no facturada) derivadas de las conexiones clandestinas; los consorcios administradores de los servicios públicos contaron con una mayor autonomía a la hora de interpretar el modo de orientarse en el sector eléctrico.

*Tabla 11.* Evolución de las utilidades de empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000.

<i>Empresa</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Prom. 1993-2000</i>
<b>EDENOR</b>	-65,80	1,30	46,50	70,73	100,30	81,80	90,10	90,30	<b>51,90</b>
<b>EDESUR</b>	-58,60	-15,70	74,40	82,70	66,90	93,20	22,90	93,40	<b>44,90</b>
<b>EDELAP</b>	-0,57	8,09	5,41	4,96	2,19	9,25	11,77	7,03	<b>6,02</b>
<b>C. PUERTO</b>	32,90	37,60	42,20	30,02	52,10	57,10	50,20	6,60	<b>38,59</b>
<b>C. COSTANERA</b>	22,70	36,70	40,90	48,03	59,67	68,10	58,10	26,60	<b>45,10</b>
<b>C. SAN NICOLÁS</b>	-2,46	5,30	4,10	7,00	17,00	20,37	21,70	21,03	<b>10,43</b>

Todos los montos expresados en millones de \$ corrientes.

Fuente: Elaboración propia en base a balances de las empresas y Memorias de la Privatización.

Como se desprende de la tabla 11, los primeros años son negativos, mientras los siguientes son fuertemente expansivos, cristalizándose aún más en las rentabilidades. A nivel federal, el sector eléctrico sobresale por ser de todos los sectores expuestos a la privatización el menos rentable, o incluso el que menores niveles de concentración tuvo (Azpiazu, 2002; Murillo y Finchelstein, 2004; Gerchunoff et. al., 2003); sin embargo, el núcleo más concentrado en términos de estructura y en términos de relaciones comerciales se encuentra en el GBA.

No obstante, deben destacarse algunas cuestiones. En primer lugar, el año 1999 es el menos rentable para EDESUR a causa del apagón de la subestación Azopardo, que originó sanciones por parte del ENRE y exigió el pago de resarcimientos a los usuarios. En segundo lugar, el año 2000 muestra el impacto de los contratos de suministro, donde las distribuidoras mantienen el nivel de utilidades y las generadoras Central Puerto y Central Costanera las reducen significativamente, excepto Central San Nicolás que los mantuvo hasta noviembre de dicho año, sin reflejarse significativamente los efectos de la caducidad. Esto implica que el núcleo más dinámico de la actividad eléctrica se desplaza de la generación a la distribución aunque sólo un corto periodo de duración a causa de la profunda crisis del año 2001, asemejándose a lo sucedido en el caso chileno, donde las distribuidoras fueron las ganadoras de la reforma (Serra, 2002).

Siguiendo a Azpiazu y Schorr (2001: p. 56), el sector eléctrico a nivel nacional tuvo una rentabilidad promedio de 7% sobre patrimonio neto y de 5,6% sobre ventas durante el período 1994-1999; en contraste, la tabla 12 muestra que en el GBA estas rentabilidades son ampliamente superadas, tanto en el segmento distribución como en el generación, donde no solamente interviene el tamaño de las empresas (dado que EDELAP y Central San Nicolás fueron las menos rentables a la vez que las más pequeñas en términos relativos), sino la dinámica relacionada a los contratos a término a la vez que la relación a través de vínculos de propiedad.



Tabla 12. Evolución de la rentabilidad de empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000.

<i>Empresa</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Prom. 1993-2000</i>
<b>Rentabilidad sobre Patrimonio Neto</b>									
<b>EDENOR</b>	-9,39	0,17	5,63	7,89	11,20	9,34	10,26	10,25	<b>5,67</b>
<b>EDESUR</b>	-6,60	-1,70	7,13	7,59	6,22	8,59	2,12	9,47	<b>4,10</b>
<b>EDELAP</b>	-1,94	20,70	1,85	1,68	0,81	3,31	4,22	2,53	<b>4,15</b>
<b>C. PUERTO</b>	13,22	13,54	19,47	9,43	15,03	15,94	6,47	0,90	<b>11,75</b>
<b>C. COSTANERA</b>	6,64	10,24	11,19	12,83	16,41	19,06	16,55	8,07	<b>12,62</b>
<b>C. SAN NICOLÁS</b>	-1,39	6,70	4,72	7,49	16,36	19,26	20,70	19,98	<b>11,73</b>
<b>Rentabilidad sobre Ventas</b>									
<b>EDENOR</b>	-9,97	0,18	6,10	8,55	11,83	9,40	9,99	9,97	<b>5,76</b>
<b>EDESUR</b>	-8,45	-2,03	8,98	9,59	7,70	10,79	2,53	10,38	<b>4,94</b>
<b>EDELAP</b>	-0,76	8,56	4,92	4,02	1,69	7,03	10,20	6,47	<b>5,27</b>
<b>C. PUERTO</b>	13,23	13,52	14,04	8,86	16,84	18,12	16,09	2,35	<b>12,88</b>
<b>C. COSTANERA</b>	8,35	13,49	13,29	14,23	15,84	18,16	14,35	6,95	<b>13,08</b>
<b>C. SAN NICOLÁS</b>	-3,04	4,00	3,12	5,20	12,60	15,47	16,91	16,18	<b>8,81</b>

Todos los montos expresados en porcentajes.

Fuente: Elaboración propia en base a balances de las empresas y Memorias de la Privatización.

Así, una vez instaladas las *concepciones de control* del mercado eléctrico del GBA, y estabilizado el mercado a través de los contratos a término, las generadoras fueron las empresas que mostraron un desempeño dinámico y sumamente estable, a niveles que duplican con creces la rentabilidad promedio del sector eléctrico y del conjunto de la cúpula empresarial según los datos de Azpiazu previamente citados. Contrastado con el caso chileno, el desempeño es magro: las generadoras tuvieron un promedio de 8,4% de rentabilidad sobre patrimonio neto y las distribuidoras alcanzaron el 20,85% (Serra, 2002: pp. 35 y 37).

Sin embargo, ese desempeño no puede derivarse del aumento exponencial de las ventas o del crecimiento de la generación derivada del aumento de la demanda, sino puntualmente por el modo de inserción en la cadena productiva y por los contratos de suministro a EDENOR y EDESUR, en los casos de Central Costanera y Central Puerto, a precios superiores al del mercado eléctrico mayorista en situación de competencia. De nuevo, en la tabla 13 también se verifica el descenso de la venta de las generadoras por la caducidad de los contratos a término, a la vez que se mantienen estables los de las distribuidoras.

En otras palabras, esta dinámica provoca que haya una transferencia de ingresos desde los usuarios cautivos de las distribuidoras a las generadoras durante la primera etapa de la

concesión privada: la tarifa de distribución al cubrir los *sobrepuestos* de los contratos de suministro transferidos, dejó ganancias operativas a las distribuidoras que fueron sistemáticamente rentables todos los años y otorgó la posibilidad de internalizar *cuasi rentas de privilegio* a las generadoras del GBA.

*Tabla 13.* Evolución de las ventas de empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000.

<i>Empresa</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Variación 1993-2000</i>
<b>EDENOR</b>	660,10	736,20	761,80	827,45	847,70	869,80	902,20	906,10	<b>37,27%</b>
<b>EDESUR</b>	693,60	772,30	828,40	862,76	869,00	864,10	906,30	899,40	<b>29,67%</b>
<b>EDELAP</b>	75,39	94,52	109,87	123,29	129,32	131,66	115,34	108,68	<b>44,16%</b>
<b>C. PUERTO</b>	248,60	278,10	300,50	339,00	309,40	315,20	312,00	280,70	<b>12,91%</b>
<b>C. COSTANERA</b>	271,90	272,00	307,80	337,57	376,77	375,00	405,00	382,90	<b>40,82%</b>
<b>C. SAN NICOLÁS</b>	80,99	132,40	131,60	134,50	134,94	131,61	128,36	129,99	<b>60,49%</b>

Todos los montos expresados en millones de \$ corrientes.

Fuente: Elaboración propia en base a balances de las empresas y Memorias de la Privatización.

### III.3.2. Los efectos sobre la estructura productiva.

La variación en los indicadores económicos no tiene un correlato directo en el derrotero de los factores productivos. Para los distintos segmentos se tomaron indicadores alternativos: la generación en relación a la potencia instalada y la distribución según cantidad de usuarios. El sentido de esta decisión se deriva de los objetivos contractuales de cada uno de los segmentos, los cuales son ampliar la disponibilidad de energía y la cobertura de usuarios, respectivamente.

*Tabla 14.* Evolución de indicadores relacionados a las empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000.

	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Variable</i>
<b>EDENOR</b>	1.962.192	2.047.541	2.129.800	2.122.448	2.204.644	2.236.043	2.237.246	2.261.500	<b>Usuarios</b>
<b>EDESUR</b>	1.890.000	2.042.000	2.049.876	2.042.424	2.078.492	2.093.521	2.105.623	2.109.229	<b>Usuarios</b>
<b>EDELAP</b>	246.616	261.703	265.489	269.890	277.681	282.938	284.148	325.994	<b>Usuarios</b>
<b>C. PUERTO</b>	1.009	1.009	1.009	984	1.009	979	979	1.768	<b>mW</b>
<b>C. COSTANERA</b>	1.260	1.260	1.260	1.131	1.131	1.655	1.982	1.982	<b>mW</b>
<b>C. SAN NICOLÁS</b>	650	650	650	650	650	650	650	650	<b>mW</b>

Fuente: Elaboración propia en base a balances de las empresas, informes del Ministerio de Energía y Minería, informes del ENRE y Memorias de la Privatización.

Como primera instancia, el salto cuantitativo más importante se da hacia 1994 en las distribuidoras, a partir de la inversión en el control de los usuarios irregulares, aquellos que no abonaban el suministro (“los colgados”), calculados en alrededor de 550.000 usuarios a lo largo de todo el período. Retomando los datos arrojados por la tabla 13, se correlaciona con el aumento sustancial de los ingresos por ventas, aumentando \$76,5 millones la recaudación de EDENOR y \$78,7 EDESUR, a la vez que \$19,13 millones en EDELAP. Particularmente, y revisitando la tabla 7, el consumo del segmento residencial aumenta exacerbadamente los primeros dos años, aumentando en el período 1993-1995 un 22%. Además de eso, la cantidad de usuarios se mantiene relativamente estable, creciendo paulatinamente año a año luego de la primera regularización intensa (que requirió la intervención de las fuerzas de seguridad en el municipio de La Matanza), lo que permite suponer que el resto de la inversión realizada no se orientó a la expansión de la cobertura sino al mantenimiento de la misma.

Finalmente, la generación presenta cambios positivos en cuanto a la potencia instalada y en relación a la creciente racionalización de la producción en cuanto a la energía generada y a los niveles de indisponibilidad del parque térmico. Así, el segmento de la generación no solamente fue el más rentable, sino que fue el que menos invirtió nominalmente en el desarrollo de la estructura productiva. Central Puerto adquiere en 1997 la central Loma de la Lata, aumentando ese año su potencia instalada, pero luego autonomiza la firma como independiente de la empresa central, sin embargo, adquiere hacia el año 2000 una turbina extra de tipo ciclo combinado<sup>62</sup>, aumentando su potencia instalada real. Por otra parte, Central Costanera fue la que desarrolló una inversión más paulatina durante el período, donde sustituye una turbina al inicio de la gestión y luego adquiere otra de tipo ciclo combinado hacia 1998 y que termina de construirse en 1999. Central San Nicolás no presenta cambios en su parque de generación y no se cuentan con los datos de sus inversiones.

Así, se interrelacionan dos situaciones: a) una mayor explotación de los recursos en los procesos productivos (al igual que en el caso chileno); y b) la orientación de inversiones a mediano plazo en relación a la seguridad que otorgaban sus vínculos preferenciales de provisión de electricidad y los incentivos de la necesidad de competir luego del año 2000. De todas maneras, a nivel federal Endesa, AES y EDF comienzan a acumular participación accionaria en los tres segmentos a lo largo del todo el territorio nacional.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Como se dijo en la nota al pie número 31, estas turbinas son más eficientes que las turbo vapor existentes hasta el momento, lo que debe sumarse a la situación de libre disponibilidad de gas, que según Serra, fue determinante para la eficiencia del sector eléctrico chileno y que tuvo efectos similares en el argentino (2002: pp. 33-36)

<sup>63</sup> Fuente: informe anual ENRE.

Tabla 15. Evolución de la inversión de las empresas de electricidad del GBA que forman parte de la cúpula empresarial. 1993 – 2000.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Prom. 1993 - 2000
<b>EDENOR</b>	83,40	136,60	138,20	126,00	145,00	128,00	120,00	142,00	<b>127,40</b>
<b>EDESUR</b>	105,10	212,20	125,80	94,00	115,50	136,60	110,10	105,00	<b>125,54</b>
<b>EDELAP</b>	5,40	12,40	9,20	18,70	23,00	s/d	s/d	15,50	<b>14,03</b>
<b>C. PUERTO</b>	116,90	111,20	23,40	18,60	74,40	167,60	57,30	s/d	<b>81,34</b>
<b>C. COSTANERA</b>	s/d	69,70	18,30	9,60	232,00	24,45	27,11	29,77	<b>58,71</b>
<b>C. SAN NICOLÁS</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	<b>s/d</b>

Todos los montos expresados en millones de \$ corrientes.

Fuente: Elaboración propia en base a balances de las empresas y Memorias de la Privatización.

En vinculación con la estructura física representada en la tabla 14, la tabla 15 cristaliza la evolución de la inversión realizada por las empresas más importantes del sector. Las generadoras realizaron inversiones irregulares, con creciente dispersión durante el período. Las distribuidoras presentan la mayor cuota de inversión nominal, relacionada a la cantidad de usuarios y al número de ventas realizadas por estas empresas, siendo EDELAP la que menos inversión total realiza. EDENOR y EDESUR, por su parte, concentran la inversión en el segmento residencial fuertemente durante los primeros años: EDESUR en mayor proporción a la regularización de conexiones mientras que EDENOR invierte desagregadamente durante todo el período sobre el tendido de cableado de baja tensión (Romero, 1999).

A partir de la expansión de las distribuidoras, el GBA requería de mayor tendido de media y baja tensión para alimentar a los consumos comerciales, industriales y de grandes usuarios en continuo crecimiento. Por ello, en una mirada desagregada de la inversión realizada en el área metropolitana por las distribuidoras más grandes, permite acercarnos a los requerimientos y objetivos de las prestatarias de servicios públicos, su estrategia para mantener una prestación óptima del servicio ejerciendo la *opción blanda* de inversión.

Tabla 16. Evolución de la inversión de EDENOR y EDESUR. 1992 – 1996\*.

		<i>1992/1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>Total</i>
sub-estaciones	Edenor	4,9	41,6	32,6	17,1	<b>97,5</b>
	Edesur	9,6	29,8	26,5	22,4	<b>88,4</b>
Red BT	Edenor	6,6	54,6	49,9	57,5	<b>171,7</b>
	Edesur	15,3	37,1	38,1	19,8	<b>110,2</b>
Cámaras	Edenor	3,9	23,5	10,3	9,1	<b>47,3</b>
	Edesur	8,2	24,8	15	8,5	<b>56,4</b>
Conexiones	Edenor	5,6	7,1	0	0	<b>12,2</b>
	Edesur	3,3	29,4	12,8	6,8	<b>52,2</b>
Medidores	Edenor	3,8	31,1	0	14,8	<b>50,4</b>
	Edesur	4,2	40,5	28,8	14,7	<b>88,2</b>
Otros	Edenor	7,2	18	17,5	30,1	<b>73,6</b>
	Edesur	9,6	16,4	8	25,3	<b>59,6</b>
Obras en ejecución	Edenor	51,4	-39,3	27,9	-2,6	<b>31,6</b>
	Edesur	25,8	3,9	-20,2	-8,7	<b>0,6</b>
<b>Totales</b>	<b>Edenor</b>	<b>83,4</b>	<b>136,6</b>	<b>77,5</b>	<b>126</b>	<b>484,3</b>
	<b>Edesur</b>	<b>75,9</b>	<b>181,9</b>	<b>23,1</b>	<b>88,8</b>	<b>455,6</b>

\* Todas las cifras en Millones de USD  
Fuente: Romero, 1999.

#### III.4. El Estado-Regulador: tarifa, calidad, competencia y regulación restitutiva.

Como dimensión final de análisis, los efectos de la reforma de mercado repercutieron en la orientación de la intervención estatal, en correlato con el giro en la interpretación sobre los mercados. Retomando los análisis de Heredia (2011) sobre la instalación de los paradigmas del *mainstream* económico dentro de los ámbitos de toma de decisión de las burocracias estatales, a partir de la interpretación que se hace del sector, se desprenden las recetas a llevar a cabo para superar las limitaciones estructurales anteriormente esbozadas sobre la gestión estatal. Ello termina estableciendo los márgenes de maniobra del Estado, consolidando nichos específicos de intervención y eliminando su potestad sobre otros.

No obstante la aparente preeminencia de la dimensión simbólica, en el otro extremo del péndulo se encuentran las estrategias empresariales y sus efectos precisos sobre la estructura del mercado, donde no sólo las interpretaciones moldean lo realmente existente, sino la acción de las empresas que ocupan posiciones hegemónicas en el proceso productivo y el despliegue de sus estrategias de acumulación, su intención de expandir su gravitación sobre todos los segmentos según su cuota de poder relativo.

En consecuencia, tanto la problematización acerca de la concentración y la centralización en el marxismo como una dinámica inherente a la acumulación capitalista (derivada de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia), como las proposiciones neoliberales donde el Estado debe prevenir las acciones anticompetitivas para evitar las distorsiones que producen los mercados monopólicos, ponen el foco en dimensiones donde las relaciones sociales no ocupan un lugar central. Sin embargo, el supuesto que se desprende del marco teórico presentado en el capítulo I, es que la situación de competencia puede interpretarse como una situación a evitar, a partir de la consolidación de ciertas *concepciones de control*, mientras que una vez que el mercado se encuentra *normalizado*, las acciones y relaciones de las empresas que componen el sector se orientan a intentar prevenir todos los efectos de la competencia y la regulación estatal.

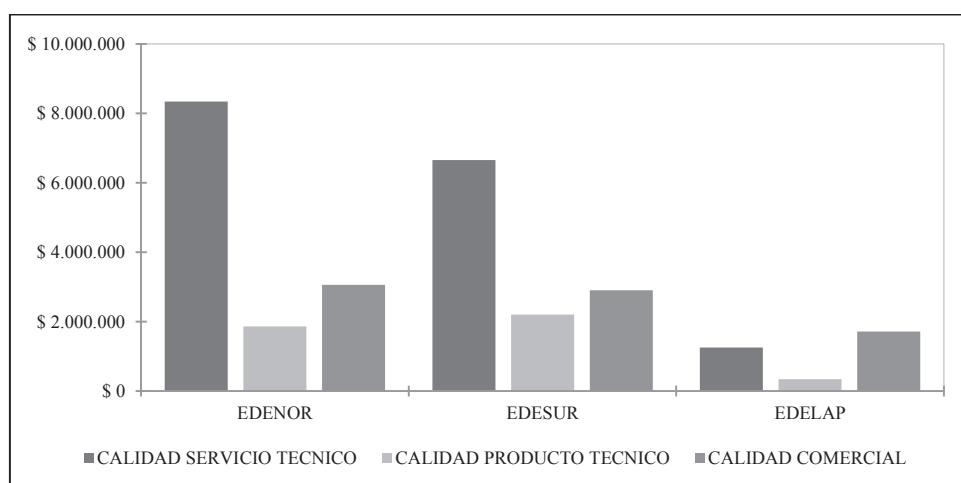
Aquí es donde aparece el ENRE interviniendo en dos dimensiones específicas: la regulación económica y la protección no-mercantil. La primera se basa en la determinación de la tarifa, el establecimiento de los parámetros óptimos de prestación del servicio y la defensa de la competencia (y su equivalente para los monopolios naturales de los segmentos distribución y transporte), a la vez que la aplicación de las respectivas penalidades económicas en caso de brindar un servicio deficiente. La dimensión no-económica se centra en la gestión ambiental (parámetros de contaminación y emisión de gases) y la implementación de audiencias públicas en defensa de los usuarios cautivos.

En palabras del ENRE:

En definitiva, y más allá de las incógnitas que se plantean, la actividad reguladora en el sector eléctrico debe inscribirse dentro de la noción moderna del Estado: reducido en sus dimensiones; despojado de actividades que no puede desarrollar con eficiencia o para las cuales el sector privado tiene mejores aptitudes; concentrado en los temas esenciales que hacen al bienestar presente y futuro de la sociedad: educación, justicia, salud, seguridad, etc., y fuerte para defender adecuadamente los derechos de todos los habitantes. (ENRE, 1993)

Teniendo en cuenta la consolidación de los marcos teóricos neoliberales dentro del instrumental técnico de las burocracias estatales durante la década de los 90, la intervención del ENRE se basa principalmente en garantizar el funcionamiento óptimo de los mercados y en caso de conductas anticompetitivas, la aplicación de sanciones económicas y penalidades eminentemente retributivas.

Gráfico 9. Total de sanciones aplicadas a distribuidoras. 1993 – 1997.



Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del ENRE.

Como garante de la competencia, el ENRE tiene la potestad de habilitar o denegar la compra-venta de acciones entre las empresas para evitar prácticas monopólicas o de integración, para ello utiliza el índice de Herfindahl (H), usado para medir el nivel de concentración de un mercado, el ENRE toma como mercado relevante la actividad que se encuentra la empresa en consideración para su fusión.

Tabla 17. Valores y decisiones a tomar por el ENRE ante fusiones de empresas. 1996.

<i>Concentración</i>	<i>Baja</i> <i>(Inferior a 10%)</i>	<i>Moderada</i> <i>(e/ 20% - 18%)</i>	<i>Alta</i> <i>(Superior a 18%)</i>
<i>Aumento de IH</i>			
Inferior a 0,5%	Aceptar	Aceptar	Aceptar
e/ 0,5% - 1,0%	Aceptar	Aceptar	Objetar
Superior a 1%	Aceptar	Objetar	Objetar

Fuente: Informe anual ENRE.

Esta forma de regulación adopta los axiomas del funcionamiento competitivo del mercado y pone en segundo plano el rol central del Estado a la hora de dinamizar ciclos de acumulación de capital, que paradójicamente sigue cumpliendo como garante de la estructuración de los mercados (Fligstein, 1996), desplazándolo a un guardián austero y eficaz: no obstante, las limitaciones emergen a la hora del establecimiento de la tarifa, dado la asimetría de poder de mercado entre las generadoras y distribuidoras, tanto en el interior del

país como en el GBA, relacionado a la cantidad de clientes cautivos por parte de las distribuidoras y la cantidad de energía manipulada por ellas.

Esta asimetría permitió en un primer momento establecer vínculos entre las empresas del GBA por fuera de la competencia de los mercados, permitiendo la internalización de utilidades superiores al promedio federal, y una capacidad superior para afrontar las penalidades derivadas de prestaciones deficientes de servicio, lo mismo que mientras el precio de la generación en el MEM descendió alrededor de 48%, la tarifa de las distribuidoras en el GBA descendió apenas un 10% en el segmento industrial y un 21% en el residencial<sup>64</sup>. Así, en su misión de controlar los precios monopólicos en el GBA, el ENRE estableció que cada cinco años se revise la tarifa mediante una negociación mediante la evaluación de propuestas tarifarias alternativas, es decir, que tanto regulador como regulado, amparados en los resultados que ofrezca alguna consultora especializada en temas energéticos, proponían un nuevo cuadro tarifario en virtud de la coyuntura a enfrentar.

Como punto final a la dimensión económica de la intervención del ENRE, se puede encontrar la acción conjunta con las distribuidoras, los municipios y el Estado Nacional en pos de resolver el problema de “los colgados”, aquellos usuarios que se conectaban clandestinamente a las redes de SEGBA (cuyo consumo corresponde aproximadamente un 27% de la demanda durante 1991<sup>65</sup>). Los colgados, en su mayoría residentes de barrios carenciados y sectores con bajos recursos representaron gran parte de las *pérdidas no técnicas del sector*, lo que afectaba económica y financieramente a las distribuidoras, encargadas de suministrar y hacerse cargo monetariamente de los usuarios irregulares. Por ello, a principios de enero de 1994 se suscribió un “Acuerdo Marco” entre las partes mencionadas, a través Resolución 6/94 del ENRE. Mediante el acuerdo, se fijó un plazo de vigencia de cuatro años para el cumplimiento de las metas estipuladas, donde en 1998 las autoridades del ente regulador afirmaban: “[...] puede considerarse altamente satisfactorio el resultado obtenido, porque las Distribuidoras reconocen que actualmente las ‘pérdidas no técnicas de la red’ se ubican en índices comparables internacionalmente”<sup>66</sup>.

Esto claramente puede ubicarse entre las principales causas de que las distribuidoras comiencen desde 1994 a obtener superávits operativos en sus balances, donde gracias a la intervención policial, judicial y estatal pudieron las distribuidoras facturar energía a una franja

---

<sup>64</sup> Fuente: ENRE, 1998.

<sup>65</sup> *Ibíd.* anterior.

<sup>66</sup> *Ibíd.* anterior.



comercial que es, como se dijo antes, la que comparativamente paga más caro el suministro derivado de la orientación regresiva de las tarifas eléctricas. El análisis puntual y en profundidad de los conflictos con los colgados exceden a este análisis, no obstante, ellos representaron aproximadamente 554 mil usuarios nuevos ingresando como usuarios cautivos del nuevo ordenamiento del sector eléctrico.

Dentro de las dimensiones que exceden a la intervención económica, se encuentran la implementación de atención a las demandas de usuarios, con la consecuente organización de audiencias públicas para proteger a los usuarios ante conductas nocivas por parte de las distribuidoras y transportistas, y la gestión ambiental de las emisiones contaminantes. En cuanto a la atención de reclamos, el ENRE los encauza según la naturaleza del mismo y los utiliza como uno de los puntos base de la aplicación de penalidades, además de contribuir a organizar los tópicos de las audiencias públicas (la presencia institucionalizada de los distintos sectores –empresas, usuarios, sindicatos o cámaras– junto con los representantes de la Administración Pública).

*Tabla 18.* Composición de los reclamos al ENRE por empresa. 1993 – 1997.

<i>Reclamos</i>	<i>EDENOR</i>	<i>EDESUR</i>	<i>EDELAP</i>	<i>TOTAL</i>
Comerciales	36%	34%	31%	<b>34%</b>
Producto Técnico	16%	11%	29%	<b>15%</b>
Falta de Suministro	20%	31%	14%	<b>25%</b>
Calidad del Servicio	5%	7%	5%	<b>6%</b>
Daños	4%	4%	3%	<b>4%</b>
Otros	14%	10%	14%	<b>12%</b>
Seguridad Vía Pública	5%	3%	4%	<b>4%</b>
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales del ENRE.

Los reclamos comerciales (que incluyen primordialmente errores de facturación) aparecen como tópicos centrales en las tres distribuidoras, mientras que la falta de suministro se consolida como la segunda más importante, en contraste con lo esbozado en el gráfico 9 que consolida a la calidad del servicio técnico como el objeto central de sanciones aplicadas a las distribuidoras por el ente regulador.

De las audiencias públicas hay que destacar la presencia gravitante de los reclamos relacionados a la ampliación de la infraestructura de la distribución y transporte eléctrico, ya

que como supone una inversión de riesgo, a costo alto y orientada a largo plazo, generó rispideces entre la relación usuario-empresa, emergiendo la figura del ENRE como conciliador de conflictos comerciales, que redundaron, en relación a las tablas 15 y 16, a la orientación de la inversión de las distribuidoras del área metropolitana.

*Tabla 19.* Audiencias públicas realizadas según tópico. 1994 – 1998.

<i>Año</i>	<i>Realización de obras de ampliación de transporte y distribución</i>	<i>Transferencias accionarias, fusiones entre transportistas o distribuidoras</i>	<i>Revisiones tarifarias de transporte y distribución</i>	<i>Total</i>
1994	6	2		<b>8</b>
1995	7	2		<b>9</b>
1996	10	6		<b>16</b>
1997	22	2		<b>24</b>
1998	22	1	3	<b>26</b>
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>83</b>

Fuente: Informe anual ENRE.

En cuanto a la gestión ambiental, la Secretaría de Energía tiene responsabilidad normativa de la protección ambiental, y queda a cargo del ENRE lo referente a los aspectos de seguridad pública y la responsabilidad de interpretar y vigilar el cumplimiento de la legislación, por lo que es la institución facultada para aplicar sanciones por incumplimiento de la normativa vigente, especialmente por las emisiones producto de las turbinas de gas natural, las que componen el 91% del consumo de combustibles para la generación térmica.

*Tabla 20.* Emisiones gaseosas por Unidad de Energía Generada (kg/mWH generado).

<i>Año</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
Óxido de Nitrógeno (Nox)	1,03	1,09	1,15	1,12 *
Dióxido de Azufre (SO2)	0,52	0,41	0,35	0,29
Material Particulado (MP)	0,06	0,05	0,04	0,04

Si se ajustan los coeficientes de emisión para el año 1997, de NOx para las turbinas a gas, dado la gran participación de unidades nuevas, el valor se reducirá a 27.631 Ton, y el valor por MWh de NOx (\*) a 0,95 Kg., valor este que con las nuevas incorporaciones seguirá disminuyendo.

Fuente: ENRE.

Así, durante el período se registraron diversas infracciones que se cristalizaron en la iniciación de 33 sumarios a nivel federal. La gran mayoría se refieren a la falta de presentación de la documentación exigida por los planes de gestión ambiental o presentación fuera de término de dicha documentación. Del resto, sólo en un caso respondió a la no instalación de equipos de monitoreo continuo en chimeneas y en otro a la vulneración de los límites permisibles de emisiones a la atmósfera, que se resolvieron mediante el compromiso de reducir las emisiones.

Introduciendo estos elementos sobre la dinámica y la posición del Estado dentro de los procesos de acumulación y de reproducción social, la adopción –y reafirmación en el tiempo– de los marcos teóricos neoliberales promovidos por los sectores hegemónicos implica una pérdida de la *autonomía relativa* del Estado, redundando en una distribución aún más regresiva del producto y de los beneficios sociales de la acción estatal, limitándolo a regular desde fuera o a intervenir mediante el envío de señales económicas a las empresas del sector eléctrico de forma tal de incentivarlas a hacer las inversiones necesarias para el beneficio de la sociedad.

Así se concurre al beneficio de una fracción social en detrimento de la otra: los ganadores del viejo modelo de acumulación (en un primer momento) y las empresas transnacionales emergentes de la privatización, en detrimento de los sectores subalternos, en rigor, capital sobre el trabajo y grandes empresas por sobre PyMES, proceso reforzado y sustentado en los dispositivos simbólicos y normativos que orientan la acción del Estado y los limitantes materiales a la efectiva intervención. De manera tal que la distribución desigual de poder de mercado se cristaliza en la capacidad de resistencia a la regulación, y en definitiva, se deriva de la capacidad de consolidar relaciones comerciales para la obtención de privilegios.

## Conclusiones

Retomando las preocupaciones teóricas, esta investigación se propuso entender al sector eléctrico del Gran Buenos Aires como un campo, donde se establecen relaciones de poder entre las distintas empresas y se construye un orden a partir del desarrollo de las distintas lógicas comerciales. Aplicando estos marcos, la presente investigación se propuso describir las reformas estructurales en relación a la privatización del Sector Eléctrico del Gran Buenos Aires y analizar la dinámica entre los actores empresariales resultantes de la reforma durante el periodo 1992-2000.

A la vez, se adoptó la tesis de que el golpe cívico-militar de 1976 dio origen a una metamorfosis del modelo de acumulación de capital y cambió el sentido de la intervención estatal, de manera que se conformó una nueva élite económica relacionada estrechamente con las cúpulas gobernantes: el *complejo económico estatal-privado* (Schvarzer, 1982). Los efectos de estos vínculos se extienden hasta la crisis hiperinflacionaria de 1989, donde desde distintos grupos de presión se cuestiona con mayor radicalidad el papel del Estado en la economía nacional, habilitando la opción (y la necesidad) de la reforma estructural. En este contexto, se retomó la hipótesis de que el proceso de la reforma benefició en el corto plazo a los ganadores de la *patria contratista* y habilitó la ocupación de posiciones dominantes para los capitales transnacionales en la estructura del mercado eléctrico del GBA.

En consecuencia, los objetivos de este trabajo consistieron en colocar en el centro de la escena al Estado en la diagramación del diseño de privatización y luego a los actores empresariales que ocuparon las posiciones habilitadas tras el proceso de reforma.

### La estructuración de las reformas

A lo largo del capítulo II se mostró que la hiperinflación fue la manifestación material del agotamiento de la *patria contratista* en el marco de la crisis de la deuda, dando lugar a la legitimación de discursos que proponen una superación al modelo de acumulación vigente. Así, las reformas estructurales surgen de la combinación dialéctica de dispositivos ideológicos y condiciones materiales de posibilidad: fueron relaciones sociales consolidadas a partir de arduas negociaciones, conjunción de intereses y promoción intelectual, que a medida que se

forjaron, se estructuraron como ajenas a la voluntad de cada uno de los actores involucrados. Las reglas del juego que comenzaron como articulación, culminaron delimitando – estrechamente– el marco de acción del Estado (los burócratas en particular), de las cámaras empresarias, de los sindicatos, incluso aunque muchos de estos actores demandaban reformas estructurales desde mediados de la década de 1970 como un programa de gobierno (Pucciarelli, 2011; Etchemendy, 2001; Beltrán, 2011; Heredia, 2011). A partir de los sucesos que devinieron durante la década de 1990 y de la consecuente crisis económica, política y social de 2001, es posible afirmar que, sin perjuicio del rol destacado de la acción colectiva en todo proceso social, la convertibilidad encontró sus límites por su propia expansión e insostenibilidad más que como una acción mentada y subjetiva de un conjunto de actores sociales que se opusieron a ella.

La aplicación práctica de los marcos teóricos de la economía neoclásica no siempre fue prolija y mucho menos se orientó de manera sistemática a resolver los conflictos estructurales de la economía argentina. El sentido de la reforma se fue forjando en su mismo accionar, de manera pragmática, y no como un programa deliberado (Torre, 1998; Torre y Gerchunoff, 1996). A medida que contuvo la crisis hiperinflacionaria el modelo requirió de medidas cada vez más drásticas en pos de mantener la credibilidad de los inversores y prestamistas internacionales. Por ello, las reformas emergen como una negociación con los *ganadores* del viejo modelo de acumulación con poder desestabilizante y se instauran como estructuras condicionantes de los procesos de acumulación de capital.

Entonces, las privatizaciones comenzaron por sanear la crisis económica a fines de la década de 1980 y luego consolidaron el cambio de orientación que había tomado el gobierno en cuestión de política económica: asegurar que el viraje en la cualidad de la intervención estatal no iba a ser replanteado y la estructuración neoliberal de la lógica de funcionamiento de la economía nacional no iba a ser cuestionada, brindándole a las empresas una mayor autonomía para ejercer el control de las riendas del modelo de acumulación, a fin de que éstas fueran las que garantizaran el uso eficiente de los recursos escasos. Por ello, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) es uno de los casos paradigmáticos de los postulados de la reforma del Estado: un monopolio estatal que comenzó a mostrar insuficiencias, reestructurado y consolidado como un caso testigo de las bondades de la aplicación de la teoría económica neoliberal.

La Ley de reforma del sector eléctrico comienza por la desintegración vertical y horizontal de SEGBA en distintas unidades de negocios, pero el mismo marco normativo deja

vinculadas a la mayoría de ellas por contratos de suministro transferidos por la privatización. A su vez, se determinan las competencias de los distintos órganos estatales encargados de la regulación y el control del sector, cambiando cualitativamente las características de la intervención estatal, reafirmando en la práctica los marcos teóricos de la economía liberal. En el mismo movimiento en que se crean espacios de relaciones comerciales, aparecen actores económicos que ocupan las empresas privatizadas y se ponen en marcha el ENRE y CAMMESA como órganos estatales de control y regulación.

La caracterización de la procedencia de las empresas que componen los consorcios administradores permite establecer su perfil inversor y empresario, en rigor, identificar sus *estrategias* en relación a sus orígenes, recursos y objetivos. Por ello, los GEN, las transnacionales y los acreedores de deuda pública que conforman la *comunidad de negocios* se relacionan a las privatizadas desde ángulos distintos, tanto por el tipo y cantidad de empresas en las que ofertan como la cantidad de acciones en sus manos.

Como balance de la reforma, se pueden ver distintos quiebres y continuidades según la dimensión que se tome en cuenta. Si se pone el foco en la dimensión sectorial, los quiebres se producen tanto en la estructura del mercado por la división vertical y horizontal del monopolio, en la dinámica de comercialización de la energía eléctrica por la situación de competencia, en la función de la intervención estatal desde empresario a regulador, en los objetivos de los cuadros tarifarios en beneficio de los sectores con mayores recursos y hacia adentro de los procesos productivos por la subordinación más acentuada del trabajo respecto del capital. Las continuidades, en contraste, se encuentran a nivel del poder económico: las empresas transnacionales eran líderes en sus mercados de origen, los GEN fueron los grandes ganadores de la *década perdida*, los acreedores de deuda pública pudieron subordinar las voluntades de las burocracias estatales en su favor. A su vez, los marcos regulatorios continuaron siendo deficientes tanto en relación a la gestión estatal como en relación a otras empresas privatizadas. Este hecho confirma la hipótesis de que el proceso de la reforma benefició en el corto plazo a los ganadores de la *patria contratista* y habilitó la ocupación de posiciones dominantes para los capitales transnacionales en la estructura del mercado eléctrico del GBA.

El punto a destacar sobre la concesión del servicio público es la celebración de contratos de suministro entre distintas empresas privatizadas, lo que permitió generar mercados estables ajenos, en principio, a la lógica de la competencia mercantil concebida y estimulada desde los marcos regulatorios. Esta diferencia entre concepción neoliberal y ejecución de la reforma

estructural orientó la inversión de los consorcios, que tuvieron la intención de acceder a esos nichos *privilegiados para la acumulación*. Así, la celebración de estos contratos de suministro a término trajo aparejada dimensiones, por acción y omisión, no advertidas: las dimensiones *no contractuales del contrato* profundizaron la concentración y la no-competencia del mercado vía contratos diferenciales.

No obstante, la tendencia al mejoramiento de prácticamente todos los índices relacionados a la prestación de servicio (Shaikh, 1996; FIEL, 1998; Gerchunoff et. al., 2003), que pueden interpretarse como los efectos de la racionalización de los procesos productivos y la sobreexplotación de la capacidad instalada, y la consolidación de las nuevas empresas energéticas dentro de la cúpula empresarial no puede reducirse a la simple evaluación de los comportamientos microeconómicos sobre el sector de actividad: para comprender el crecimiento de las empresas y la mejora en la prestación del servicio debe indagarse la capacidad de cada empresa de desplegar sus recursos, poniendo el eje en los efectos prácticos de sus estrategias sobre la estructura del sector. En síntesis, indagar las estrategias empresariales y sus efectos sobre un mercado que las mismas empresas en su accionar forjaron y contribuyeron a estabilizar.

### **El mercado estructurado**

A lo largo del capítulo III se describió la evolución de la participación accionaria de las empresas de servicios eléctricos en el Gran Buenos Aires, donde se encontraron marcadas diferencias según el perfil y procedencia de cada uno de los accionistas. Si las privatizaciones significaron un negocio fugaz dentro de la estrategia de los GEN en los consorcios propietarios con orientación de corto plazo (Gaggero, 2015; Basualdo, 2013; Azpiazu y Schorr, 2001), las empresas transnacionales presentaron una apuesta más fuerte, tanto por la capacidad de resistencia ante los vaivenes de la economía argentina, como por ser su negocio específico (a diferencia de los GEN en proceso de especialización o retirada).

De igual manera, en una primera instancia emerge una *estrategia extensiva*, a través de la cual las empresas que compraron activos se orientaron a distribuir inversiones en los distintos espacios del nuevo mercado eléctrico para reducir la incertidumbre de la relación de los tres segmentos de la industria de la electricidad que operan de forma interdependiente. Tanto los GEN como las transnacionales energéticas participaron de las tres privatizaciones a nivel

federal (SEGBA, HIDRONOR y AyEE) y en los tres segmentos a nivel del GBA (ver anexo 1); lo que una vez puesto en marcha el mercado eléctrico derivó en la celebración de contratos preferenciales ajenos a la lógica de la competencia y vinculados a una suerte de reintegración vertical, tanto a nivel mercantil como a nivel propietario.

Con la retirada estatal hacia 1995 y la venta de empresas de los GEN a lo largo del período, emerge un nuevo tipo de estrategia, la *estrategia intensiva* particular de las empresas transnacionales, con arreglo a terminar de consolidar su posición hegemónica en los consorcios administradores de los servicios eléctricos. Esto profundiza la extranjerización del sector a la vez que reduce la competencia efectiva para la disminución de las tarifas o los costos fijos de producción, dado que Endesa y AES durante el último período poseían activos tanto en generadora como distribuidora relacionada por contratos a término derivados de la privatización.

Así, el diseño de los marcos regulatorios y la reforma del sector eléctrico alentaron estrategias empresariales cortoplacistas, orientadas a estabilizar el mercado mediante vínculos de propiedad (*estrategia extensiva*) que luego permitió la consolidación de pocos grupos empresarios como controlantes de los consorcios administradores (*estrategia intensiva*).

Al comenzar la reintegración vertical de algunos grupos empresarios, se concurre a una hipertrofia del mercado a término ajeno a la lógica de la competencia ideada en los marcos normativos. Este tipo de mercado acumuló, vía contratos particulares, la comercialización del 70,84% de la energía eléctrica del GBA durante el período 1995-2000, en la jurisdicción que conglomeraba la mayoría de las demandas residenciales, comerciales e industriales a nivel federal, a la vez que alberga al 74,62% de los Grandes Usuarios que operan en el MEM y utilizan la infraestructura de las distribuidoras EDENOR, EDESUR y EDELAP.

Así, el control de las generadoras y distribuidoras del GBA permitió, por razones ajenas a las decisiones microeconómicas de las empresas, una situación excepcional para la internalización de *cuasi rentas de privilegio* derivadas de: a) los contratos de suministro a precios superiores que en el mercado *spot* y cubiertos por la tarifa final abonada por los usuarios cautivos; b) la capacidad de negociación con usuarios de grandes demandas para proveerles energía comprada en el MEM a un precio superior, a la vez de cobrar peaje por abastecer la demanda de los Grandes Usuarios; c) detentar el monopolio comercial en la jurisdicción más populosa y con mayor demanda eléctrica; y d) la racionalización de los



procesos productivos y la sobreexplotación de la potencia instalada, comprada a bajo costo durante la privatización.

Esta situación confirma la hipótesis según la cual las empresas vinculadas por contratos de suministro compulsivos derivados de la privatización internalizaron *cuasi rentas de privilegio*, obteniendo un desempeño superior al promedio sectorial. Estas *cuasi rentas de privilegio* impactaron en mayor medida sobre las generadoras que las distribuidoras por dos motivos: a) dado que para satisfacer la demanda de los usuarios, las generadoras incrementaron su producción y en mucha menor medida su potencia instalada, reduciendo la necesidad de inversión de riesgo en ampliar el parque térmico; b) como las distribuidoras comenzaron operando con un 20% de pérdidas no técnicas derivadas de la no facturación de la energía distribuida, el principal objetivo se orientó a regularizar dicha situación, exigiendo niveles de inversión más altos en los primeros años, y luego niveles menores orientados al mantenimiento de la cobertura de las líneas de baja y media tensión a nivel jurisdiccional para satisfacer a los potenciales nuevos usuarios comerciales e industriales (que presentan mayor crecimiento de su demanda durante el periodo), reduciendo el margen de utilidades pero aumentando la energía comercializada paulatinamente.

De esa manera, las inversiones de las empresas del sector eléctrico del GBA optaron por la *opción blanda* en detrimento de los objetivos de los marcos regulatorios que descansan en la competencia mercantil como únicos alicientes que orienten y estimulen la inversión y desarrollo del sector. Al consolidarse un mercado expuesto de manera superficial a la competencia, las supuestas virtudes de la dinámica mercantil se revelan como sumamente débiles o incluso aparecen por causas distintas a competencia mercantil: simplemente por la implementación un control más férreo y racionalizado del proceso productivo, disminuyendo la capacidad ociosa y aumentando la productividad de la potencia instalada.

Así, la relación entre estructura del mercado, estrategias empresariales y tipo de intervención estatal permitió la consolidación de pocas firmas transnacionales en posiciones hegemónicas, beneficiándolas en el largo plazo.

Esta dinámica entre los actores del mercado eléctrico del GBA no pudo ser posible sin las características del diseño de privatización, de la regulación y del control estatal, cuya intervención se orientó principalmente a la aplicación de sanciones y multas de carácter repositivo y cumplió de manera poco satisfactoria su regulación sobre la concentración del mercado, permitiendo la posibilidad de que distintas firmas transnacionales puedan integrarse

verticalmente. Dentro de la regulación no económica aparecen las audiencias públicas como instancia articuladora de demandas y la gestión ambiental de la emisión de gases, la primera más exitosa que la segunda, en términos del crecimiento año a año de la cantidad de audiencias y el reflejo en las inversiones de las distribuidoras, mientras que la gestión ambiental derivó en sumarios sin mayores inconvenientes para las generadoras involucradas.

Finalmente, este tipo de regulación culmina socavando la autonomía relativa del Estado respecto de los sectores hegemónicos, donde en lugar de procurar bajo todos los medios posibles la reproducción social en su conjunto, el objetivo primordial es garantizar la reproducción ampliada del capital y de su crecimiento derivar un beneficio para los sectores de menores recursos o empresas de menor poder relativo. No obstante ello, la reforma del mercado, lejos de garantizar competencia mercantil buscada por los marcos normativos, culmina creando y reproduciendo relaciones comerciales alrededor de unas pocas empresas con influencia discrecional sobre el mercado eléctrico del Gran Buenos Aires y posicionándolas como actores hegemónicos en el sector eléctrico a nivel federal.

## Bibliografía

- Arceo, Enrique y Basualdo, Eduardo (1999): “Las tendencias a la centralización del capital y la concentración del ingreso en la economía argentina durante la década del noventa”, en Cuadernos del Sur, 29, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel (2002): Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social. Argentina, Fundación OSDE – CIEPP.
- Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994): El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Buenos Aires, FLACSO.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín (2001): Privatizaciones, rentas de privilegio subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea, Instituto de estudios y formación de la Central de Trabajadores de la Argentina, Buenos Aires, Mimeo.
- Basualdo, Eduardo (2013): Estudios de Historia Económica Argentina: Desde Medios Del Siglo XX a la Actualidad, 2da edición. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Beckert, Jens (1996): “What is Sociological about Economic Sociology? Uncertainty and the Embeddedness of Economic Action”, en Theory and Society, 25(6), 803-840.
- Beltrán, Gastón (2011): “Las paradojas de la acción empresarial. Las asociaciones del empresariado argentino y las reformas estructurales de los años noventa”, en Pucciarelli, Alfredo (coord): Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (2003): La construcción social de la realidad. Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Borón, Atilio (2008): Teoría(s) de la Dependencia. Realidad Económica n° 238, Argentina.
- Cardoso, Fernando y Falleto, Enzo (2011): Dependencia y desarrollo en América Latina. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Castellani, Ana (2006): Estado, empresas y empresarios. La conformación de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989. Buenos Aires. Tesis de Doctorado, UBA.
- Castellani, Ana (2008): “Ámbitos privilegiados de acumulación. Notas para el análisis del caso argentino (1976-1989)”. En Apuntes de Investigación del CECYP, nro. 14, noviembre.
- Castellani, Ana (coord.) (2016): Radiografía de la elite económica argentina: Estructura y organización en los años noventa. Buenos Aires, UNSAM Edita.
- Clarín (2007, 8 de Febrero). Lucio Fernández Moores: “Aquella carta a favor de Swift que desató una tormenta en los 90”. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2007/02/08/elpais/p-00401.htm>

- Damill, Mario y Fanelli, José María (1994): “La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales”, en Documentos de la CEPAL.
- Devoto, Alberto y Cardozo, Javier (2002): La tarifa de distribución antes y después de la reestructuración del sector eléctrico. Buenos Aires, Texto de discusión N° 39.
- Dulitzky, Alejandro (2015): “La extranjerización económica y su impacto en la organización de la elite empresaria transnacional de la Argentina (1989-2001)”, en Cuadernos del Cendes, Vol. 32 N° 88. Caracas, Abril
- Durkheim, Emile (1993): La división del trabajo social. México, Planeta-Agostini.
- Energy Information Administration (1997): Electricity Reform Abroad and U.S. Investment. Washington, Office of Energy Markets and End Use.
- ENRE: Informes Anuales, 1993-2000.
- Etchemendy, Sebastián (2001): “Construir coaliciones reformistas: La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, en Desarrollo Económico, vol. 40, N° 160, Buenos Aires, enero/marzo.
- Evans, Peter (1996): “El Estado como problema y como solución”, en Desarrollo Económico N° 140, Vol. 35. Buenos Aires.
- Fanelli, José María y Frenkel, Roberto (1989): Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina. Buenos Aires, Editorial Tesis.
- FIEL (1998): “La regulación del sector eléctrico”, en La regulación de la competencia y de los servicios públicos, Buenos Aires, FIEL.
- Fligstein, Neil (1990): The transformation of corporate control, Cambridge, Harvard University Press.
- Fligstein, Neil (1996): "Markets as politics: a political-cultural approach to market institutions". En American Sociological Review, N° 61, Agosto, Washington, pp. 656-673.
- Fligstein, Neil y McAdam, Doug (2011): “Toward a General Theory of Strategic Action Fields”. En Sociological Theory, vol. 29 no. 1, Marzo, Washington, pp. 1-26.
- Gaggero, Alejandro (2011): Los múltiples caminos de la retirada. Estrategias y desempeños de los grupos económicos nacionales en Argentina, entre la hiperinflación y el derrumbe de la convertibilidad (1989-2002). Buenos Aires, Tesis de Doctorado, UBA.
- Gaggero, Alejandro (2015): Repliegue y reconversión de la elite empresarial argentina a comienzos del Siglo XXI. Buenos Aires, UNSAM Edita, en prensa.
- Gaggero, Alejandro, Schorr, Martín y Wainer, Andrés (2014): La restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo. Buenos Aires: Futuro Anterior ediciones.
- Gerchunoff, Pablo (1992): Las privatizaciones en la Argentina. Buenos Aires, Instituto Di Tella.

- Gerchunoff, Pablo, Greco, Esteban y Bondorevsky, Diego (2003): Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990-2002. Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- Granovetter, Mark (2003): “Acción económica y estructura social: el problema de la incrustación”, en Requena Santos, F. (comp.) Análisis de redes sociales: orígenes, teorías y aplicaciones, Madrid: Alianza, pp. 231-269.
- Granovetter, Mark y McGuire, Patrick (1998): “The making of an industry: electricity in the United States”, en Callon, Michel (coord.): Laws of markets, Estados Unidos, Blackwell Publishers/The Sociological Review, pp. 147-173.
- Heredia, Mariana (2011): “La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal” en Pucciarelli, Alfredo (coord): Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal, Buenos Aires: Siglo XXI.
- INDEC (2003): ¿Qué es el Gran Buenos Aires? INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y censos), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Política Económica, Buenos Aires.
- Kalecki, Michal (1977): Teoría de la dinámica económica, México: Fondo de Cultura Económica.
- Kozulj, Roberto (2005): La crisis energética de la Argentina: Orígenes y perspectivas. Disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/energia/kozulj.pdf>
- Lozano, Claudio y Feletti, Roberto (1991): “La economía de Menem: cambio estructural, crisis recurrente y destino incierto”, en Borón, Atilio: El menemato. Buenos Aires, Letra Buena.
- Maldonado, Pedro y Palma, Rodrigo (2004): Seguridad y calidad del abastecimiento eléctrico a más de 10 años de la reforma de la industria eléctrica en países de América del Sur. Santiago de Chile, CEPAL.
- Marx, Karl (2014): Antología. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Millán, Jaime (2006): Entre el mercado y el Estado. Nueva York, BID.
- Murillo, M. Victoria y Finchelstein, Diego (2004): “Privatización y poder de mercado: el caso de la generación de energía eléctrica en la Argentina”, en Desarrollo Económico, N° 173. Buenos Aires, Abril/Junio.
- Nemiña, Pablo (2011): La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006). Buenos Aires, Tesis de Doctorado, UBA.
- Nemiña, Pablo (2014): Acción económica e incertidumbre. La sociología económica de Jens Beckert, mimeo.
- Nemiña, Pablo y Schorr, Martin (2014): “Deuda externa y elite económica en la convertibilidad”, en Castellani, A (coord.) Elites económicas argentinas en la década del '90. San Martín, UNSAM Edita (en prensa).

- Notcheff, Hugo (1994). “Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina”, en Daniel Azpiazu y Hugo Nochteff, El desarrollo ausente. Buenos Aires, FLACSO.
- Página 12 (1991, 6 de Enero). Horario Verbitsky: “Todo un estilo”. Disponible en: [http://www.pagina12.com.ar/especiales/20aniversario/todo\\_un\\_estilo.html](http://www.pagina12.com.ar/especiales/20aniversario/todo_un_estilo.html)
- Pistonesi, Héctor (2001): Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina. Santiago de Chile, CEPAL.
- Polanyi, Karl (2007): La gran transformación. Buenos Aires, FCE.
- Poulantzas, Nicos (1986). Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. México, Siglo XXI Editores.
- Poulantzas, Nicos et. al. (1991) Debates sobre el Estado Capitalista: Estado y clase dominante, Buenos Aires: Imago Mundi.
- Prebisch, Raúl (1963): Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México, FCE.
- Pucciarelli, Alfredo (coord.) (2011): Los años de Menem: La construcción del orden neoliberal. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Romero, Carlos (1999): Regulaciones e inversiones en el sector eléctrico. Buenos Aires, CEER.
- Schneider, Ben Ross (1999) “Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente”, Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 153.
- Schumpeter, Joseph (1957). Teoría del desenvolvimiento económico. México, Fondo de Cultura Económica.
- Schvarzer, Jorge (1982): Expansión económica del estado subsidiario 1976-1981. Buenos Aires, CISEA.
- Schvarzer, Jorge (1998): Problemas actuales de la estructura productiva argentina. Elementos para un diagnóstico, en Realidad Económica, N° 153, pp. 23-47, Buenos Aires, IADE.
- Secretaría de Energía: Informes Anuales, 1992-2000.
- Serra, Pablo (2002): "Regulación del sector eléctrico chileno", en Perspectivas vol. 6 n° 1, pp. 11-43, Santiago de Chile, CEA.
- Shaikh, Hafeez (coord.) (1996): Argentina privatization program. A review of five cases. Estados Unidos, World Bank.
- Sidicaro, Ricardo (2001): La crisis del Estado y los actores políticos y socio-económicos en la Argentina (1989-2001). Buenos Aires, Libros del Rojas, UBA.
- Smelser, Neil y Swedberg, Richard (2005): The handbook of economic sociology, 2nd Edition, United States: Princeton University Press.

- Torre, Juan Carlos (1998): El proceso político de las reformas económicas en América Latina. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1996): “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en Desarrollo Económico, N° 143, Buenos Aires, octubre/diciembre.
- Weber, Max (2011): La ética protestante y el espíritu del capitalismo. México, FCE.
- Weber, Max (2014): Economía y sociedad. México, FCE.
- Williamson, John (1990): Latin American Adjustment: How Much Has Happened. Washington D.C., Institute for International Economics.
- Yin, Robert (1994): Case Study Research. Design and Methods (2nd ed.), Thousand Oaks, Sage.

## **Apéndice**

*Anexo I.* Consorcios ofertantes (por acciones clase A) en el sector eléctrico del GBA.

### **Central Pedro de Mendoza**

1. Acindar (Argentina) y Massuh (Argentina).
2. Benito Roggio e Hijos SA (Argentina)
3. Chilgener SA (Chile) y Pacífico Quinta Región SA (Chile).

### **Central Dock Sud**

1. Polledo SA (Argentina)
2. Benito Roggio e Hijos SA (Argentina),
3. Chilgener SA (Chile) y Pacífico Quinta Región SA (Chile).

### **Central Puerto**

1. Chilgener SA (Chile), Compañía Chilena de Distribución Eléctrica Quinta Región SA (Chile) y Chilectra Quinta Región (Chile).
2. Astra (Argentina), Electricité de France (Francia) y Empresa Nacional de Electricidad de España (España).
3. Enron Company (EEUU), Enron Corporation (EEUU), Enron Power Corporation (EEUU), Enron Power Central Puerto (EEUU) y Cuenca Austral (Argentina).
4. Empresa Nacional de Electricidad SA (Chile), Aluar (Argentina), Inversora Patagónica (Argentina), Distribuidora Chilectra (Chile) y Enersis SA (Chile).
5. Dominion Energy (EEUU).

### **Central Costanera**

1. Empresa Nacional de Electricidad SA (Chile), Endesa (España), Enersis SA (Chile), Distribuidora Chilectra Metropolitana SA (Chile), Inversora Patagónica SA (Argentina), Inter Rio Holding Establishment (EEUU-Argentina) y Costanera Power Corporation (EEUU).

### **Central San Nicolás**

1. AES (EEUU), CEMAS (EEUU) y ORMAS (Argentina).
2. F. Macri (Argentina), Sideco Americana (Argentina) y SEVEL S.A. (Argentina).
3. INVENER (Chile), OPENBA (Argentina).
4. Empresa Nacional de Electricidad SA (Chile).



## **Edenor y Edesur**

1. Electricidad Argentina SA, compuesta por: Astra CAPSA (Argentina), Empresa Nacional de Electricidad de España (España), Empresa Nacional Hidroeléctrica del Ribagorzana SA (España), Societe d'Amenagement Urbain et Rural (Francia) y Electricité de France (Francia).
2. Compañía Inversora Eléctrica de Bs. As. SA, compuesta por: Sociedad Comercial del Plata SA (Argentina), Powerfin SA (Bélgica), Pirelli Cables SA (Argentina), Pirelli Constructora SA (Argentina), Elecnor de Argentina SA (Argentina) y Iberdrola SA (España).
3. Compañía de Inversiones en Electricidad SA, compuesta por: Techint Cia. Tecnica Internacional (Argentina), Inversora Catalinas SA (Argentina), Houston Industries Inc., Houston Lighting and Power Company y Houston Argentina SA (EEUU).
4. Distrilec Inversora SA, compuesto por: Compañía Naviera Pérez Companc SA (Argentina), Distribuidora Chilectra Metropolitana SA (Chile), Enersis SA (Chile), Endesa SA (Chile) y el grupo PSI Energy, Inc. (EEUU).
5. Fenix del Sur SA, compuesto por: Banco Central Hispoamericano (Argentina), Banco de Galicia y Bs. As. (Argentina), DYCASA SAIC (Argentina), Dragados y Construcciones SA (España) y Unión Eléctrica Fenosa (España).

## **Edelap**

1. Compañía de Inversiones en Electricidad SA, compuesta por: Houston Industries, Inc., Houston Lighting and Power Company, Houston Argentina (EEUU), Techint Cia. Tecnica Internacional SA (Argentina) e Inversora Catalinas SA (Argentina).
2. Electricidad de Bs. As., compuesta por: Cia. General de Electricidad Industrial (Chile) y Benito Roggio e Hijos SA (Argentina).
3. Interamericana de Energía, Chilgener SA (Chile) y Chilectra Quinta Región (Chile).
4. Inversora Eléctrica del Sur, compuesta por: Iberdrola SA (España), Hidroeléctrica de Cataluña (España) y Eléctrica del Plata SA (Argentina).

## Objetivos de la investigación

### Generales:

1. Describir las reformas estructurales en relación a la privatización del Sector Eléctrico del Gran Buenos Aires.
2. Analizar la dinámica entre los actores resultantes de la reforma durante el periodo 1992-2000.

### Específicos:

1. Describir la viabilidad de la reforma estableciendo la relación entre la dimensión material (ajuste estructural) y la dimensión simbólica (ideologías neoliberales).
2. Identificar las principales transformaciones del sector eléctrico del GBA iniciadas con la privatización de SEGBA, buscando quiebres y continuidades entre un momento y otro.
3. Identificar las estrategias empresariales en cuanto a inversión, composición accionaria y vinculaciones comerciales y su relación con la estructura del mercado eléctrico.
4. Analizar la orientación y calidad de la regulación estatal del servicio público.

## Hipótesis

1. Las empresas vinculadas por contratos de suministro compulsivos derivados de la privatización internalizaron *cuasi rentas de privilegio*, obteniendo un desempeño superior al promedio sectorial.
2. El diseño de los marcos regulatorios y la reforma del sector eléctrico alentaron estrategias empresariales cortoplacistas, orientadas a estabilizar el mercado mediante vínculos de propiedad (*estrategia extensiva*) que luego permitió la consolidación de pocos grupos empresarios como controlantes de los consorcios administradores (*estrategia intensiva*).
3. La relación entre estructura del mercado, estrategias empresariales y tipo de intervención estatal permitió la consolidación de pocas firmas transnacionales en posiciones hegemónicas, beneficiándolas en el largo plazo.

## **Fuentes y estrategias de análisis**

Para responder a los objetivos, se utilizará el método de *estudio de caso*, que -a través de la técnica de análisis documental (Yin, 1994)-, permite indagar las prácticas específicas desplegadas por los distintos actores que intervienen, pero también provee herramientas para incorporar factores contextuales de nivel macro para dar cuenta de las condiciones estructurales en que se desarrollaron las relaciones entre los actores del mercado eléctrico.

Para tal fin, se inferirá de manera hipotético-deductiva algunas de las principales características del contexto macrosocial donde se despliega la acción empresarial. Se recurrirá a la revisión de distintos tipos de documentos oficiales y bibliografía especializada que se pondrán en juego con distintos indicadores proxy de coyuntura económica, y a partir de la revisión de bibliografía, se tomará en cuenta el tipo de orientación de las políticas económicas impulsadas desde el Estado. Se esbozarán también las principales características de la relación entre el Estado y los sectores más concentrados del capital.

Para el estudio de la dimensión micro (a nivel sectorial y empresarial) se recurrirá al análisis de la estructura del mercado a partir del análisis bibliográfico y documental de los recorridos históricos y la participación accionaria en cada una de las empresas, también se operacionalizará la acción empresarial a través de indicadores como el nivel, composición, orientación y evolución de la inversión. Se buscará dar cuenta del desempeño económico a partir de la progresión interanual de las utilidades, la energía comercializada, la composición del gasto y la inversión, a partir del análisis de los balances de las empresas y otros documentos oficiales. Se recurrirá también a revistas especializadas, a series estadísticas, balances de las empresas y documentos oficiales para dar cuenta del perfil y desempeño de las firmas del sector.

Tabla 21. Operacionalización de los objetivos específicos.

<b>Objetivo específico</b>	<b>Datos a obtener</b>	<b>Fuentes a consultar</b>	<b>Técnicas de recolección / análisis</b>
1) Describir la viabilidad de la reforma estableciendo la relación entre la dimensión material (ajuste estructural) y la dimensión simbólica (ideologías neoliberales).	1) Situación económica estatal durante las reformas. 2) Contenido de las reformas estructurales. 3) Articulación de intereses entre los actores involucrados. 4) Dispositivos ideológicos que influenciaron la reforma.	1) Bibliografía especializada. 2) Leyes y decretos. 3) Medios de prensa.	1) De recolección: 1.1) Fichaje bibliográfico y documental 2) De análisis: 2.1) Documental 2.2) De contenido
2) Identificar las principales transformaciones del sector eléctrico del Gran Buenos Aires iniciadas con la privatización de SEGBA, buscando quiebres y continuidades entre un momento y otro.	1) Contenido de las reformas estructurales. 2) Resultados de la privatización. 3) Origen y composición de los consorcios administradores.	1) Bibliografía especializada. 2) Documentos oficiales. 3) Marcos normativos y contratos de concesión. 4) Leyes y decretos.	Ídem anterior.
3) Identificar las estrategias empresariales en cuanto a desempeño, inversión, composición accionaria y vinculaciones comerciales y su relación con la estructura del mercado eléctrico.	1) Composición accionaria de cada una de las empresas. 2) Evolución de precios, Cuadros Tarifarios y vinculaciones comerciales. 3) Composición y evolución de la inversión. 4) Evolución de las utilidades.	1) Bibliografía especializada. 2) Documentos oficiales. 3) Marcos normativos. 4) Balances de empresas. 5) Estadísticas económicas. 6) Memorias de la privatización.	1) De recolección: 1.1) Fichaje bibliográfico y documental. 2) De análisis: 2.1) Documental. 2.2) De contenido. 2.3) Estadístico.

<p>4) Analizar la orientación y calidad de la regulación estatal del servicio público.</p>	<p>1) Objetivos de la intervención Estatal.  2) Características de la intervención del ENRE y de la Secretaría de Energía.  3) Eficacia de la intervención.</p>	<p>1) Bibliografía especializada.  2) Documentos oficiales.  3) Marcos normativos y contratos de concesión.  4) Memorias de la privatización.</p>	<p>1) De recolección:  1.1) Fichaje bibliográfico y documental  2) De análisis:  2.1) Documental  2.2) De contenido</p>
--	---	---	---