

XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2017.

Subsidios y acumulación privada en la distribución eléctrica del AMBA, 2003-2010.

Alex Laszewicki.

Cita:

Alex Laszewicki (2017). *Subsidios y acumulación privada en la distribución eléctrica del AMBA, 2003-2010. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/609>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Subsidios y acumulación privada en la distribución eléctrica del AMBA, 2003-2010.

Eje Sociología Económica

Mesa 20: Acumulación, dominación y lucha de clases en la Argentina reciente

Alex Laszewicki

Correo electrónico: lase.laz@gmail.com

Resumen: En el marco de la recuperación posterior a la crisis de 2001-2002 en la Argentina, se pusieron bajo el análisis varias de las políticas económicas estatales. Las transferencias directas a actores económicos fueron una de las herramientas más utilizadas y sus efectos muy discutidos. Este trabajo se propone analizar la evolución de las transferencias a las concesionarias del servicio de distribución eléctrica en el Área Metropolitana de Buenos Aires y de la composición de estas concesionarias. El trabajo abarcará el período desde el fin de la convertibilidad y las convulsiones más violentas producto de esta caída, en 2002, hasta el año 2010, con el ingreso de la Argentina en la crisis mundial desatada por el crack financiero de 2008/2009. La hipótesis de este trabajo es que los subsidios que absorbieron proporciones crecientes del presupuesto estatal, en su porción destinada a la distribución eléctrica, cumplieron un papel clave en la acumulación de las empresas concesionarias, con un rol sustitutivo a las condiciones de rentabilidad con las que contaron las privatizadas en los años 90's, manteniéndose la condición del Estado como garante de un ámbito privilegiado de acumulación en el sector.

Palabras clave: *subsidios, acumulación, déficit, energía.*

Introducción: contexto, pertinencia y objeto de la investigación.

El período contenido entre los años 2002-2010 presentó una recuperación de la actividad económica tras la crisis de la convertibilidad que detonó la rebelión popular de diciembre de 2001, y que acabó en el fin de la paridad cambiaria en el año 2002. Así como esta crisis, en la posconvertibilidad las explicaciones acerca de las principales tendencias macroeconómicas tuvieron como uno de sus ejes centrales el análisis de las políticas del Estado nacional argentino. Con el avance del período se multiplicaron los análisis acerca de los cambios, pero también las continuidades en términos de política estatal en comparación al período anterior.

La cuestión de las privatizadas y los subsidios fue problematizada al inicio del período, en el que recibieron ingentes sumas de dinero en un contexto de crisis económica y social para mantener niveles tarifarios bajos (Azpiazu y Schorr, 2003), pero más aún a partir de los años 2008/2009 con la llegada de los efectos de la crisis internacional y los resultados del denominado “conflicto del campo”. Caída de las reservas, aparición de resultados totales deficitarios en las cuentas públicas y deterioro del tipo de cambio alto fueron diferentes indicadores de la aparición de límites al tipo de desarrollo económico ocurrido en los años de crecimiento, cuestionando el “ciclo virtuoso” que parecía desprenderse del sostenimiento del triángulo superávit comercial-superávit fiscal-tipo de cambio “alto” (Eskenazi, 2009).

En este contexto los subsidios estatales a empresas privadas aumentaron considerablemente en términos absolutos, y en relación al PBI y al gasto público total (Bona, 2015; Urbiztondo 2011; Castro y Szenkman, 2012). El sostenimiento de niveles tarifarios bajos, originado en un contexto de emergencia económica, fue prolongado a lo largo de la década por diferentes motivos. Rodrigo López (2015) interpreta que el intento de reducir los subsidios entra en conflicto con el intento de reactivación económica tras los primeros síntomas de la crisis internacional en 2008, otros autores sitúan en motivaciones políticas el sostenimiento de precios subsidiados.

Al contrario de los tímidos intentos por reducir los subsidios, su importancia en términos de PBI y de porcentaje de gasto público aumentó significativamente, principalmente con el advenimiento de la crisis energética. El análisis de las políticas estatales hacia sectores económicos bajo control oligopólico o monopolístico de privados es por lo tanto importante para construir una caracterización de la etapa en términos de coyuntura económica y modos de relacionamiento público-privados. Este trabajo se abocará al ámbito de la distribución eléctrica en el Área Metropolitana de Buenos Aires, que concentra a la mayor cantidad de consumidores, y a los más subsidiados del país. La hipótesis de este trabajo es que los subsidios jugaron un papel fundamental en la acumulación privada de los

concesionarios de EDESUR y EDENOR, un rol sustitutivo a las condiciones de rentabilidad con las que contaron las privatizadas en los años 90's, manteniéndose la condición del Estado como garante de un ámbito privilegiado de acumulación en el sector.

Objeto de las políticas de subsidios: progresividad o garantía de beneficios.

La discusión en la que se centra este trabajo es caracterizar el rol principal jugado por las políticas estatales hacia el sector, en la relación entre prestación de un servicio, costo tarifario y costo presupuestario, y beneficio empresario. Durante la década de los 90' el Estado luego de la privatización a través de la modalidad de concesión, obró como regulador de la distribución eléctrica, a diferencia de sectores como generación y transporte en los que continuó operando en una importante medida como administrador directo. Las principales políticas que definieron su acción sobre la distribución fueron la garantía de monopolios (único prestador autorizado en un área) y el establecimiento de tarifas. El primer punto y los niveles tarifarios establecidos, permitieron a los concesionarios niveles de rentabilidad atractivos y competitivos.

Pero el estallido social y económico del 2001 produjeron una crisis, y tras la salida pesificadora del gobierno, las tarifas en términos internacionales se desplomaron. Desde entonces comenzó a funcionar un esquema de subsidios que pasó a cubrir esta brecha en el precio obtenido por generadores y distribuidores.

Aquí entonces este trabajo se propone abordar la discusión acerca del rol del Estado en relación a la ganancia empresaria de los privados actuantes en el área. Una de las propuestas teóricas abordadas es la definición de las empresas privatizadas en los años noventa como beneficiarias de condiciones de rentabilidad extraordinarias o cuasirentas, a partir del accionar estatal directo o mediado por su rol regulador. Desde diferentes perspectivas teóricas se explican dichos ámbitos. Ana Castellani los define como

“ámbitos privilegiados de acumulación [...] es decir, espacios donde las empresas privadas involucradas obtienen ganancias extraordinarias derivadas de la existencia de privilegios institucionalizados y no institucionalizados generados por el accionar estatal.” (2009; 23)

que permiten la internalización de cuasi-rentas de privilegio, debilitan la acción estatal y fortalecen una fracción empresaria vinculada a la gestión estatal. Su definición parte de períodos anteriores a las privatizaciones de los años 90 pero su aplicación es apropiada teniendo en cuenta los marcos

regulatorios favorables y condiciones de rentabilidad extraordinarias durante el período 89-01. La observación de su composición y evolución en el tiempo sirve no sólo para entender los condicionantes de su rendimiento económico, sino el rol político jugado en la nueva etapa iniciada en 2002-2003. Las privatizaciones

“operaron [...] como una prenda de unidad entre las distintas fracciones de la gran burguesía alrededor del proceso de reestructuración capitalista encarado por la administración menemista [...] en síntesis, como cimiento económico del nuevo bloque menemista en el poder” (Bonnet, 2007, 292)

, atendiendo según esta postura directamente a los intereses de las fracciones involucradas. Sin embargo, la clásica oposición Estado/mercado en el autor no tiene el mismo carácter que para otros investigadores. Bonnet no encuentra una oposición ni una escisión, sino que conceptualiza a ambas categorías como dimensiones de la dominación capitalista. En cambio, para otros autores, el Estado es representante de un interés general, o una herramienta neutra, que puede ser “ocupado” o “capturado” parcialmente por sectores empresariales o hasta sindicales (Barbero y Bertranou, 2014). Lo que en este punto es central es la operación de intereses privados en políticas estatales, definiendo su carácter, beneficiarios y perjudicados.

En la distribución eléctrica en el AMBA esta discusión toma un carácter especialmente interesante ya que los efectos de la política de subsidios no simplemente se *filtran* a sectores sociales superiores, sino que los grandes clientes son beneficiarios directos de las tarifas reguladas. En el período estudiado superan una tercera parte de toda la energía vendida por los concesionarios, y llegan a alcanzar un 46% de las ventas de Edenor, con tarifas por MWh aún más bajas que las de los usuarios residenciales¹.

Subsidios: fuentes y volúmenes.

Como los define la ASAP,

“los subsidios son transferencias realizadas por la Administración Pública a empresas o consumidores para permitir que determinados bienes y/o servicios sean consumidos (o producidos) a un precio (o costo) inferior al necesario para cubrir los costos de producción” (2014, 5)

con el objetivo de facilitar el acceso a un bien o servicio, o promover el desarrollo de un sector productivo. Navajas agrega, en relación al sector energía, a estos subsidios denominados *fiscales*, los

¹ Memoria y balance de Edesur y Edenor, 2003 a 2012.

subsidios *económicos*, es decir, aquellos que se derivan de la diferencia entre el precio abonado por un bien, y el precio de oferta o costo de oportunidad de los oferentes (2015). Es decir, a partir de la determinación de un precio a través de políticas regulatorias, se otorga un subsidio que llega directamente al oferente como transferencia fiscal, y otra parte que es capturada por el demandante (distribuidora) a través de la diferencia entre la tarifa fijada y este precio de oferta.

En la mayor parte del período 2003-2012 los subsidios fueron transferencias directas a la generación eléctrica y créditos fiscales, definiéndose en el último tercio esquemas tarifarios diferenciados que resultaban en un relativo sistema de subsidios cruzados, esto sólo en el plano de la distribución.

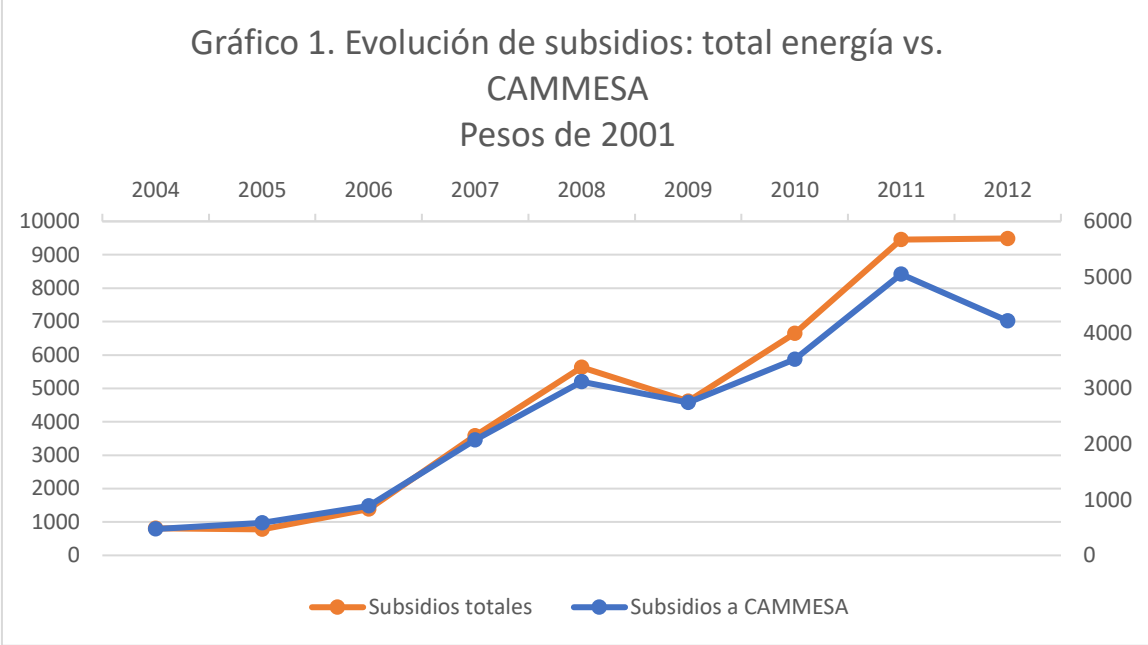
EDESUR y EDENOR son las empresas que desde la división y privatización de SEGBA se encargaron de la distribución eléctrica en el AMBA, pero los subsidios recibidos por el sector durante el período estudiado no fueron de manera significativa transferencias directas. El mayor subsidio recibido ocurrió a través del precio de la energía eléctrica. En el país, todos los generadores venden su producción a CAMMESA, un consorcio público-privado, que luego vende la energía a transportadores y distribuidores. La compra de la energía por CAMMESA se realizó por medio de tarifas desestacionalizadas, pero la venta a través de tarifas fijadas. La diferencia entre estas tarifas, que originalmente se compensaba entre los diferentes precios de oferta, muy tempranamente cayó por debajo del promedio de éstos, sosteniéndose el déficit a través de transferencias directas del Tesoro Nacional.

Estas transferencias explicaron durante el período porcentajes que variaron entre el 44% y el 75% de los subsidios a la energía en el período, con los menores valores en los últimos años, en que los subsidios al gas crecieron en gran proporción. En el período estudiado sólo CAMMESA llegó a significar hasta un 5,30% del gasto público de la Administración Nacional, no bajando en ninguna parte del período de la unidad (1% en 2005). Ahora, estas transferencias ingentes de fondos para remunerar a los generadores eléctricos la parte de sus precios de producción que no eran obtenidos a través de tarifas reguladas y controladas, ¿cómo afectó al resto de la cadena eléctrica? Las transportadoras durante el período compraban energía a precios regulados, y la vendían a las distribuidoras. Éstas a su vez, hacían lo mismo con los consumidores finales.

Pero las condiciones de éstos dos últimos segmentos son diferentes a las de la generación; se dan en forma de *servicio público*, con garantía de monopolio y tarifas reguladas (Alasino, 2013). Al no existir en estos dos sectores una intermediación en la venta de la energía (como lo es CAMMESA en la generación) las compañías debían, en un principio, adaptar sus costos a los cuadros tarifarios establecidos. Sin embargo, a diferencia de otros sectores como los concesionarios ferroviarios del

AMBA, estas compañías no recibían una tarifa real (tarifa de usuario más subsidio) equivalente en dólares a las obtenidas en la década del 90', o similares a otros países latinoamericanos.

Aquí la ecuación se complejiza; ya que a pesar de que el principal insumo y costo operativo de las distribuidoras es la energía eléctrica y ésta estuvo fuertemente subsidiada durante todo el período,



de todas

Gráfico 1. Elaboración propia en base a datos de ASAP e IPC 9.

maneras las tarifas en el AMBA crecieron por debajo del precio mayorista de la energía. Es más, luego del fin de la convertibilidad, que redujo las tarifas en dólares a un tercio de su valor, sólo hubo un reajuste entre 2002 y 2005 que varió según la categoría entre un 19 a un 160%. Luego, hasta el fin del período hubo tan sólo reconocimientos parciales de cuadros tarifarios, que abarcaron renuncia voluntaria a subsidios, retiro de subsidios a sectores económicos o urbanos de altos ingresos. La mayoría de estas modificaciones fueron parciales, o sufrieron frenos judiciales o hasta del Defensor del Pueblo². Esto significó que durante todo el período EDENOR y EDESUR funcionaron cobrando tarifas en dólares de un 50% o menos que en la década anterior, y que se fueron desvalorizando cada año en una economía altamente inflacionaria.

El sostenimiento de las empresas y la valorización de su capital se vio sostenido en este período a fuerza de un relativo endeudamiento, posibilitado por la oferta pública de las empresas en la Argentina y los Estados Unidos, y la promesa de renegociación contractual posterior. En las memorias de EDENOR se expresa una rentabilidad decreciente desde 2005, y negativa desde el año 2010.

² En la Memoria, Reseña Informativa y Estados Financieros de Edesur del año 2012 se relata como el Defensor del Pueblo promovió una acción contra las resoluciones que modificaban el cuadro tarifario.

Es destacable sin embargo, que según sus propias Memorias las pérdidas operativas eran altamente sobreestimadas año a año.

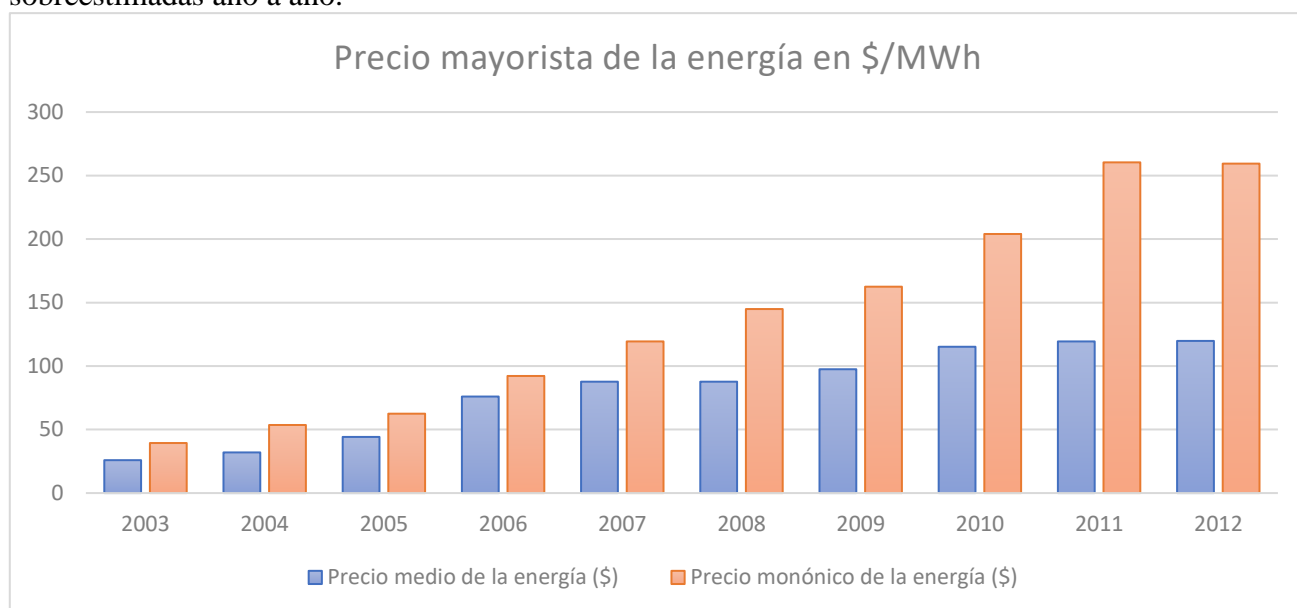


Gráfico 2. Elaboración propia en base a Síntesis del MEM, de la CNEA.

El sistema de compensación más utilizado por el Estado Nacional fue el de resoluciones derivadas del Mecanismo de Monitoreo de Costos. A través del mismo, se reconocieron sucesivas veces esquemas tarifarios “teóricos”, no aplicables, pero que otorgaban créditos a las compañías, principalmente para la compra de energía a CAMMESA (abonando a sus déficits operativos cubiertos por el Tesoro Nacional) y deudas fiscales y de inversión. En los hechos, la tarifa subsidiada de la energía mayorista por CAMMESA, era subsidiada nuevamente a través de la caja del mismo organismo al momento de la cancelación de las deudas por esa misma compra. Entre mayo de 2007 y 2012, este importe alcanzó los 4175,87 millones de pesos entre EDENOR y EDESUR.

Distribución eléctrica: actores y transformaciones.

La distribución eléctrica en el AMBA y sus empresas se vio conformada desde la privatización de SEGBA en 1992 por EDENOR y EDESUR. En el mismo proceso también se desprendió de la vieja empresa estatal EDELAP, haciéndose cargo de la zona de La Plata y alrededores.

Ambas empresas se constituyeron a partir del patrimonio de la empresa estatal SEGBA, y fueron ofrecidas a través de la licitación de su paquete accionario mayoritario, a consorcios compuestos por capitales extranjeros del área de operación, capitales locales, y algún banco que facilitara la operación. De este modo EDENOR S.A. quedó bajo control de Electricité De France

International, con Dolphin Energía del empresario argentino Marcelo Mindlin como socio local. A diferencia de los consorcios ferroviarios que fueron rápidamente controlados por los capitales locales, aún en violación de los contratos de concesión, EDENOR se mantuvo en control de EDF hasta 2005. Tras la crisis de la convertibilidad y el congelamiento de las tarifas, la compañía francesa no se hizo cargo de EDENOR al punto de que al momento de su salida como accionista mayoritario en beneficio del Grupo Dolphin, los pasivos superaban los activos de la compañía en enorme proporción.

Un socio accidental de EDENOR fue la ANSES, tras la reestatización de los fondos de pensión administrados por las AFJP, en el año 2008.

Por otro lado, EDESUR fue concesionada a un consorcio compuesto por las operadoras eléctricas ENDESA (España), Chilectra (Chile) y Distrilec, a su vez controlado por ENDESA. Durante el período se dio un proceso de concentración y reestructuración de capital de todas sus controlantes, en donde como resultado Chilectra quedó subsumida en ENDESA, que a su vez está controlada mayoritariamente por ENEL, compañía italiana de energía, y una de las mayores del mundo.

El panorama de integración transnacional de las sociedades controlantes de EDESUR contrasta con el proceso de ampliación a nivel nacional del grupo Dolphin a través de su sociedad Pampa Energía. Con ella canalizó sus inversiones en el sector y obtuvo también control de sectores de generación y transporte eléctrico³.

La evolución de ambos consorcios muestra un leve contraste, en el cual la controlante de EDENOR afirmó su posición y se estableció como un actor fuerte en el mercado local, pero continuó operando con una parte importante del capital en manos de otros tenedores o en flotación en el mercado; mientras que EDESUR fue parte de un proceso de concentración de capital por parte de una transnacional, ENEL, pero que se caracteriza por un capital disperso en muchas manos. No se puede establecer en este punto que la política de subsidios haya tenido una influencia determinante en el desarrollo de la composición de dichos capitales, más allá de permitir su sostenimiento en el período.

³ Transener y Transba en transporte, Hidroeléctrica los Nihules, Hidroeléctrica Diamante y Central Térmica Guemes en generación.

Conclusiones: ¿otro papel de los subsidios?

Como balance provisorio, no se puede arribar a las mismas conclusiones que estudios previos en relación a otros sectores de privatizadas. A diferencia de los consorcios ferroviarios del AMBA (Laszewicki, 2016), la distribución eléctrica no funcionó sin espacio para las dudas como ámbito privilegiado de acumulación para capitales con un perfil definido. Los subsidios sí obraron en una parte importante del período como garantes del capital, pero creo que se debe tomar de esta aproximación al tema, una dedicación al perfil de usuarios del sector.

Teniendo en cuenta la proporción de grandes usuarios y el rol de la energía eléctrica en la producción, es posible reflexionar que el rol principal de los subsidios a la distribución eléctrica en el AMBA, o aún a la generación eléctrica a nivel nacional, tienen un papel que trasciende los capitales directamente involucrados en el área. En el esquema de acumulación comenzado en la posconvertibilidad de superávit comercial-superávit fiscal-tipo de cambio alto, los subsidios a la energía parecen haber cumplido un rol de transferencias al empresariado industrial y comercial en mayor escala.

La cuantificación del impacto en la rentabilidad de esta política de estado requerirá investigaciones que permitan discernir el efecto de estas transferencias económicas en los diferentes capitales actuantes en el área geográfica beneficiada, y su efecto sobre la competitividad interna e internacional.

Bibliografía.

- ASAP (2015). Los Subsidios Energéticos en Argentina. Disponible en http://www.asap.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/2014/09/Subsidios_asap_iae.pdf
- Azpiazu, D., & Schorr, M. (2003). Privatizaciones: la renegociación de los contratos entre la administración Duhalde ¿Replanteo integral de la relación estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas? *Realidad económica*, (193).
- Azpiazu, D., Bonofiglio, N., & Nahón, C. (2008). Agua y Energía. *Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*. Buenos Aires: FLACSO.
- Barbero, José y Bertranou, Julián (2014), “Una asignatura pendiente. Estado, Instituciones, y Política en el Sistema de Transporte”, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Instituto del Transporte, Documento de Trabajo en Estudios del Transporte N° 1.
- Belloni, P., & Wainer, A. (2012). La Argentina en la posconvertibilidad: ¿ un nuevo modelo de desarrollo?. *Documento de Trabajo*, (23).
- Bona, L. (2015). Subsidios en clave de clases en la Argentina posneoliberal (2002-2014), *Sociales en Debate 09*.
- Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Prometeo Libros Editorial.
- Castellani, A. (2009). Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989.
- Castro, L., & Szenkman, P. (2012). El ABC de los subsidios al transporte. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N, 102*.
- Eskenazi, M. (2009). Viejos–Nuevos" modelos": La acumulación de capital en la argentina de la posconvertibilidad y sus consecuencias para la clase trabajadora. *Contribución a la Crítica*, (4), 71-111.
- Rocca, M.V. (2015). Los servicios públicos en la posconvertibilidad: una mirada desde la regulación estatal, *Sociales en Debate 09*.
- Schorr, M. (2015) Argentina en la posconvertibilidad: Algunas reflexiones sobre el “regreso del Estado”, *Sociales en Debate 09*.
- Schorr, M., Manzanelli, P., & Basualdo, E. (2012). Régimen económico y cúpula empresarial en la posconvertibilidad. *Revista Realidad Económica*, (265), 7-37.
- Urbiztondo, S. (2011). Tarifas y subsidios: diez años después, lo barato sale caro. Disponible en focoeconomico.org

Ortiz, R., & Schorr, M. (2007). La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la postconvertibilidad. *Papeles de trabajo*, 1(2).

Memorias de los concesionarios EDENOR y EDESUR, 2003 a 2012.

Síntesis del MEM por la Comisión Nacional de Energía Atómica, 2012. Disponible en:
<http://www.cnea.gov.ar/Sintesis-Mercado-detalle?nid=2693>