

EL SECTOR ELÉCTRICO Y LOS PARADIGMAS REGULATORIOS

ELECTRICITY SECTOR AND REGULATORY PARADIGMS*

Por PEDRO M. LORENTI (h.)**

Resumen: En este trabajo analizamos la aplicación del concepto de “paradigma de políticas públicas” a la regulación del sector eléctrico en la Argentina, mostrando los cambios a lo largo de su historia y tomando como referencia la evolución de otros países. Analizamos así la vigencia en nuestro país de los paradigmas regulatorios del liberalismo clásico, del corporativismo –en sus variantes nacionalista e intervencionista–, del neoliberalismo aplicado en las reformas de la década de 1990 y la situación posterior a 2001-2002 hasta la actualidad.

Abstract: In this paper we analyze the application of the concept of “public policy paradigm” to the regulation of the electricity sector in Argentina, showing the changes throughout its history and considering the evolution of other countries. Thus, we analyze the validity in our country of the regulatory paradigms of classical liberalism, corporatism –in its nationalist and interventionist variants–, neoliberalism –which was applied in the reforms of the 90s– and the situation since 2001/2002 to the present.

Palabras clave: políticas públicas, regulación del sector eléctrico, cambios de paradigma, experiencias internacionales, Argentina.

Key words: public policies, electricity sector regulation, changes of paradigm, international experiences, Argentine Republic.

§ 1. IDEAS QUE CAMBIAN Y ENTES REGULADORES

Cuando hablamos de entes reguladores, quienes tenemos contacto profesional con los servicios públicos pensamos rápidamente en el ENRE y en

* Recibido: 13/9/2021. Aceptado: **FALTA FECHA.**

** Abogado (UBA, 1989). *Solicitor* en Inglaterra y Gales (N.P.). Master en Administración Pública (J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1999), Master en Derecho Comunitario Europeo (Universidad Autónoma de Madrid, 1997), Master en Derecho Administrativo (Universidad Austral, 1994).

Agradezco al doctor Francisco J. Romano su revisión y comentarios a este trabajo.

el ENaRGas. Es una asociación fácil, ya que las mencionadas palabras se destacan en sus nombres y en sus acrónimos. No son los únicos, pues están también la ARN, la CNC o el ENACOM, por ejemplo, a los que creemos que se podrán asimismo aplicar las conclusiones de este trabajo.

Esta figura, bajo otros nombres, es sin embargo bastante anterior, pero en los noventa, a influjo de las ideas de entonces que causaron cambios en la economía –convertibilidad, privatizaciones, desregulación, etc.– y hasta en la propia Constitución nacional –la reforma de 1994 recogió muchos de sus postulados–, claramente adquirió un concepto específico, que, luego del abrupto fin de dicho ciclo con la crisis de 2001-2002, subsistió con un propósito no siempre claro.

Ese conflicto se comprende plenamente a partir de lo que las ciencias sociales conocen como un cambio de paradigma en las políticas públicas. El concepto de “paradigma” como marco del pensamiento científico, que guía y delimita su actuación a veces de manera implícita, proviene de la obra de Thomas Kuhn, epistemólogo que en la década de 1960 estableció un punto de inflexión en el modo en que la actividad científica se entendía a sí misma¹. Sus ideas, aplicadas inicialmente a las ciencias naturales –v. gr., las ciencias “duras”– no tardaron en extenderse también a las sociales, donde generaron interesantísimos debates ante el juego que se abría a ese *mindset* del investigador, en un campo de objetos de estudio muchas veces vagos o cautivos de valoraciones y subjetividades. Creemos que los avatares que padecieron nuestros entes reguladores son una cabal muestra de tales complejidades.

La contienda ideológica tiene siempre objetivos institucionales más ambiciosos. Los entes reguladores no pueden sino ser plazas menores para tomar, pero, aunque ocultos bajo el manto de lo “técnico”, los efectos de la potestad regulatoria en sectores económicos vitales son de la mayor importancia. Así lo entendieron los lejanos creadores de las *independent agencies* que combatirían la Gran Depresión; también los propulsores del “Estado mínimo” de Robert NOZICK², que llegaron a nuestras playas en el último tramo del siglo pasado y los confusos “intervencionistas” que hoy gobiernan, luego del interregno también confuso de 2015-2019. Es una historia que vale la pena analizar.

§ 2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y REGULACIÓN

En una primera delimitación de conceptos, nos parece importante explicar la relación de las actividades de nuestros entes reguladores con la disciplina científica de las políticas públicas o, como se la conoce en su original inglés, *public policy*.

Se puede conceptualizar a esta última como una rama de las ciencias políticas que se diferencia de los estudios teóricos en dos aspectos: i) su

¹ KUHN (2012).

² NOZICK (1999), especialmente capítulos 3 y 10.

orientación hacia la acción concreta de las autoridades públicas, suministrándoles opciones para que puedan adoptar cursos de acción y *ii*) su carácter valorativo y prescriptivo, al recomendar ciertas propuestas como más convenientes en determinadas circunstancias, en lugar de limitarse a la mera observación analítica propia de la ciencia política “descriptiva”³.

Para ponerlo en términos más familiares, si la voluntad del Estado –o de sus órganos y entes, incluyendo a los reguladores– se expresa mediante el ejercicio de la función administrativa⁴, podemos decir que los estudios y recomendaciones de *public policy* serían el paso previo del estudio y el discernimiento que fundarían dicha voluntad, el componente intelectual sobre cuya base se decide el curso de acción por ejecutar. Su presencia se advierte con claridad en diversos elementos del acto administrativo resultante, como la causa, la motivación y la finalidad⁵. Ello deberá combinarse con los aspectos normados –v. gr., la “causa” como antecedentes de derecho, el objeto, el procedimiento–, puesto que en un Estado de Derecho el ejercicio de la función administrativa opera con sujeción al principio de legalidad, que brinda así el marco de posibilidades jurídicas a las opciones de la *public policy*⁶. Lo mismo cabe decir si el obrar de la administración se entiende fundado en el concepto de “potestad” en lugar de hacerlo en el ya referido de función⁷ –que en este aspecto no presentan diferencias prácticas–, lo que vale aclarar dado que es usual la referencia a la “potestad regulatoria” de los entes.

§ 3. LOS PARADIGMAS Y SU FUNCIONAMIENTO

Hemos ya referido que la noción de paradigma en el ámbito de la investigación científica ha sido propuesta por Thomas KUHN, en la obra citada en la primera nota de este trabajo. Se trata de una noción epistemológica, vale decir que intenta explicar cómo se lleva a cabo la adquisición de conocimiento científico. Para KUHN la ciencia que se desarrolla en períodos de “normalidad” –por oposición a los momentos de revolución científica– se funda en los “logros” de destacados hombres de ciencia que se reconocen como fundacionales de la respectiva disciplina. Tal el caso, en sus tiempos, de las obras de Ptolomeo, Newton, Franklin, Lavoisier, entre otros⁸.

Dichos “logros” comparten dos características esenciales: *i*) son novedosos y atraen a un perdurable grupo de adherentes, que descartan modelos alter-

³ GOODIN, REIN y MORAN (INDICAR FECHA) pp. 5 y 6.

⁴ Sobre la función administrativa remitimos a las elaboraciones de GORDILLO (2017) caps. IX y X.

⁵ Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19549, art. 7°, incs. b, e y f.

⁶ Lo expuesto no es sino la habitual aplicación del principio de legalidad, entendido tanto como ‘rule of law’ en el derecho anglosajón. Cfr. BINGHAM (2011) p. 23, o bien como *bloc légal* en el Derecho administrativo francés, HAURIU (1914) ps. 55 y ss.

⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ (2011) pp. 465 y ss., proponen esta alternativa al estudio del Derecho administrativo desde el prisma de la “función”.

⁸ KUHN (2012) cap. II, pp. 107 y ss.

nativos de investigación científica para adoptar éstos y *ii*) sus postulados, pese a la cohesión y al atractivo que presentan, dejan suficientes problemas abiertos que sus cultores deberán resolver en la aplicación y desarrollo de sus principios⁹. De allí en más el paradigma aceptado “define” la disciplina científica en cuestión, su objeto de estudio y, más importante aún, los problemas cuya investigación abordará, con la expectativa de resolverlos por aplicación de sus postulados fundantes¹⁰. Esta situación –la “normalidad científica” de KUHN– se mantiene hasta que aparecen “anomalías” que no pueden resolverse bajo el paradigma aceptado o cuando se realizan nuevos descubrimientos. Ello puede dar lugar a la “revolución científica” que concluye con el surgimiento y la adopción de un nuevo paradigma¹¹.

El impacto de la tesis de KUHN en la epistemología científica ha sido notable y, como no podía ser de otra manera, generó controversias y también críticas¹², en particular porque el condicionamiento que el paradigma provocaría en el investigador –que normalmente no se apartaría de los parámetros de investigación “políticamente correctos” de su tiempo– deriva en un cuestionamiento a las posibilidades de objetividad del conocimiento científico¹³. Ello es particularmente relevante en el ámbito de las ciencias “duras” –naturales y exactas–, cuya base es el método de experimentación y debido al cual poseen terminantes pretensiones de objetividad. Paradójicamente, KUHN desarrolló su teoría de los paradigmas en el ámbito de estas ciencias. Tiempo después y lentamente fue exportada al ámbito de las ciencias sociales y, dentro de éstas, al de las políticas públicas.

La transición de nuestro concepto hacia la *public policy* ha sido muy bien recibida por la literatura de ciencias sociales, en atención a la “naturaleza inherentemente política” del paradigma kuhniano y a su demostración de que “la racionalidad se halla sujeta al contexto, operando dentro de los parámetros de esos modelos cognitivos”¹⁴. De este modo, llegamos al concepto de “paradigma de política pública”, que es el siguiente: “un paradigma de política (pública) es un modelo cognitivo compartido por una comunidad particular de actores y que facilita la solución de problemas. Suministra un marco conceptual que ayuda a los actores a interpretar eventos y sus causas, asiste en su identificación y en la definición de problemas y soluciones relevantes, y propone qué tipos de criterio podrían suministrar mediciones útiles de éxito o fracaso”¹⁵.

⁹ KUHN (2012) p. 108.

¹⁰ KUHN (2012) pp. 158 y 162.

¹¹ KUHN (2012) cap. VI. Para KUHN la historia del desarrollo de las ciencias consiste en un ciclo de períodos de normalidad bajo cierto paradigma, hasta que las anomalías que éste no puede explicar generan una revolución científica y, como dijimos, el triunfo de un nuevo paradigma que rige hasta que el ciclo vuelve a repetirse.

¹² GORDON (2003) pp. 615 y ss., en particular la crítica de Lakatos en p. 618.

¹³ GORDON (2003) pp. 672 y ss.

¹⁴ CARSON, BURNS y CALVO (2009) Cap. I, pp. 11 y 13. La traducción nos pertenece.

¹⁵ CARSON, BURNS y CALVO (2009) p. 11, nota N° 2. Se aclara también que el paradigma de Kuhn comparte estas características. La traducción nos pertenece.

La referencia al “modelo cognitivo” contiene dos elementos que los autores aquí citados se encargan luego de clarificar refiriéndose más precisamente a dicho “modelo” como “cognitivo-normativo”. Vale decir, el paradigma no es sólo un marco para las actividades de conocimiento sino también algo que prescribe reglas para su ejecución y sus resultados. Así, el paradigma de políticas públicas “puede ser caracterizado como conteniendo un complejo generalmente coherente de asunciones y principios, metáforas simplificadoras, y discursos interpretativos y explicativos. Representa un marco conceptual compartido a través del cual sus adherentes visualizan ‘cómo deben ser las cosas’ y ‘cómo funciona el mundo’ y con el cual definen el tipo de asuntos que deben considerarse problemas sociales”¹⁶.

El referido modelo cognitivo-normativo de los paradigmas de políticas públicas se constituye con diferentes elementos cuya relevancia para el tema de este artículo será evidente. CARSON, BURNS y CALVO mencionan primero a las “ideas”¹⁷, organizadas como modelos conceptuales que “estructuran y delimitan cuándo y cómo las alternativas de políticas públicas se desarrollan, qué clases de reglas y acciones se ven apropiadas y legítimas, y qué clase de actores se entiende que son autoridades apropiadas y legítimas para tratar el asunto”¹⁸. Añaden luego las “instituciones” o sistemas de reglas que gobiernan la interacción social con fuerza normativa –formal o informal– y que, luego de institucionalizadas, condicionan las relaciones de poder y generan inercia o “dependencias del camino” (seguido hasta allí) en los sujetos a ellas¹⁹. Esta última observación fue sugestivamente anticipada por BAGEHOT en su recordado análisis del sistema político de la Inglaterra victoriana²⁰. Los autores citados refieren, por último, a las coaliciones y alianzas con otros actores políticos y sociales, cuyas ideas e intereses divergentes pueden impactar en las prioridades de acción que se asignan bajo el paradigma²¹.

El modo de actuación del paradigma genera muchas veces sus propios límites. En palabras de CARSON, BURNS y CALVO, “es más abarcador que un simple modelo de solución de problemas, puesto que es el modelo empleado

¹⁶ CARSON, BURNS y CALVO (2009) p. 17. La traducción nos pertenece.

¹⁷ Luego de referir que “la gente actúa en parte sobre la base de mitos, dogmas, ideologías y teorías ‘a medio cocinar’”, aclaran que “las ideas que más nos conciernen aquí son interconectadas e interdependientes, particularmente en la forma de complejos estructurados de ideas que constituyen el modelo conceptual a través del cual los actores perciben y entienden el mundo” (ob. cit., p. 20). La traducción nos pertenece.

¹⁸ Ídem. La traducción nos pertenece.

¹⁹ CARSON, BURNS y CALVO (2009) p. 22.

²⁰ BAGEHOT (1966) pp. 64-65. Este afamado columnista de *The Economist* del siglo XIX explicaba la vigencia de la monarquía británica, entre otros factores, por el siguiente: “En igualdad de circunstancias, las instituciones de ayer son por lejos las mejores para hoy; son las más preparadas, las más influyentes, las que más fácilmente son obedecidas, las que más probablemente retienen la reverencia que solo ellas heredan, y que cualquier otra debe ganar. Las más imponentes instituciones de la humanidad son las más viejas”. Luego hacía referencia al “hábito” de obediencia a tales instituciones así veneradas.

²¹ CARSON, BURNS y CALVO (2009) pp. 22 y 23.

para construir los mismos problemas que (se han de) abordar”²². A consecuencia de ello, el paradigma de políticas públicas define las prioridades entre principios y objetivos en competencia, la producción y distribución de recursos sociales para su atención, las estrategias, los actores y los roles de otros sujetos, etc. Llegamos así al talón de Aquiles del sistema, pues a la postre este desarrollo se ve afectado por el mecanismo no siempre racional que rige su dinámica y que puede llevar a la crisis que provoca su cambio por otro nuevo, más idóneo para resolver problemas no contenidos en la matriz original²³.

Ha sido justamente en el contexto de una crisis histórica de modelos políticos, que la cuestión que analizamos emergió con toda claridad. En un trabajo seminal²⁴, el renombrado politólogo neo-institucionalista Peter A. HALL analizó el cambio de paradigma ocurrido en Gran Bretaña con el abandono del “estado de bienestar” ante la “revolución conservadora” de Margaret Thatcher.

HALL caracteriza la elaboración de políticas públicas como un proceso de “aprendizaje social” que emerge de los efectos de anteriores políticas y del conocimiento generado por técnicos y especialistas –en el Estado y en la sociedad–, definiéndolo como “un intento deliberado de ajustar los objetivos o técnicas de políticas (públicas) en respuesta a la experiencia anterior y a la nueva información”. Ello le permite identificar “tres variables centrales” en el proceso de implementación de políticas públicas: las ideas y objetivos superiores que la guían, las técnicas o instrumentos que emplean para obtener aquellos resultados y la específica determinación o “ajuste” –“setting”– de tales instrumentos. Por ejemplo, si se desea que todas las personas accedan a la energía en forma asequible, segura y moderna –objetivo–, el medio puede ser una expansión de las redes –instrumento– mediante una planificación que priorice a zonas con poca cobertura –ajuste del instrumento–. El cambio en cada uno de tales niveles se define como cambio del primer orden –el ajuste de instrumentos–, del segundo –la elección de instrumentos– y del tercero –las ideas y objetivos superiores–²⁵.

Como se advierte, el orden más alto –el tercero– incluye a las ideas en que los demás órdenes se fundan y su cambio arrastrará a los otros, generando así una revolución de paradigmas en el sentido de KUHN²⁶. En el caso

²² Ídem, p. 24. La traducción nos pertenece.

²³ Ídem, pp. 24-25.

²⁴ HALL (1993).

²⁵ HALL (1993) pp. 278-279. La traducción nos pertenece. En el caso específico que analiza, HALL encuentra que en los años setenta Gran Bretaña intentó responder a la crisis del “estado de bienestar” con cambios en los tres niveles: cambios de la tasa e interés y en el presupuesto –ajuste de instrumentos–; implementación de nuevos sistemas de control monetario, límites al gasto público y el abandono de metas de crecimiento monetario –instrumentos– y, finalmente, el abandono del keynesianismo por el monetarismo como ideología dominante y regulación macroeconómica –objetivos–.

²⁶ HALL sostiene, siguiendo el pensamiento de Kuhn, que el cambio revolucionario de paradigma ocurre cuando el referido cambio es del “tercer orden” de su tipología –v. gr., de ideas y objetivos superiores–. Por el contrario, los cambios del primer y del segundo orden pueden ocurrir dentro de la situación de “normalidad” –v. gr., bajo la vigencia del paradigma anterior–,

británico, el reemplazo del keynesianismo del “Estado de bienestar” por el monetarismo del gobierno conservador que asumió en 1979 fue, sostiene HALL, una respuesta a “anomalías” en la economía, que el modelo abandonado no pudo ya resolver con los cambios de primer y segundo orden intentados durante los setenta²⁷. En palabras del autor que citamos, “el movimiento de un paradigma a otro que caracteriza el cambio del tercer orden probablemente involucre la acumulación de anomalías, experimentación con nuevas formas de política (pública) y fracasos (en ellas) que precipitan un cambio en el epicentro de autoridad sobre las políticas (públicas) e inician una disputa más amplia entre paradigmas competidores. Esta disputa bien puede extenderse más allá de los límites del propio Estado hacia la más amplia arena política. Concluirá sólo cuando los partidarios de un nuevo paradigma consoliden sus posiciones de autoridad sobre la elaboración de políticas públicas y estén en condiciones de reestructurar la organización y los procedimientos operativos habituales del proceso (. . .) de modo de institucionalizar el nuevo paradigma”²⁸. Es una clarísima descripción de lo que ocurrió no solamente con la “Revolución Conservadora” británica de 1979, sino también en nuestro país en la década de 1990 y, en sentido inverso, luego de la crisis de 2001-2002 o bien en 2018.

§ 4. LOS ENTES REGULADORES EN OTRAS LATITUDES

Al contrario de lo que usualmente se cree, los entes reguladores de la economía no han sido una creación del keynesianismo. Irrumpieron en el primer plano histórico junto a éste, en el marco de las políticas públicas con las que se combatió la Gran Depresión de 1929. Pero tienen otro *pedigree* intelectual, ligado a ideas de planificación o corporativistas que también integraron el menú inicial del *New Deal* de Roosevelt y que, incluso, tuvieron preeminencia por sobre las ideas de John Maynard Keynes casi hasta fines de la década de 1930²⁹.

Recordemos que el keynesianismo, como doctrina económica, propone el recurso al déficit presupuestario para estimular la demanda y reactivar la economía en crisis. Se trata de una herramienta macroeconómica que no tiene relación con la existencia –o no– de entes reguladores. De hecho, las *independent agencies* del *New Deal* norteamericano entraron en escena desde

pero preparan el camino para la revolución de modelos si no logran resolver las “anomalías” que se presentan (ob. cit., pp. 279-280).

²⁷ Ver también SKIDELSKY (2010) cap. 6.

²⁸ HALL (1993) pp. 280-281. La traducción nos pertenece.

²⁹ GOUREVITCH (1989) p. 90. Este renombrado autor destaca que el *New Deal* incluía también medidas de ortodoxia económica –deflacionarias–, proteccionistas, nacionalización y planificación estatal. La corriente que nos interesa, que denomina “neomercantilismo” o “corporativismo”, incluía medidas de política industrial, regulación de mercados a través del sostén de precios, producción compartida, ayudas sectoriales, créditos, entre otras. Ver también PATEL (2016) pp. 77 y ss.

sus comienzos, en tanto que la primera implementación de políticas keynesianas tuvo lugar con el presupuesto posterior al lapso recesivo de 1937-1938, un episodio puntual dentro del ciclo de la Gran Depresión³⁰. La economía durante la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, el orden internacional de posguerra, adoptaron finalmente las ideas de Keynes, quien, como se sabe, participó directamente en su establecimiento³¹.

Lo que señalamos es también cierto –bien que desde otro ángulo– en el caso de los reguladores de *public utilities*, especialmente las redes de transporte y distribución de electricidad, donde tales reguladores existían desde mucho antes. En Estados Unidos, el desarrollo de dichos sectores comenzó a finales del siglo XIX. El ciclo que siguieron fue el habitual de las grandes industrias de la época: surgimiento de nuevas tecnologías³², su explotación inicial por una multitud de pequeñas compañías y la inexorable consolidación en grandes empresas. Así había ocurrido, por ejemplo, con el petróleo y el acero y, especialmente, con los ferrocarriles, cuyos antecedentes sobre regulación sirvieron de modelo. La vasta cantidad de usuarios permitió a estas empresas generar economías de escala. Por su parte, la necesidad de brindar suministro constante a un gran número de personas, pronto las diferenció de fabricantes y comercializadoras de otros productos. Surgió así la categoría de *public service companies* o *public utilities*³³.

La mencionada presencia de economías de escala y de interés público en su prestación –criterio que la Corte Suprema norteamericana había ya adoptado en el recordado precedente *Munn v. Illinois*³⁴– hizo necesaria la regulación de estas *public utilities* para evitar abusos en la rentabilidad de su monopolio, a la par que se garantizaba su necesario financiamiento y la calidad del servicio. Cada estado creó entonces una “Public Utilities Commission” o PUC (acrónimo que se emplea todavía hoy), y para 1914 solamente Delaware, Utah y Wyoming no las habían establecido aún. La interconexión de los sistemas estatales generó luego la jurisdicción del gobierno federal a través de la *Federal Power Commission* (FPC), a partir de 1920 –si bien inicialmente se concentró en la generación hidroeléctrica– y se sujetó a un complejo sistema normativo cuya culminación fue la *Public Utility Holding Company (Wheeler-Rayburn) Act* de 1935³⁵.

Tanto en Estados Unidos como en Europa, las primeras redes integraban generación y distribución y atendían a ciudades o áreas reducidas –*mini-grids*–. Ello permitió la posibilidad de crear compañías públicas municipales,

³⁰ WINCH (1989) cap. 5.

³¹ RODRIK (2011) cap. 4.

³² En el decenio 1880-1890 Thomas Alva Edison desarrolló sus invenciones más famosas vinculadas a la electricidad: la lámpara incandescente, las redes de distribución en las ciudades de Nueva York y de Brockton, Massachusetts, etc. Para mayor información ver ThomasEdison.com (s/f).

³³ KELLER (1996) pp. 76-77.

³⁴ *Munn v. Illinois* (1877).

³⁵ KELLER (1996) pp. 59-60 y 77-78.

algo mucho más usual en el continente europeo y especialmente en Gran Bretaña bajo el marco regulatorio de la *Electrical Lighting Act* de 1882. Las facilidades de financiación que traía la economía de escala, los nuevos avances técnicos –los transformadores de corriente alterna y corriente directa–, y también el impulso a la demanda de energía causado por la Primera Guerra Mundial, llevaron a la consolidación de empresas y la interconexión de las redes, así como al surgimiento de autoridades regulatorias nacionales, como el *Central Electricity Board* (CEB) británico, establecido bajo la *Electricity (Supply) Act* de 1926³⁶.

La Segunda Guerra Mundial trajo un nuevo crecimiento en la demanda de energía, bien que afectada por el enorme daño a las redes de transporte y distribución causado por las operaciones bélicas. A su conclusión los estados europeos asumieron la tarea de reconstruir estas redes y de asegurar la normalidad del suministro, lo cual llevó a las políticas de nacionalización y planificación centralizada en el sector. Ello ocurrió en Francia, con *Electricité de France*, Italia (ENEL) y Gran Bretaña (Central Electricity Generating Board, CEGB), junto con doce compañías de distribución con franquicias territoriales. Este modelo fue seguido tanto en Latinoamérica como en los estados poscoloniales de África y Asia y, con mayor razón, en los países del bloque comunista. Estados Unidos mantuvo la estructura anterior, de propiedad privada y compañías sujetas a regulación, al igual que los países sujetos a su influencia luego de la victoria aliada, Alemania y Japón³⁷.

El crecimiento mundial de las décadas de 1950 y 1960 generó una expansión en las redes eléctricas y, sobre todo, previsiones para la continuación de su desarrollo futuro. Estas se vieron afectadas por el embargo petrolero de la OPEP de 1973-1974 –que provocó una crisis económica global y aumentó los precios de los combustibles fósiles para la generación eléctrica– y por el inicio de la regulación ambiental y los nuevos –y necesarios– costos que trajo a la industria –como fue el caso de las *Clean Air Acts* de 1970 y 1977, de la *Energy Supply and Environmental Coordination Act* de 1974 y de la *National Coordination Policy Act* de 1978–. Por su parte, la generación nuclear no logró constituirse en una alternativa a la generación convencional, debido a sus elevados costos y a su peligrosidad, que quedó evidenciada con el incidente, apenas evitado, de Three Mile Island en el estado de Pennsylvania, en 1979³⁸.

La respuesta inicial de las autoridades norteamericanas fue la sanción de la *Public Utilities Regulatory Policies Act* (PURPA) en 1978, que imponía estándares técnicos de mayor eficiencia para el ahorro de energía y fomentó el surgimiento de generadores por fuera de las grandes compañías integradas. Con objetivos similares, el gobierno conservador inglés electo en 1979 logró sancionar en 1983 la *Electricity Act*, que también impulsó la liberalización de la generación eléctrica, eliminó las barreras de entrada de éstos a la red de

³⁶ HART *et al.* (2000) pp. 8-9.

³⁷ BUTLER (2001) pp. 131 y ss.

³⁸ HART *et al.* (2000) p. 10.

transporte y distribución y dio el primer golpe al monopolio de la CEGB, al obligarla a comprar energía a estos nuevos generadores privados al precio del “costo evitado”, es decir, el precio igual al costo en que la CEGB habría incurrido para generar dicha energía ella misma³⁹.

Tenemos así que el modelo integrado de generación, transporte y distribución eléctrica –estatal en la mayor parte de Europa, privado en los Estados Unidos– se vio cuestionado a consecuencia del aumento de los costos que surgieron en los setenta y, como veremos, a impulsos de las nuevas ideas políticas de la “revolución conservadora” que ya despuntaba. Hemos visto también que el mismo modelo de industria integrada existía tanto en regímenes de propiedad privada como estatal. ¿Cómo calificaríamos, entonces, estas situaciones?

En todos los casos, la organización del sector eléctrico se estructuró en torno a la noción de monopolio natural que, se pensaba, requería la integración completa de la industria –v. gr., la generación, el transporte y la distribución– para que actuara de modo más eficiente⁴⁰. Sobre esa base se articularon diferentes respuestas según los distintos modelos de propiedad a los que se recurrió: en el caso norteamericano se mantuvo la propiedad privada de las *utilities*, pero sujetas a una necesaria regulación de las PUC en los costos y ganancias, para replicar en todo lo posible las condiciones de mercado y evitar que el monopolio natural derivara en los abusos e ineficiencias del monopolio clásico. En la Europa de la posguerra, el régimen adoptado fue de propiedad estatal de las empresas integradas, lo cual sujetaba los costos del sistema a la planificación y decisiones del gobierno, sin necesidad de agencias reguladoras independientes. Esta segunda vertiente fue adoptada, hemos visto, en las colonias independizadas de África y Asia, también en Latinoamérica y, con mayor razón, en los países comunistas.

Si aplicamos el modelo de paradigmas de HALL y sus “tres variables centrales”, advertiremos que un mismo fenómeno económico como el monopolio natural recibió diferente tratamiento de los diversos paradigmas que competían en el mundo de la regulación. Veamos:

i) La organización del sector eléctrico en Estados Unidos reposaba sobre ideas liberales clásicas de propiedad privada, relaciones contractuales, etc. (ideas y objetivos superiores); se mantenía la industria integrada y sujeta a regulación de tarifas y de aspectos técnicos (instrumentos), pudiendo dicha regulación ajustarse para lograr mayor eficiencia en el sistema y relaciones equitativas entre las empresas y los usuarios (*setting* de tales instrumentos).

ii) En Europa, luego de la Segunda Guerra Mundial, la titularidad de las empresas eléctricas era del Estado, que asumía el rol de administrador y planificador –ideas y objetivos superiores–, nuevamente mediante el recurso a empresas integradas –instrumentos–, cuyos estándares técnicos y costos

³⁹ BUTLER (2001) ps. 133-134.

⁴⁰ Acerca del monopolio natural como fundamento de la regulación, ver BREYER (1982) cap. 1. Un profundo análisis de los fundamentos económicos de la regulación enfocado hacia nuestro derecho puede verse en SACRISTÁN (2015) pp. 77-104.

—no cabría hablar aquí de rentabilidad— se determinaban como parte del presupuesto público y de las políticas generales y sectoriales que se adoptaban —*setting* de instrumentos. Este esquema también sirve para describir la organización del sector en otros países intervencionistas o estatistas, con las variaciones propias de cada modelo ideológico.

El impacto de los cambios de los setenta —v. gr., la “estanflación”, la crisis del petróleo, la irrupción de la problemática ambiental— generaron una crisis en el sistema a consecuencia del aumento de los costos que le provocaron. El sistema eléctrico se encarecía y se volvía ineficiente, entre las dificultades que surgían para financiarlo. Llegamos así a la crisis de “tercer grado” que refiere HALL, cuando el paradigma ya no puede solucionar las “anomalías” que se presentan durante su vigencia. La PURPA norteamericana en 1978 y la *Electricity Act* británica en 1983 iniciaron la reacción, según vimos, al liberalizar parcialmente la generación y romper así con el modelo integrado que hasta allí había imperado. Eran avances en una nueva dirección. El camino para el paradigma neoliberal estaba abierto.

§ 5. LIBERALISMO CLÁSICO Y NEOLIBERALISMO. DESREGULACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

En fecha reciente asistí por vía remota a una conferencia sobre la reforma de la constitución de Chile⁴¹, en la cual se intercambiaron ideas sobre el concepto de “neoliberalismo”. Al hablar de la concepción generalizada y popular acerca de él, uno de los panelistas —lamento no recordar cuál— sostuvo que “la gente no sabe exactamente qué significa . . ., pero sí sabe que es algo malo”. Confío en que el desprestigio que esta concepción tiene actualmente en ámbitos ajenos a este trabajo no dificultará el análisis objetivo e imparcial de su influencia y de su legado, que subsiste en medio de corrientes ideológicas adversas⁴².

Una consideración extensa de la teoría del estado neoliberal excedería los límites de este estudio. Sí nos interesa destacar que sus autores más relevantes coinciden, no siempre a partir de similares fundamentos, en su oposición a que el estado gestione el bienestar de la sociedad —con independencia de que lo haga bien o mal—, porque son los mismos ciudadanos quienes deben llevar adelante sus propios planes y proyectos personales. Es la diferencia entre el estado “telocrático” —el Estado con fines propios— y el “nomocrático” —el Estado que solamente establece las reglas mínimas para el desarrollo individual— de Michael Oakeshott, idea en la que confluyen por variados

⁴¹ Ver ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES, CHILE REGIONAL OFFICE, HARVARD UNIVERSITY (2021).

⁴² Como referencia podemos decir que el neoliberalismo surge como una respuesta a la crisis del liberalismo clásico con el *crack* de 1929. Sus hitos fundacionales son los debates del *Walter Lippman Colloquium* de 1938 y de la Mont Pèlerin Society, grupo liderado por F. A. Von Hayek, en 1947. Véase BIEBRICHER (2018) pp. 13-18.

camino los principales pensadores neoliberales como Friedrich Von Hayek, James Buchanan, el ya citado Robert Nozick, Murray Rothbard –quien en su rechazo al Estado llega hasta el anarcoliberalismo– y Ludwig von Mises, para mencionar a los más conocidos. El referido Estado “nomocrático”, que se traduce en un guardián de las libertades negativas de sus ciudadanos –v. gr., en “no interferir” con ellos, en lugar de actuar activamente para mejorar su situación– se vincula con el concepto de *rule of law*, principio así fundante del orden institucional. Quedan entonces fuera de este modelo y agravan al *rule of law* todas las formas estatales que asumen un rol activo en la sociedad, tanto el estado de bienestar keynesiano –en sus variantes conservadora y socialdemócrata– como el socialista y los regímenes totalitarios⁴³.

En aplicación de tales conceptos a la regulación económica, el neoliberalismo coincide con los planteos de racionalidad de la escuela de economía liberal clásica, a los que añade su propia elaboración filosófica.

La exposición más completa de aquella visión clásica, entendemos, se halla en el conocido “teorema” de Ronald COASE, que sostiene, básicamente, que la regulación económica es más eficiente –bien que no siempre– cuando es consecuencia de arreglos entre los sujetos privados, antes que impuesta por una autoridad regulatoria que puede incrementar las ineficiencias y costos del sistema⁴⁴. Pero COASE, al igual que las políticas públicas previas a la Primera Guerra Mundial, no reniega de la regulación estatal, sino que le reconoce un lugar cuando –excepcionalmente– resulte más eficiente que las transacciones privadas. El neoliberalismo acepta esta posibilidad a regañadientes, tal el caso de James M. BUCHANAN en su obra *The Reason of Rules*⁴⁵, donde, luego de no descartar que ciertos arreglos institucionales más en la línea minimalista de Nozick que en la del estado de bienestar- puedan ser

⁴³ Ver PLANT (2009) especialmente caps. I y II.

⁴⁴ Ronald H. COASE expuso las ideas que fundaron su célebre teorema en COASE (1960), pp. 1-44. Este teorema y sus trabajos sobre la empresa le valieron el Premio Nobel de Economía en 1991. Su trabajo citado analiza principalmente la regulación de externalidades medioambientales, pero su visión del Estado regulador se aplica a otros ámbitos también: “Es claro que el gobierno tiene poderes que le podrían permitir lograr que se hagan algunas cosas a un costo menor que el que podría obtener una organización privada (o en cualquier caso una sin poderes gubernamentales especiales). Pero la maquinaria administrativa gubernamental no es ella misma sin costos. Puede, de hecho, ser extremadamente costosa en ocasiones. Todavía más, no hay razón para suponer que las regulaciones (. . .), hechas por una administración falible sujeta a presiones políticas y operando sin un freno competitivo, sean siempre necesariamente las que aumentan la eficiencia con que opera el sistema económico. Más aún, dichas regulaciones generales que deben aplicarse a una amplia variedad de casos serán aplicadas en muchos casos en que son claramente inapropiadas. Se sigue de estas consideraciones que la regulación gubernamental directa no dará necesariamente mejores resultados que dejar el problema para que lo resuelva el mercado o la empresa. Pero igualmente no hay razón por la cual, en ocasiones, esa regulación administrativa gubernamental no pueda llevar a un mejoramiento en la eficiencia económica. Esto podría parecer particularmente probable cuando (. . .) un gran número de personas estén involucrados y en el que por lo tanto los costos de manejar el problema a través del mercado o de la empresa sean altos” (pp. 17-18; la traducción nos pertenece).

⁴⁵ BUCHANAN (2000).

útiles en los supuestos de fallos del mercado, manifiesta fuertemente que “(e)l punto central aquí es uno familiar en el contexto de los análisis de eficiencia. Los llamados problemas de fallos del mercado (atribuibles a bienes públicos, externalidades generalizadas, y elementos de monopolio en el suministro de bienes privados), aunque suficientes para indicar la presencia de ganancias no realizadas por el intercambio, son ahora ampliamente reconocidas como constituyentes de un caso normativo inadecuado para la intervención del gobierno en los procesos del mercado. No hay una presunción necesaria de que simplemente porque los mercados son imperfectos, los procesos políticos trabajarán mejor. Por el contrario (. . .) hay muy buenas razones para dudar de la capacidad de los procesos políticos para lograr el óptimo de Pareto. La comparación normativamente relevante es entre dos instituciones imperfectas. La mera observación de que una institución o la otra es imperfecta –que los mercados “fallan”– simplemente no es suficiente para establecer un caso favorable a la ‘intervención’ gubernamental”⁴⁶.

Como hemos visto, el punto de partida del paradigma neoliberal fue el ocaso del estado de bienestar keynesiano con las crisis económicas de los setenta. El cambio se produjo a lo largo de dos líneas, la desregulación y la privatización.

Estados Unidos tomó la delantera en la primera, al desregular una economía tradicionalmente en manos privadas y que no requería de privatizaciones. Tuvieron así lugar el juicio de *antitrust* promovido por el Departamento de Justicia contra AT&T en 1974 y las reformas financieras del *May Day* en 1975. Pero fue la revisión de la regulación del transporte aéreo –con las célebres audiencias del Congreso lideradas por el senador Edward Kennedy– el hito fundacional de la nueva tendencia, corriente que pronto alcanzó al transporte de camiones y a los ferrocarriles. El objetivo perseguido era introducir la “dinámica de la competencia” en la economía, para volverla más eficiente y menos onerosa, de modo de lograr que recuperara el ritmo de expansión de las décadas anteriores sin generar costos imposibles de solventar a la sociedad ni al Estado, que ya no estaba en condiciones de recurrir a los déficits fiscales keynesianos para administrar la demanda agregada⁴⁷. En el sector eléctrico ya mencionamos las reformas de la PURPA en 1978, que también se inscriben en este modelo.

El proceso privatizador más conocido y que mayor influencia tuvo en otros países fue el llevado a cabo en Gran Bretaña por el gobierno conservador que asumió el poder en 1979. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, los dos partidos políticos dominantes en el Reino Unido –conservadores y laboristas– habían alcanzado un consenso sobre los fundamentos del estado de bienestar, que contribuyeron a elaborar y a preservar no obstante sus diferencias ideológicas⁴⁸. Los problemas económicos de los setenta generaron

⁴⁶ BUCHANAN (2000) pp. 129-130. La traducción nos pertenece.

⁴⁷ VOGEL (1996) pp. 33-42.

⁴⁸ Ian LOVELAND explica que “El consenso político en esa era cayó dentro de los amplios confines de un acercamiento social demócrata al gobierno. El período es comúnmente referido

una revolución intelectual dentro del Partido Conservador –de la cual surgió el “thatcherismo”, con un programa radicalmente neoliberal– y el desprestigio del laborismo, que se obstinaba en la aplicación de modelos de gestión pública estatizada que no daban respuesta a la crisis⁴⁹. El gobierno de Thatcher, pese a no haberlo expresado abiertamente en su manifiesto electoral de 1979, llevó adelante una primera oleada de privatizaciones de industrias relativamente competitivas –British Aerospace, British Cable & Wireless, Enterprise Oil, etc.– y, luego de su reelección en 1983, lanzó una agresiva profundización de su modelo mediante la privatización de British Telecom, British Airports Authority, British Gas, British Airways, etc.⁵⁰ Ideas monetaristas para administrar la macroeconomía –destronando al keynesianismo– y una campaña de desregulación –a veces implacable– completaron el cuadro⁵¹.

En el sector eléctrico británico, los primeros tanteos liberalizadores de la *Electricity Act* de 1983 a que ya hemos referido –principalmente en la generación– recibieron nuevo impulso con la segunda reelección conservadora en 1987. Nació así la *Electricity Act* de 1989, que estableció un ambicioso objetivo de transformación de la industria nacionalizada en una regida por la competencia del mercado. La CEBG fue dividida en cuatro compañías, tres de las cuales se vendieron a inversores privados –la transportista National Grid y las generadoras National Power y PowerGen–. El Estado retuvo la titularidad de las centrales nucleares, cuya privatización no resultaba económicamente viable, hasta que en 1996 las más modernas se transfirieron al sector privado. Los doce distribuidores zonales (*area boards*) fueron transformados en *regional electricity companies* (RECs). El mercado mayorista de electricidad inicialmente se estructuró como *i*) un *pool* cuyos precios se fijaban según los pronósticos de oferta y demanda que elaboraba National Grid, y *ii*) contratos de largo plazo de gas y electricidad entre generadores y distribuidores, que estimularon la entrada de nuevos operadores al sistema. Este modelo de mercado mayorista fue modificado por el *New Electricity Trading Agreement* (NETA) de 2001, que estableció cuatro segmentos de mercado: uno bilateral para transacciones de largo plazo, un mercado de futuros para productos estandarizados, un mercado *spot* –de ventas en el acto– y un mercado de reserva⁵². Se creó también un ente regulador, Office of Electricity Regulation (OFFER, actualmente OFGEM), independiente de la administración central,

como ‘Bustkellism’. Esta es una combinación de los nombres de R. A. Butler y Hugh Gaitskell, figuras líderes en los partidos Conservador y Laborista respectivamente, y acentúa la similitud de los objetivos políticos que los dos partidos perseguían. Esta perspectiva asume primero que el gobierno debe jugar un rol extenso en los asuntos económicos, y segundo, que los individuos deben aceptar límites bastante restrictivos en su autonomía si la legislatura considera que esas restricciones son de interés público”. Véase LOVELAND (2003) p. 61. La traducción nos pertenece.

⁴⁹ VOGEL (1996), pp. 48-50.

⁵⁰ VICKERS y YARROW (1988) cap. 6.

⁵¹ VOGEL (1996) pp. 48-50 y 127-134.

⁵² WEIGT (2009) pp. 4-5.

que no obstante mantenía facultades de supervisión sobre él y, principalmente, de determinación de las políticas del sector⁵³.

El paradigma neoliberal encontró un entusiasta campeón en la Unión Europea. Desde su constitución en 1956 con los Tratados de Roma –que en aquel entonces crearon tres comunidades, la del mercado común, la del carbón y el acero y la de energía nuclear o EURATOM–, tenía el mandato de establecer un mercado común para sus miembros por medio de la libertad de circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Estos objetivos, totalmente compatibles con un programa liberal y también neoliberal, se vieron reforzados con la suscripción del Acta Única Europea de 1985 y, sobre todo, del Tratado de Maastricht de 1992, que dio origen a la actual Unión Europea⁵⁴. De esta forma sus autoridades, en particular la Comisión Europea, se lanzaron a un programa de liberalización de los mercados de servicios públicos y de sectores nacionales estatizados, aún en casos como el de la industria del gas, que no presentaban problemas de funcionamiento que justificaran la necesidad de su reforma⁵⁵.

La Unión Europea impulsó la liberalización del sector eléctrico en los noventa –a la par que las de las telecomunicaciones y del gas– mediante la sanción de la Directiva 1996/92/EC, luego reformada por las Directivas 2003/54/EC y 2003/55/EC⁵⁶. Como vimos, el Reino Unido ya había privatizado su sector eléctrico y otros países contaban también con presencia privada en sus propios sectores, como Bélgica, España, Austria –con privatizaciones desde 1988– y Alemania. El impacto fue mayor en Suecia (1991), Finlandia (1994), Portugal (1997), Italia y los Países Bajos (1999), Dinamarca (2000) y Grecia (2003). Francia, en cambio, se resistió decididamente a transformar su sector eléctrico, para proteger al operador estatal existente⁵⁷. Ello motivó acciones judiciales por incumplimiento de las Directivas, por parte de la Comisión y ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que en diversos casos reconoció la “misión particular” de las empresas de servicios públicos, bajo los arts. 37 y 106 del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que les permitía cierta excepcionalidad respecto de las reglas de libre competencia que se impulsaban⁵⁸. Con esta salvedad, el proceso liberalizador promovido por la Comisión avanzó sobre los ejes del acceso negociado de terceros a las redes, la obligación del transportista o distribuidor de sumi-

⁵³ VOGEL (1996) pp. 127 y 131-132, quien define a este modelo como “fragmentación” de la autoridad regulatoria y lo atribuye a la estrategia política del conservadurismo británico, de prevenir que un futuro gobierno laborista pudiera capturar a los entes reguladores mediante la erección de vallas como la independencia de aquellos.

⁵⁴ MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS (2014) cap. primero.

⁵⁵ ANDERSEN (2009) pp. 261 y ss.

⁵⁶ Las “Directivas” son normas que dicta la Unión Europea bajo el art. 288 del actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y que obliga al Estado miembro en cuanto al resultado que debe conseguirse (y el tiempo para hacerlo), pero dejando a su criterio la elección de la forma y los medios para lograrlo. Ver LORENTI (2016) p. VII.

⁵⁷ CLIFTON, COMÍN y DÍAZ (2006) p. 750.

⁵⁸ Caso de la “Comunidad de Almelo” (1994).

nistrar la energía contratada directamente con generadores y, finalmente, la separación entre la actividad de generación y las redes de transporte y distribución (Directiva 2009/72/EC). Asimismo, “El funcionamiento del mercado se colocó bajo el control de una autoridad de regulación que cuida el respeto a los principios en vigor y resuelve los diferendos levantados por su aplicación. Esas autoridades constituyen el grupo de reguladores europeos creados en 2003 y ubicados junto a la Comisión”⁵⁹. Dicha autoridad es actualmente la Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER)⁶⁰.

§ 6. PARADIGMAS REGULATORIOS ALTERNATIVOS

Hemos visto que los paradigmas liberal clásico y neoliberal vinculan la regulación con los fallos de mercado, que en el caso del sector eléctrico se manifiestan en el monopolio natural de las redes de transporte y distribución. La finalidad, entonces, del proceso regulatorio es suplir dichos fallos y recrear en lo posible las condiciones genuinas de mercado. Logrado ello, el mercado se encargará de equilibrar la demanda y la oferta de modo eficiente. Los costos del servicio eléctrico se verán así adecuadamente cubiertos, lo que permitirá el mantenimiento del sistema y brindará, a través de los precios, las señales adecuadas para su expansión y mejoramiento.

Una visión alternativa, que incluye otros factores además de la eficiencia del sistema eléctrico, ha sido expuesta por Scott BUTLER en su trabajo ya citado, donde refiere que “La(s) política(s) energética(s) puede(n) definirse como los medios para encontrar un balance entre las preocupaciones por la seguridad del suministro, la eficiencia económica, la protección ambiental y consideraciones sociales. Esas preocupaciones pueden estar usualmente en conflicto y visiones relativas acerca de la más importante pueden diferir con el gobierno, los ciclos económicos y otros factores”⁶¹.

Desde la perspectiva económica, la cuestión ambiental constituye una “externalidad”, que, como también vimos, puede incorporarse al costo total del sistema bajo un modelo regulatorio liberal o neoliberal. Tal el caso, por ejemplo, del “Teorema de Coase” ya analizado, que fue elaborado, precisamente, sobre la base de ejemplos de contaminación ambiental.

La referencia de BUTLER a las “cuestiones sociales” que deben tomarse en cuenta para el “balance” regulatorio introduce un elemento nuevo, diferente de los fallos del mercado y de las externalidades. Claramente estamos hablando aquí de situaciones ajenas no sólo al costo del servicio, sino también al

⁵⁹ CLERGERIE, GRUBER y RAMBAUD (2012) pp. 416-418. La traducción nos pertenece.

⁶⁰ Ver el sitio web de The European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) (s/f).

⁶¹ BUTLER (2001) p. 132. La traducción nos pertenece. El autor se refiere aquí a “política energética” y no a regulación específicamente, pero del contexto en que desarrolla el tema —empresas nacionalizadas y planificación centralizada— no cabe duda que comprende ambas nociones.

servicio mismo: problemáticas socioeconómicas a las que se pretende dar alguna respuesta –seguramente como parte de un conjunto de medidas– también con decisiones regulatorias que se adoptarán sin atender a las necesidades del servicio regulado, si ello fuera necesario para lograr el referido balance. Estaríamos aquí hablando, por ejemplo, de las intervenciones en el mercado para sostener precios en baja, como ocurrió en el *New Deal* estadounidense, o también en la fijación de las tarifas de los servicios públicos atendiendo a la situación y circunstancias de algunos de sus actores, comúnmente a la capacidad de pago de los usuarios.

En el Derecho, la tesis de la tarifa que contempla aspectos sociales ajenos al costo del servicio cuenta con el prestigioso aval del profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. En un antiguo trabajo sobre la naturaleza de las tarifas de servicios públicos de transporte urbano⁶², el recordado maestro español sostuvo que *i*) la tarifa es una especie del género “tasa”, esto es, una contraprestación por servicios públicos que presta el Estado, a diferencia del tributo, que financia bienes genéricos como seguridad, defensa, etc.; *ii*) tales servicios públicos no atienden necesidades individuales –aunque pueda parecerlo– sino colectivas; *iii*) la tarifa no es un precio ni tiene naturaleza contractual o patrimonial, sino tributaria y, por ello, se sujeta a las reglas de esta disciplina, entre ellas la justa distribución social de las cargas públicas en atención a la capacidad contributiva del sujeto gravado; *iv*) esto lleva al concepto de “tarifa dirigida”, políticamente ordenada y concebida, como opuesta a los conceptos de tarifa suficiente y tarifa móvil, que atienden solamente al costo del servicio con criterios de mercado e individualistas. En palabras del destacado autor: “En virtud de esta idea se oscurece lo que la tasa tiene de instrumento de financiación del servicio para pasar a primer término lo que tiene propiamente de relación con el público, es decir, su efectividad social última. En una fórmula simple se diría simplemente que la distribución individual de los servicios públicos debe ser presidida en virtud de criterios políticos y no de criterios económicos (abono previo del costo íntegro de la utilización), fórmula obvia, hasta lo elemental, pero sin embargo concienzudamente olvidada por la doctrina clásica de la tasa con su idea de la necesidad financiera de la tarifa suficiente”⁶³.

Bajo este criterio, la tarifa –aspecto central de un régimen regulatorio de servicios públicos– se determina no sólo atendiendo a los factores endógenos del servicio –v. gr., los costos del sistema y los beneficios del operador–, sino también a factores exógenos –v. gr., contribuir al equilibrio de diferentes actores sociales de acuerdo con valoraciones de justicia distributiva–. Se trata del paradigma “corporativista”, al que se refieren Gourevitch y Patel y que hemos citado previamente⁶⁴, o bien de su versión de los setenta, el “neocorporativismo”, que resultó la última línea de defensa del modelo keynesiano

⁶² GARCÍA DE ENTERRÍA (1953) pp. 129-160.

⁶³ GARCÍA DE ENTERRÍA (1953) pp. 142-143.

⁶⁴ Ver nota 29.

contra la “crisis del petróleo” y la estanflación⁶⁵. No hay que confundir a éste con el corporativismo fascista o totalitario, si bien hay puntos de contacto entre ellos, como se advierte en su siguiente conceptualización: “Existe también la posibilidad, levantada por los analistas, de formas variadas de ‘corporativismo’: de que la sociedad termine gobernada por la acción concertada de una serie de élites que celebran acuerdos sobre la base de su capacidad de brindar el respaldo de su base social respectiva. La mejor definición conocida de corporativismo en este contexto es la brindada en los setenta por Schmitter: ‘Corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de interés en el cual las unidades componentes son organizadas en un número de categorías limitado, obligatorio, no competitivo, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el estado y que reciben un deliberado monopolio de representación dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y la articulación de sus demandas y apoyos’”⁶⁶.

Es fácil advertir la importancia de la regulación de servicios públicos, principalmente de la tarifa que pagan los usuarios, como prenda de negociación para los acuerdos entre organizaciones del Estado corporativo o que cuentan con influencia en un Estado intervencionista, como el de bienestar.

¿Hay que entender que la regulación “corporativista” tiene diferentes consecuencias para el servicio regulado que la regulación “liberal” o “neoliberal”? No necesariamente, pero queda abierta la puerta para ello. La regulación liberal o neoliberal pone el foco en la racionalidad económica del servicio, en sus costos y en sus utilidades determinadas por los precios del mercado. Un modelo de regulación corporativista podría también incluir estos elementos en el cálculo del equilibrio social que se quiere lograr. Pero podrá también no hacerlo si, por motivos fundados o no, dicho equilibrio social le exigiera romper la ecuación económico-financiera del servicio regulado, ni más ni menos que lo que ocurre actualmente en nuestro país con las periódicas discusiones sobre aumentos de tarifas. Pero pospongamos esta cuestión para las conclusiones de este trabajo.

La regulación corporativista así definida podrá presentarse en varios modelos institucionales, tanto como un mero intervencionismo estatal, como la nacionalización del sector o bien con modelos desarrollistas y neodesarrollistas⁶⁷. En todos los casos, el objetivo es el mismo: lograr el equilibrio de intereses entre las fuerzas sociales a través de la estructura que se considera más adecuada.

Si bien, según ya vimos, la regulación corporativista no forma parte necesaria del menú doctrinario del keynesianismo, la expansión del Estado

⁶⁵ HALL y SOSKICE (2004) p. 3.

⁶⁶ PIERSON (1996) p. 89, con cita de SCHMITTER (1974) pp. 85-131. La traducción nos pertenece.

⁶⁷ Ver nota 29. La Argentina tuvo su experiencia desarrollista –veremos– entre 1958 y 1962. La “nueva izquierda” latinoamericana, que sucedió a las experiencias neoliberales de fines del siglo pasado, promueve el “neo-desarrollismo”. Cfr. GEZMIS (2015).

que esta corriente teórica propició brindó un marco propicio para su consolidación⁶⁸. La respuesta neoliberal, cuando llegó, atacó ambos aspectos conjuntamente, al divisarlos como emergentes del mismo enemigo estatal que venía a dismantelar.

§ 7. LA HISTORIA EN LA ARGENTINA

a) *DE LOS COMIENZOS HASTA 1943*. — En nuestro país la industria eléctrica apareció en la década de 1880, poco después de que Edison desarrollara su sistema de alumbrado público de corriente directa. En 1886 la ciudad de La Plata fue la primera en América Latina en ser iluminada con electricidad, en tanto que la electrificación de la ciudad de Buenos Aires comenzó en 1887⁶⁹. Coincidente con la globalización económica de fines del siglo XIX, fueron inversiones extranjeras las que la impulsaron. Firmas británicas construyeron los primeros sistemas en Buenos Aires, La Plata y Rosario. En 1896-1897 las alemanas UEG y AEG comenzaron su operación a través de sus controladas Compagnie Générale d'Electricité de Buenos Aires y Compañía Transatlántica de Electricidad (CATE), respectivamente, adquiriendo las generadoras de las firmas inglesas en la Capital Federal⁷⁰.

A la par que también aparecían nuevos consorcios de inversores locales y extranjeros, la suiza *Motor* constituyó en 1912 la Compañía Ítalo Argentina de Electricidad (CIAE) en Buenos Aires —que con el tiempo adquiriría singular notoriedad política— y la belga SOFINA lo hacía con la Société d'Electricité de Rosario (SER). Esta última, luego de la Primera Guerra Mundial, adquirió a CATE y junto con Motor Columbus y America & Foreign Power —todas compañías *holding*— emergieron como las controlantes de un sistema que se consolidó en una estructura de oligopolios regionales. La prosperidad económica de la década de 1920 estimuló el consumo residencial de electricidad, como también el comercial e industrial en las ciudades importantes, principalmente en el litoral pampeano, a cargo de subsidiarias de SOFINA

⁶⁸ Weir (1989) ps. 53 y ss., donde se refiere a los propósitos de pleno empleo y erección del estado de bienestar en la Gran Bretaña de la posguerra —en menor medida en Estados Unidos—, que llevaron a la adopción del keynesianismo como doctrina dominante y al crecimiento de la burocracia necesaria para aplicar sus políticas. Es interesante aquí volver al trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA citado en la nota 62, que en sus pp. 139-140 y su nota 25 vincula expresamente su teoría sobre las tarifas al contexto macroeconómico del keynesianismo.

⁶⁹ Ver ENRIQUE (2018) p. 46, trabajo que contiene una completa cronología de los hitos de esta etapa fundacional, desde el primer ensayo de iluminación eléctrica por Juan Etchepareborda en 1853 y con referencia al otorgamiento de concesiones, a la construcción de usinas generadoras, a la interacción con otras tecnologías y servicios, asociaciones profesionales y cátedras universitarias, etc. Ver también ENRIQUE (2021).

⁷⁰ Ver MACCHIONE SAES y LANCIOTTI (2012) p. 411: con la irrupción de las compañías alemanas, las firmas inglesas River Plate Electricity Co., Bright's Electric Co., Córdoba Light, Power and Traction Co. y Compañía Hidroeléctrica de Tucumán continuaron operando en La Plata, Rosario, Santiago del Estero, Córdoba y Tucumán.

y de Motor Columbus. Crecieron también las redes en zonas provinciales menos rentables pero con inversiones más bajas e inferior tecnología, donde operaban las subsidiarias de American & Foreign Power⁷¹.

Como refieren MACCHIONE SAES y LANCIOTTI, “En este periodo, el único dispositivo que regulaba las relaciones entre el Estado y las empresas eléctricas en Argentina fueron las concesiones otorgadas por los gobiernos municipales. En la mayoría de los casos, dichas concesiones fijaron tarifas máximas ajustables al tipo de cambio. Las concesiones se extendían por 50 años en las ciudades del área pampeana y por 20 a 25 años en otras ciudades argentinas, sin cláusula de exclusividad. De todos modos, en la mayoría de las ciudades se consolidaron monopolios naturales en razón de las características de los sistemas de servicios públicos sólo un mercado de gran tamaño expansión como el de la ciudad de Buenos Aires alentó la participación de dos empresas eléctricas . . .”, las ya mencionadas CIAE y CATE, que en 1921 transfirió bienes y concesiones a la Compañía Hispano Americana de Electricidad (CHADE). Estas concesiones preveían la reversión de los activos al concedente, sin retribución, al final de la concesión y contenían previsiones que regulaban los tributos y, por supuesto, las tarifas. Pero no había otros mecanismos de control de la concesión, que en algún caso trataron de implementarse sin éxito, con lo cual la regulación del servicio solamente se sujetaba a los términos del contrato de concesión⁷².

La crisis de 1930 favoreció en Latinoamérica el desarrollo de iniciativas inspiradas en el modelo del *New Deal* norteamericano, en particular la aparición de agencias independientes regulatorias. Pero no fue el caso de nuestro país, donde no se reformó el sistema de control municipal –aun cuando las redes excedían ya los límites comunales– y de contratos de concesión muy heterogéneos⁷³. A mediados de esta década, el servicio de electricidad en el país estaba en manos de los siguientes holdings internacionales; i) ANSEC –subsidiaria de la norteamericana EBASCO–, controlante de la Compañía de Electricidad de Los Andes (Cuyo), Compañía de Electricidad del Norte Argentino (Tucumán, Salta, Jujuy), Compañía de Electricidad del Sud Argentino (provincias de Buenos Aires, La Pampa y Santa Fe), Compañía de Electricidad del Este Argentino (Mesopotamia) y Compañía Central Argentina

⁷¹ Ídem p. 412.

⁷² Ídem p. 414. Otras disposiciones preveían que la Municipalidad retribuiría de las ampliaciones posteriores debidamente aprobadas por la autoridad local a costo histórico descontando amortización; hay un único impuesto que oscilaba entre el 2 % y el 6 % de los ingresos brutos; exención impositiva para la importación de materiales e insumos; tarifas máximas escalonadas por tipo de clientes (residencial, alumbrado público, edificios públicos), incluyéndose además tarifas máximas al consumo de fuerza motriz de comercios industrias; sujeción de las tarifas a rebajas como resultado de innovaciones y de aumento de clientela. ENRIQUE (2018) p. 60 explica que CATE, compañía con capitales alemanes, pretendió eludir las sanciones de los vencedores de la Primera Guerra Mundial mediante el traspaso de activos a CHADE.

⁷³ MACCHIONE SAES y LANCIOTTI (2012) p. 421. Los autores citados aclaran que excepcionalmente actuaban autoridades provinciales o, en el caso de los recursos hídricos de Tucumán, autoridades nacionales.

de Electricidad (Córdoba y norte de Santa Fe); *ii*) Intercontinental Power Co (generación); *iii*) Compañía Suizo Argentina; *iv*) CHADE; *v*) CIAE. Las dos últimas compartían el suministro en la ciudad de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires y Rosario, donde se consumía más del 50 % del total⁷⁴.

Propuestas de reforma nacieron de la labor de juristas –especialistas en Derecho administrativo– y economistas de las Universidades de Buenos Aires y del Litoral. Ese impulso derivó también en la creación de comisiones fiscalizadoras de servicios públicos en Buenos Aires, Rosario, Córdoba y Tucumán, que recomendaron la municipalización de los servicios. Pero aun en el contexto del discurso político nacionalista predominante en la época, las iniciativas legislativas no prosperaron. Por el contrario, las cláusulas de algunas concesiones se aplicaban de modo dispar –v. gr., se ajustaban tarifas al valor del tipo de cambio oro, pero no se implementaban las rebajas tarifarias por aumento de usuarios– y en la ciudad de Buenos Aires se renovaron concesiones, con términos más favorables a los concesionarios y en medio de acusaciones de corrupción política⁷⁵.

b) *ESTATISMO AL “USO NOSTRO” Y CRISIS ENERGÉTICA.* — La primera intervención directa del Estado en la regulación del sector eléctrico ocurrió con el golpe militar de 1943. Se creó la Dirección Nacional de la Energía –decreto 12648/1943– para regular la producción y distribución de electricidad y promover las fuentes no renovables. En el ámbito nacional y en diversas provincias, las concesiones fueron sometidas a comisiones investigadoras, cuyo trabajo preparó el camino para su expropiación que comenzó en 1944⁷⁶. En el contexto de políticas marcadamente estatistas –que se consideraban además una respuesta adecuada al escenario económico de posguerra–, en 1945 se creó la Dirección General de Centrales Eléctricas del Estado –decreto 22389/1945–, para administrar los generadores y las redes expropiados. También se creó el Fondo Nacional de la Energía –con afectación de impuestos sobre combustibles y electricidad– con el propósito de financiar proyectos hidroeléctricos⁷⁷.

La política energética de la época peronista mantuvo los lineamientos del régimen militar que la precedió y, sobre todo, generó un crecimiento en la demanda como consecuencia de sus políticas de industrialización. Debido a ello, el Estado se planteó la necesidad de convertirse en empresario del sector además de regulador⁷⁸. El Plan Nacional de Electrificación de 1946 encomendaba al Estado el desarrollo hidroeléctrico y de la capacidad insta-

⁷⁴ ENRIQUE (2018) p. 63.

⁷⁵ MACCHIONE SAES y LANCIOTTI (2012) pp. 421-423; ENRIQUE (2018) pp. 63-69.

⁷⁶ MACCHIONE SAES y LANCIOTTI (2012) p. 428 y ENRIQUE (2018) pp. 69-71. El reporte de investigación más notorio fue el “Informe Rodríguez Conde” sobre CADE y CIAE, que denunció irregularidades y delitos en la negociación de sus contratos, las utilidades excesivas y las elevadas tarifas acordadas.

⁷⁷ MACCHIONE SAES y LANCIOTTI (2012) p. 429.

⁷⁸ ENRIQUE (2018) p. 73.

lada mediante nuevas centrales, la coordinación de redes provinciales y la gestión directa del servicio, promoviendo el suministro en áreas del interior no integradas a la red. En 1947 se creó Agua y Energía Eléctrica, transformada en 1950 en la Empresa Nacional de Energía, para administrar las usinas y redes expropiadas por los gobiernos provinciales. La culminación de este proceso fue la sanción de la Constitución de 1949, cuyo artículo 40 confirió al Estado la titularidad de fuentes naturales de energía y los servicios públicos –que no podrían enajenarse ni darse en concesión– y mandó la compra o expropiación de los de titularidad privada, a una valuación hecha sobre el costo original amortizado y excluyendo utilidades excesivas. No obstante estos preceptos constitucionales, los problemas con la balanza de pagos y las reducciones de presupuesto impidieron el avance de las estatizaciones y llevaron al gobierno a cultivar una mejor relación con los inversores extranjeros. El segundo Plan Quinquenal de 1952 se hizo eco de esta situación y, sobre todo, modificó el criterio de centralización nacional, devolviendo a la órbita provincial la pequeña generación y la distribución y comercialización local⁷⁹. En 1950 se creó también la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)⁸⁰, que tomaría a su cargo el estudio, desarrollo y aplicaciones de la utilización pacífica de la energía nuclear, incluyendo también su empleo en la generación de energía⁸¹.

La revolución de 1955 derogó la Constitución de 1949 y abandonó en general las políticas peronistas. En el sector eléctrico, el ala nacionalista del nuevo régimen logró volver al modelo de expropiaciones de la revolución de 1943 –que el peronismo había interrumpido–, luego de prevalecer por sobre una corriente liberal que proponía una vuelta al modelo de concesiones privadas restructuradas. De esta forma, en 1957 el gobierno provisional derogó las ordenanzas municipales de 1936 y volvió a poner en vigor los contratos anteriores de CADE (1907) y CIAE (1912). El primero de estos contratos vencería ese mismo año y sus activos se adjudicaron a la empresa estatal nuevamente denominada Agua y Energía Eléctrica⁸².

El gobierno constitucional de Arturo Frondizi (1958-1962) intentó un nuevo cambio de rumbo mediante la negociación con las empresas extranjeras para resolver las cuestiones pendientes de sus expropiaciones –la valuación de sus activos– y también lograr que continuaran involucradas en la prestación del servicio. Se alcanzaron acuerdos de pago con SOFINA, CADE y CEP, que también previeron su participación en una sociedad mixta con el Estado Nacional, Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), luego completamente estatizada en 1961. La concesión de CIAE, por su parte, se renovó ese mismo año, con lo cual fue la única compañía privada que se mantuvo en el sector. El retiro de las firmas extranjeras dejó la asunción estatal del servicio como única alternativa e impulsó la creación de la Secretaría de

⁷⁹ MACCHIONE SAES y LANCIOTTI (2012) pp. 429-432.

⁸⁰ Por el decreto 10936/1950.

⁸¹ ENRIQUE (2018) p. 74.

⁸² MACCHIONE SAES y LANCIOTTI (2012) p. 432.

Energía y Combustible, órgano rector del sistema que se estructuró con la sanción de la Ley de Energía Eléctrica 15336 (1960) y su decreto reglamentario 2073/1961⁸³. Estas normas constituyeron así el primer marco regulatorio del sector eléctrico en la Argentina y crearon también el Consejo Federal de Energía Eléctrica para que asesorara a los gobiernos nacional y provinciales y para administrar el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica. El bloque normativo se completó con la aprobación del contrato de concesión eléctrica de SEGBA mediante el decreto 1247/1962, en un esquema que repetía la experiencia previa en la materia con las anteriores prestadoras privadas del servicio⁸⁴. El área de su concesión abarcaba el territorio de la Capital Federal y veintiocho partidos de la Provincia de Buenos Aires indicados en la ley 14772 de 1958. La ley puso a cargo de Agua y Energía Eléctrica el Despacho Nacional de Cargas y la Red Nacional de Interconexión⁸⁵.

El sistema eléctrico se expandió desde la década de 1950, debido a la demanda creciente por la industrialización y el aumento del consumo en el interior del país. El suministro, sin embargo, no era todavía confiable y las empresas no habían conformado aún un mercado eléctrico mayorista. La inestabilidad política y económica, además, provocó reiterados cambios de autoridades con diferentes lineamientos de gestión y dificultades para mantener la ecuación económico-financiera del servicio. El caso de SEGBA fue especialmente grave y debió recibir subvenciones del Tesoro Nacional e implementar criterios contables particulares con autorización de la Secretaría de Energía, que actuaba como regulador del sistema⁸⁶.

En la década de 1970 comenzaron a ingresar al servicio las nuevas centrales hidroeléctricas. Entre 1972 y 1974 lo hicieron El Chocón, Planicie Banderita y Futaleufú. En la década siguiente se integraron El Chocón y Cerros Colorados, a la par que se incorporaba Salto Grande en la Mesopotamia. A finales de la década de 1980 la generación hidroeléctrica aportaba casi el 50 % de la oferta total de energía⁸⁷.

⁸³ MACCHIONE SAES y LANCIOTTI (2012) pp. 432-433. La concesión de CIAE se extendería hasta su expropiación en 1979.

⁸⁴ DI CIANO (s/f) pp. 1-4. El contrato de concesión de SEGBA le brindaba la concesión del servicio público de electricidad en su área de operación –Capital y Gran Buenos Aires– e incluía la generación, transformación, transmisión, distribución, compra y venta de energía eléctrica. Cobraba una “tasa de ganancia” o “costo del servicio” suficiente para cubrir los costos de explotación, depreciación y renovación con más una utilidad neta del 8 % en dólares sobre su activo neto. No se incluían parámetros de calidad ni sanciones por su incumplimiento, lo cual tuvo consecuencias en las crisis energéticas de la década de 1980 según veremos más adelante.

⁸⁵ ENRIQUE (2018) pp. 76 y 77. Esa misma ley había aprobado los acuerdos ya referidos con SOFINA, CADE y CEP. Los catorce partidos del noroeste del Gran Buenos Aires quedaron sujetos al servicio de distribución de *Agua y Energía Eléctrica*.

⁸⁶ DI CIANO (s/f) pp. 2 y 5. La Secretaría de Energía autorizó a SEGBA a contabilizar el “defecto de beneficio contractual” o “ajuste del producido tarifario”, que comprendía la suma de las diferencias anuales, en defecto, entre la rentabilidad debida y los resultados tarifarios reales. A este monto se le deducían los aportes del Tesoro Nacional.

⁸⁷ DI CIANO (s/f) p. 2.

En aplicación de las ideas centralizadoras y estatistas que se habían impuesto, el sector se organizó con diversas empresas que integraban una o varias de las etapas de generación, transporte y distribución. A las ya referidas Agua y Energía Eléctrica y SEGBA se sumaron principalmente Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. –HIDRONOR, que administraba las centrales hidroeléctricas de los ríos Limay y Neuquén–, DEBA, en la Provincia de Buenos Aires, y EPEC, en Córdoba. Los volúmenes de generación hidroeléctrica y nuclear impulsaron la construcción de líneas de transporte y de un sistema de comercialización integrado. En 1974 comenzaron a operar las dos líneas de alta tensión que unen El Chocón con Ezeiza y que constituyeron el inicio del futuro Sistema Interconectado Nacional (SIN). A éste se incorporaron diversos sistemas regionales, que de este modo se sumaron también al mercado mayorista operado por el Despacho Nacional de Cargas⁸⁸.

Por su parte, el desarrollo de la actividad nuclear en la Argentina bajo la dirección de la CNEA se extendió también a la generación de energía eléctrica. En Lima, provincia de Buenos Aires, el 24 de junio de 1974 entró en despacho la central Atucha I, la primera de Latinoamérica, construida con tecnología alemana de Siemens. Una década más tarde, el 20 de enero de 1984, comenzó su operación la Central Embalse Río Tercero en la Provincia de Córdoba, utilizando tecnología canadiense (AECL). Una tercera central, Atucha II, comenzó a construirse en 1982 y sus obras se paralizaron desde 1994 hasta 2006, para luego concluirse en 2014.

El golpe de Estado de 1976 llevó adelante un modelo económico al que, por los principios que declamaba y por algunas de sus políticas públicas, se lo calificó de neoliberal. No fue el caso del sector eléctrico, en el que la presencia del Estado no sólo no se redujo sino que incluso aumentó con la estatización de la CIAE y su fusión con SEGBA⁸⁹. En esa misma línea, Agua y Energía Eléctrica se transformó en sociedad del Estado⁹⁰ y en 1979 se dispuso la transferencia de sus servicios de riego a las provincias respectivas. Ese mismo año entró en servicio el último hidrogenerador del Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande, el proyecto hidroeléctrico binacional –estatal también– de Argentina y Uruguay⁹¹.

El proceso de expansión del sector logró absorber parte del aumento de la demanda, pero hacia mediados de los ochenta comenzó a exhibir graves problemas técnicos de mantenimiento y dificultades de financiamiento, en el contexto de las diversas crisis económicas que ocurrían. Agua y Energía

⁸⁸ DI CIANO (s/f) p. 5; ENRIQUE (2018) p. 78. Ante las dificultades que había tenido Agua y Energía Eléctrica para obtener financiamiento de organismos multilaterales, HIDRONOR se constituyó como sociedad anónima de derecho privado y supuestamente alejada de interferencias políticas.

⁸⁹ Sobre la estatización de CADE ver ENRIQUE (2018) p. 80, que refiere también los cuestionamientos que se efectuaron al monto de la indemnización pese a la obsolescencia de los equipos de aquella, lo cual derivó en la formación de una comisión investigadora parlamentaria en 1984.

⁹⁰ Decreto 3907/1977 (B.O. 3/1/1978).

⁹¹ ENRIQUE (2018) pp. 79-80.

Eléctrica vendía energía en las provincias por debajo de sus costos de generación o compra mayorista, lo cual no evitaba tarifas elevadas al usuario debido a múltiples costos de intermediación –provincias, municipios, cooperativas, etc.–. SEGBA, por su parte, pasó a producir el 40 % de la energía que distribuía y a comprar al Despacho Nacional de Cargas el 60 % restante, a la par que comenzó a descuidar el mantenimiento de la capacidad existente y a padecer un fuerte deterioro, que llegó al 49 % de indisponibilidad de su parque en la crisis energética de 1988-1989. Las pérdidas de energía se convirtieron también en un factor relevante y ascendieron del 15 % al 26 % del total generado entre 1980 y 1991, debido a “pérdidas técnicas” inherentes al transporte y distribución como al hurto de energía y las conexiones clandestinas en barrios carecientes. Problemas con la tensión del suministro y sus interrupciones –que habían llevado en 1973-1974 a un sistema de restricciones al consumo– llevaron en 1988-1989 a un sistema de cortes diarios rotativos. En palabras de DI CIANO, “Esta última crisis señaló el límite de la gestión estatal, dado que resultaba imposible no ya incrementar la oferta con nuevas inversiones, sino tan siquiera mantener en actividad el parque existente. No obstante ello, el usuario no recibía ninguna compensación por estas deficiencias en la calidad, al tiempo que el servicio comercial también se empezaba a deteriorar considerablemente”⁹².

c) *EL TURNO NEOLIBERAL*. — El gobierno justicialista que asumió en 1989 se abocó a un vasto plan de reforma del estado y de la economía. El paradigma adoptado fue claramente el neoliberal⁹³ y siguió los lineamientos del denominado Consenso de Washington, inicialmente un listado de diez principios elaborados en ámbitos académicos que fue adoptado por el gobierno norteamericano y los organismos multilaterales como un decálogo de reformas para proponer en Latinoamérica⁹⁴. Uno de estos principios se refería a la privatización y desregulación –los demás eran de macroeconomía y finanzas–. Los resultados de dichas medidas en la Argentina sobrevivieron al fin del modelo, arrastrado por la crisis financiera de Rusia de 1998, que culminó con el derrumbe económico local de fines de 2001 y comienzos de 2002⁹⁵.

⁹² DI CIANO (s/f) pp. 3-4. Esta situación de crisis ya había sido expuesta en el Plan Energético Nacional 1977-2000 elaborado por la Secretaría de Energía (idem, p. 6).

⁹³ Es cierto que el neoliberalismo de esta etapa no siguió hasta sus últimas consecuencias los modelos teóricos analizados en § 5 de este trabajo, puesto que se mantuvo un rol subsidiario del Estado en la economía –ver la Ley de Reforma del Estado 23696 y también la propia ley 24065–, se recurrió a la figura del servicio público para regular el transporte y la distribución, etc. Pero más allá de “impurezas” como las indicadas, que motivaron críticas y comentarios que veremos luego, la adscripción del peronismo menemista a la corriente ideológica dominante en el mundo durante los noventa ha sido bien clara y explícita.

⁹⁴ WILLIAMSON (2008) pp. 14-30. WILLIAMSON es el “padre intelectual” del Consenso de Washington y sus reflexiones a quince años de su elaboración resultan de sumo interés.

⁹⁵ CALVO y TALVI (2008) pp. 119-149.

En un trabajo anterior tuve oportunidad de analizar en detalle la reforma del sector eléctrico argentino llevada a cabo en la década de 1990⁹⁶. Me permitiré aquí remitir a él y reseñar brevemente los aspectos que se vinculan con el tema que ahora tratamos.

Los autores de la transformación que se llevó a cabo dejaron en claro su afiliación al paradigma neoliberal, al manifestar que los modelos seguidos fueron los de las reformas de Gran Bretaña y Chile⁹⁷. En su ejecución se procedió a la desintegración de la industria de modo vertical –segmentación de las etapas de generación, transporte y distribución para que quedaran a cargo de diferentes operadores– y horizontal –creación de un mercado competitivo de generadores y de diferentes áreas de concesión en una misma zona geográfica, como fue el caso de la distribución en Capital Federal y Gran Buenos Aires con Edenor, Edesur y Edelap–. Para ello se privatizarían las diferentes unidades de negocio así conformadas: las generadoras convencionales e hidroeléctricas se vendieron en procesos licitatorios, en tanto que se creó una compañía que operaría la red de transporte (Transener) y las distribuidoras ya referidas, bajo la forma de sociedades anónimas cuyo capital accionario controlante se transfirió a grupos de operadores e inversores⁹⁸. Se fijaron también normas para garantizar el acceso no discriminatorio de terceros a la red y para evitar la concentración de agentes del mercado⁹⁹, dos aspectos esenciales de la reforma.

El nuevo modelo requería que el Estado abandonara su rol de empresario y gestor del sistema, lo que hizo mediante el vasto programa de privatizaciones referido. La nueva función que asumiría sería la de regulador. Se siguió el esquema británico de separación de las políticas públicas entre *i*) una autoridad política de la administración centralizada –la Secretaría de Energía bajo la ratificada ley 15336– y *ii*) una agencia regulatoria independiente, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE), creado por la nueva ley de marco regulatorio del sector eléctrico (24065) y su decreto reglamentario 1398/1992, junto a otras autoridades de competencias más específicas¹⁰⁰.

⁹⁶ LORENTI (1997).

⁹⁷ BASTOS y ABDALA (1993) p. 319. Hemos hecho referencia en este trabajo al modelo británico. Chile llevó a cabo su reforma del sector eléctrico entre 1982 y 1985, sobre los mismos lineamientos liberalizadores. Sobre ambos antecedentes, ver LORENTI (1997) pp. 90-104.

⁹⁸ LORENTI (1997) pp. 110-112.

⁹⁹ Ley 24065, arts. 32, 33 y 56, inc. c. En relación con esto, el régimen federal argentino pone bajo jurisdicción provincial la organización de *i*) las redes eléctricas ubicadas íntegramente en una provincia y *ii*) las redes de distribución aún interconectadas al SIN. Ver LORENTI (1997) pp. 114-116.

¹⁰⁰ Tal el caso de la Autoridad Interjurisdiccional de Cuencas (AIC) y el Órgano Regional de Seguridad de Presas (ORSEP) para el sector hidroeléctrico y la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) del Cap. II de la Ley 24.804. En el esquema de análisis del fenómeno regulatorio que empleamos en este trabajo, podemos decir que estas autoridades se encargan de fijar y controlar los estándares de calidad y seguridad de operación de sus respectivos sujetos (represas, centrales nucleares). El Consejo Federal de la Energía Eléctrica de la ley 15336, por su parte, mantiene sus funciones asesoras. Ver LORENTI (1997) pp. 106-110.

El Mercado Eléctrico Mayorista se definió como el punto de encuentro entre la oferta y la demanda de energía eléctrica en tiempo real, y si bien su localización se encuentra dispersa por casi todo el país, su ubicación geográfica coincide con el centro de carga del sistema (área Gran Buenos Aires-Litoral). El precio de mercado es el precio localizado en el centro de cargas de la red¹⁰¹. El mercado se compone de *i*) un mercado *spot* con precios determinados en forma horaria en base al costo marginal de corto plazo y de *ii*) un mercado a término, constituido por la compra y venta de energía y potencia mediante contratos con precios libremente pactados entre las partes (generadores, distribuidores y los denominados “grandes usuarios”)¹⁰². El despacho de los generadores y la administración del mercado quedó a cargo de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista de Electricidad Sociedad Anónima (CAMMESA), creada por el decreto 1192/1992 sobre la base del anterior Despacho Nacional de Cargas –al que reemplazó– y en cuyo directorio se designaron representantes de la Secretaría de Energía y de las asociaciones de los diversos agentes del mercado¹⁰³.

A diferencia de las experiencias anteriores –particularmente del caso de SEGBA–, los contratos de concesión de distribución de Edenor, Edesur y Edelap incluyeron normas muy detalladas con estándares sobre calidad del producto técnico –niveles de tensión del suministro–, calidad de servicio técnico –frecuencia y duración de cortes– y calidad del servicio comercial (atención al usuario)¹⁰⁴. Se previó también un régimen de multas para incumplimientos, cuya finalidad no solamente era resarcitoria –con topes indemnizatorios– sino sobre todo orientativa para las inversiones futuras. Dicho de otro modo, se buscó que el concesionario “internalizara” el costo del daño que causaba su incumplimiento y que tuviera un incentivo para invertir en mejoras, de modo de evitar la imposición de las penalidades que serían más costosas. Este sistema se diseñó previendo un margen de “falla” del servicio que se aceptaría –la alternativa era un servicio con “cero falla” que resultaría sumamente costoso y sin atractivos para operadores e inversores–, pero al precio de evitar que en casos graves el usuario damnificado obtuviera una reparación completa del daño padecido. Esta situación fue modificada por el fallo *Ángel Estrada & Cía. S.A. c/ Res. 71/96 Secretaría de Energía y Puertos*¹⁰⁵, que reconoció el derecho de los usuarios a una reparación integral sobre la base de normas de derecho común¹⁰⁶.

¹⁰¹ BASTOS y ABDALA (1993) pp. 189 y ss. Los puntos de salida y entrada o nodos se ubican sobre la red troncal de transporte. Cada uno de estos nodos tiene un precio que está expresado en función del precio mayorista y del factor nodal asociado al punto de conexión sobre la red de transporte en un momento determinado de tiempo. Por el factor nodal se vincula el precio de mercado con el costo de transporte entre el mercado y ese punto.

¹⁰² Ley 24065, art. 10. Actualmente existen dos categorías, los grandes usuarios mayores y menores.

¹⁰³ LORENTI (1997) pp. 108-109 y 113-114.

¹⁰⁴ Los Subanexos 4 de los referidos contratos de concesión.

¹⁰⁵ *Ángel Estrada & Cía. S.A. c/ Res. 71/96 Secretaría de Energía y Puertos* (2005).

¹⁰⁶ Para un análisis de las consecuencias de este fallo en el diseño del sistema regulatorio de los concesionarios de distribución, remitimos a LORENTI (2006). Este fallo es más conocido

Como vimos, las dos autoridades regulatorias más relevantes eran la Secretaría de Energía, que retenía el rol de “autoridad de aplicación” de la ley 15336, junto con el ENRE, creado por la propia ley 24065. Esta última delineó las esferas de competencias de ambas. En el caso de la Secretaría, junto con disposiciones de administración de las unidades que permanecieran en la órbita estatal hasta su privatización, de elaboración de bases y condiciones de licitaciones, de emisión de normas ambientales y algunos otros supuestos, la competencia más relevante conferida fue la de dictar las normas sobre despacho de energía y administración del mercado eléctrico mayorista –ley 24065, arts. 35 y 36–, fundamento de la resolución SE 61/1992, conocida en el sector como “Los Procedimientos” y que, con periódicas actualizaciones y modificaciones, rige hasta hoy¹⁰⁷.

El ENRE, por su parte, se organizó como una autoridad independiente de la administración centralizada, al estilo del OFFER británico. Su competencia regulatoria se centró en las redes de transporte y distribución, que a la vez se calificaron como servicio público. La lectura de sus competencias –arts. 11 a 16, 23, 25, 32, 33, 40 a 49 y, sobre todo, 56 de la ley 24065– muestra que su gran objetivo es vigilar, corregir y sancionar las distorsiones a las reglas de mercado a consecuencia del carácter de monopolio natural de estas etapas del servicio eléctrico¹⁰⁸. El gran aspecto aquí, sobre el que volveremos, es su potestad de aprobación de los cuadros tarifarios aplicables.

Tenemos entonces que: *i*) la Secretaría de Energía mantuvo el poder de policía sobre los ámbitos del sector eléctrico que se rigen por las reglas del libre mercado –la generación, la estructura misma del Mercado Eléctrico Mayorista– en tanto que *ii*) el ENRE actúa allí donde hay “fallos” en dicho mercado, principalmente por la existencia del monopolio natural en las redes de transporte y distribución. De modo coincidente, los generadores quedan sujetos a las citadas competencias de policía bajo el art. 1º, párrafo 2º, de la ley 24065, en tanto que el transporte y la distribución fueron calificados como servicio público¹⁰⁹.

por la otra cuestión que resolvió, relativa a la jurisdicción primaria de los entes reguladores y en sentido favorable a su constitucionalidad.

¹⁰⁷ Para un análisis más detallado de las competencias de la Secretaría de Energía, ver LORENTI (1997) pp. 106-107.

¹⁰⁸ También para un análisis de las competencias del ENRE, ver LORENTI (1997) p. 108. Creemos que sus poderes en materia de violaciones a normas de competencia por agentes del mercado –arts. 32, 33 y 56 inc. c, ley 24065– pueden también agruparse con las de regulación del monopolio natural, si bien el derecho de defensa de la competencia es distinto al de la regulación de servicios públicos.

¹⁰⁹ Esta calificación del transporte y la distribución como servicios públicos fue muy criticada por autorizada doctrina, que certeramente la juzgaba incongruente con el modelo anglosajón que inspiró la reforma. Véase MAIRAL (1994) pp. 377 y ss. Por nuestra parte, consideramos que el abandono del servicio público habría implicado un apartamiento muy fuerte de la tradición jurídica argentina, a lo que las autoridades de entonces no se habrían atrevido para adentrarse en lo que al fin y al cabo eran experiencias sin precedentes en nuestro medio –véase LORENTI (1997) pp. 88 y 116-119–.

Uno de los puntos centrales del modelo era la determinación de la tarifa por el servicio de distribución eléctrica¹¹⁰. Obvio como parece al decirlo, en un modelo de mercado sin subsidios ni inversiones estatales¹¹¹, el pago de las tarifas y de los precios de contratos mayoristas son los puntos de ingreso al sistema de los flujos financieros para pagar los costos y utilidades de todos los actores. Las tarifas además tienen un impacto político claro y consecuencias electorales ante usuarios –votantes, felices o descontentos según cuánto deban pagar–. En el momento de la reforma, los métodos de determinación tarifaria eran dos: el llamado *rate of return* (ROR), o *cost plus*, y el *price cap* o *RPI-X*, fórmula cuya apariencia de contraseña refiere en realidad a su composición con el índice de precios minoristas –*retail price index*– menos un valor que sería fijado por el regulador. El *cost plus* era el sistema tradicional empleado en Estados Unidos y consistía en una determinación de un porcentaje de retorno sobre las inversiones y costos de la *public utility*, estableciéndose así la tarifa que le permitiera recuperar estos y cobrar la referida utilidad. Este método chocó históricamente con dos dificultades: la primera fue la complejidad de la información necesaria para determinar los costos de la compañía y la dificultad para obtenerla; la segunda fue el incentivo económico que brindaba, conocido como “efecto de Averch y Johnson”, que encarecía injustificadamente la tarifa con un aumento innecesario de inversiones –que se recuperaban automáticamente– para aumentar la base de cálculo del porcentaje de utilidad y agrandar también éste¹¹². La respuesta de los reguladores fue comenzar a evaluar la “prudencia” de las inversiones y rechazar las que no pasaban ese test, pero la dificultad para conseguir y procesar la información de las compañías siguió siendo el obstáculo a salvar. El *price cap* fue diseñado por economistas británicos para las privatizaciones de sus compañías de telecomunicaciones, agua, gas y electricidad y consiste en poner un “techo” a las ganancias de la compañía mediante una fórmula automática que libera al regulador de pedir informes, auditar, etc. El prestador del servicio “compite” contra dicho tope, para bajar sus costos y así incrementar su margen de ganancias¹¹³.

Este último método era la “vedette” de la regulación británica en la década de 1990¹¹⁴, pero la reforma argentina adoptó un sistema mixto. Los arts. 40 y 41 de la ley 24065 establecieron que las tarifas de distribución contemplarían: *i*) la recuperación de costos operativos razonables, impuestos, amortizaciones y, para los distribuidores, el costo de adquisición de energía, y *ii*) una tasa de retorno relacionada con la eficiencia y eficacia de la empresa, amén de similar a la del promedio de otras actividades -nacionales o internacionales- comparables. Se advierte el típico modelo de *cost plus*. Pero

¹¹⁰ LORENTI (1997) pp. 89-90 y 119-120.

¹¹¹ Se mantuvieron inicialmente para cubrir los costos de distribución en barrios carecientes.

¹¹² AVERCH y JOHNSON (1962) pp. 1052-1069.

¹¹³ BEESLEY y LITTLECHILD (1989).

¹¹⁴ BEESLEY (1997) pp. 354-367.

los contratos de concesión de distribución, de acuerdo con el art. 42 de la ley 24065, contenían el cuadro tarifario inicial y, en el Subanexo 2, un “procedimiento para la determinación del cuadro tarifario”, con factores determinados cuya fórmula de aplicación generaba el efecto del *RPI-X*¹¹⁵. Así planteado el sistema, el ENRE ejercería las atribuciones referidas en las revisiones quinquenales del cuadro tarifario (idem, art. 43) y en los requerimientos de modificación tarifaria de distribuidores o de usuarios (idem, arts. 46 y 48) supuestos estos últimos en los que debería convocarse a audiencias públicas¹¹⁶. En otras palabras, el *price cap* quedó establecido en los contratos de concesión y se aplicarían automáticamente, pero los cambios a él por cualquier causa pasarían por el tamiz del *cost plus*.

Asimismo, el ya referido sistema de multas y sanciones del Subanexo 4 de los contratos de concesión de distribución, al funcionar según dijimos con un sistema de incentivos para inversiones en el servicio, completaba el sistema del *price cap*. En efecto, dichos contratos contenían “metas de calidad” semestrales en la prestación del servicio que debía controlar el ENRE, sobre la base de parámetros definidos en el contrato de concesión y cuyo incumplimiento provocaba la automática aplicación de multas. Se obligaba así al concesionario a alcanzar el nivel de calidad preestablecido, lo cual lo forzaba también a incrementar su eficiencia para además obtener ganancias. Este modelo en los hechos contribuía a fijar el techo del *price cap*, a la par que permitía flexibilidad al regulador para atender el impacto de múltiples variables económicas en la determinación del costo del servicio¹¹⁷.

A lo largo de su vigencia, este modelo trajo diversas mejoras al sector: una drástica reducción de “pérdidas técnicas” en el transporte y la distribución por la mejora de la infraestructura; importante reducción del hurto de energía; expansión del sistema con la construcción de centrales de ciclo combinado y aumento de la capacidad instalada; baja de tarifas para grandes usuarios –lo que disminuyó sus costos industriales–; decrecimiento de la frecuencia y duración de salidas de servicio por transformador; rentabilidad razonable de las empresas –de -7,62% en 1993 a 9,44% en 2001– y expansión de la red –hasta el 99,8 % del área metropolitana de Buenos Aires en 1996-1997–. Hubo también problemas: algunos puntuales, como el gran corte de energía del 15 de febrero de 1999 por la falla en la puesta en servicio de la subestación Azopardo de EDESUR, y otros estructurales, como el aumento del consumo intensivo de gas natural –sin que se expandieran correlativamente

¹¹⁵ El Subanexo 2 contempla el precio de la potencia y energía en el mercado a término y en el mercado spot –con sus variaciones estacionales–, los costos de distribución –con sus variaciones cada seis meses– y unos factores de aplicación –punto C– para los cargos fijos y variables de la “Tarifa Pequeña Demanda - Uso Residencial”. Para su recálculo y actualización, el punto D preveía la aplicación de diversos índices de actualización de Estados Unidos –hay que recordar que los costos del servicio se calculaban en dólares–. Ver lo dispuesto en los contratos de concesión de distribución de electricidad de Edenor S.A. y de Edesur S.A. (1992).

¹¹⁶ Decreto 1172/2003 y resolución ENRE 30/2004.

¹¹⁷ LORENTI (1997) pp. 119-120.

sus reservas— por las nuevas centrales de ciclo combinado. La privatización trajo también relevantes cambios en el plano laboral, con la disminución de la planta de personal heredada de SEGBA de 21.535 a 7.945 empleados, mediante retiros voluntarios, cesantías, despidos y jubilaciones anticipadas¹¹⁸.

En suma, los objetivos que se propusieron los reformadores de 1992 parecían encaminados. Pero se hallaban inexorablemente sujetos a la continuación del modelo macroeconómico sobre el cual reposaban. Las “anomalías” de HALL que comenzaron a manifestarse en 1998 y que desembocaron en la peor crisis económica de nuestra historia arrasaron con ese modelo y dejaron a las reformas del sector eléctrico entre los restos del naufragio.

d) *DESPUÉS DE LA TORMENTA*. — El trágico final del modelo de convertibilidad con la crisis de 2001/2002 tuvo, inevitablemente, abruptas consecuencias para el sector eléctrico. El bloque normativo integrado principalmente por la Ley de Emergencia 25561 y el decreto 214/2002¹¹⁹ dispuso la “pesificación” de las obligaciones en general, entre ellas las tarifas y prohibió los mecanismos de indexación y ajuste, lo cual alcanzó a los contratos de transporte y distribución. Apenas se pudo mantener el reconocimiento en dólares de ciertos costos variables de generación mediante la resolución SE 8/2002¹²⁰. Pero el quiebre de la ecuación económico-financiera del sector eléctrico en su conjunto fue incontenible, con las empresas endeudadas en dólares y afrontando un horizonte de ingresos en moneda nacional devaluada y con un contexto económico sumamente incierto.

El crecimiento posterior de la economía, apuntalado por los precios internacionales de *commodities* y la reactivación de la industria, no tuvo su acompañamiento en el sector energético, que a consecuencia de la referida ruptura de su ecuación económico-financiera no estaba en condiciones de invertir para expandirse y ni tan siquiera para mantener la infraestructura existente. Ello llevó al Estado a asumir la conclusión de algunas obras de generación y a organizar unidades móviles con el mismo propósito, junto con obras de ampliación de la capacidad de transporte¹²¹. Se creó también el Fondo de Estabilización en 2002, inicialmente para equilibrar los precios estacionales y los del mercado *spot*, al que a partir de 2003 el Estado comenzó a transferir recursos para subsidiar al sector y compensar las restricciones tarifarias¹²².

¹¹⁸ ENRIQUE (2018) pp. 120-126.

¹¹⁹ Además de estas normas, los decretos 71/2002 y 260/2002, la Comunicación del Banco Central de la República Argentina “A” 3425 y multitud de resoluciones y reglamentaciones, entre ellas la resolución SE 2/2002, que aplicó la pesificación a los costos y precios del sector eléctrico.

¹²⁰ SUAZO (s/f) cap. IV.

¹²¹ ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD (ENRE) (2016) pp. 8-9.

¹²² LUTZ (2016) p. 9. La norma fundante de este sistema fue la resolución SE 146/2002. Este Fondo se basó en el Fondo Unificado creado por el art. 37 de la ley 24065, cuyas reglas

La respuesta de los inversores extranjeros fue, por una parte, promover arbitrajes internacionales ante el CIADI, al amparo de los tratados bilaterales de protección de inversiones, litigios que marcarían el decenio que comenzaba. Comenzaron también a salir de sus posiciones en las empresas prestadoras del servicio, que en muchos casos fueron adquiridas por grupos predominantemente nacionales¹²³.

Dio comienzo también la etapa de renegociación de los contratos de concesión, prevista en el art. 9° de la ley 25561 e iniciada por el decreto 293/2002. La Comisión Renegociadora de Contratos de Obras y Servicios Públicos (UNIREN) celebró Actas Acuerdo con los concesionarios de transporte y distribución, que modificaron los contratos originales¹²⁴.

Las Actas Acuerdo de “Adecuación del Contrato de Concesión del Servicio Público de Distribución y Comercialización de Energía Eléctrica”¹²⁵ se definían como “adecuación” y “renegociación integral”¹²⁶ de los contratos originales, con vigencia hasta el final de la concesión¹²⁷ cuyo régimen modificaban del siguiente modo:

Se distinguía un “régimen tarifario de transición” (cláusula 4ª) de la “revisión tarifaria integral” (cláusula 12ª). El primero partía del cuadro tarifario original, que incorporaba variaciones de precios mayoristas reconocidos y trasladados, aplicándose así el Subanexo 2.1. original corregido por la ley 25561¹²⁸. Podía ajustarse según las variaciones del “mecanismo de monitoreo de costos”¹²⁹ y el concesionario debía también integrar un fondo especial para obras con el 5 % de sus costos propios de distribución. También se

de administración se modificaron al que comenzaron a inyectarse fondos públicos para los subsidios.

¹²³ LERNER *et al.* (2009) pp. 5-6.

¹²⁴ LERNER *et al.* (2009) pp. 7 y ss. y PEDRAZA (2012) p. 54.

¹²⁵ Analizaremos aquí las previsiones de las Actas Acuerdo correspondientes a los contratos de distribución de Edenor y Edesur, aprobados por decretos 1957/2006 y 1959/2006. Sus principios se aplicaron a las renegociaciones de las restantes distribuidoras sujetas a jurisdicción del ENRE y también, con las salvedades del caso, a las transportistas.

¹²⁶ Cláusulas 1ª a 3ª.

¹²⁷ La cláusula 20ª disponía el mantenimiento del “período de gestión” de 15 años del contrato original -recordemos que la concesión duraba 95 años dividida en períodos de gestión decenales salvo el primero-, que podía prorrogarse hasta el fin del período tarifario que surgiera de la “revisión tarifaria integral”.

¹²⁸ Cláusula 4ª. Se aceptaba un aumento de hasta 23 % de los costos propios de distribución desde el 1° de noviembre de 2005, pero un aumento de la tarifa media de hasta un 15 %, excepto las tarifas residenciales, que no variaban. Estos aumentos debían fijarse en consonancia con la proyección económico-financiera de la cláusula 6ª y el concedente debía tratar equitativamente a todos los concesionarios (cláusula 10ª).

¹²⁹ Cada seis meses se verificaba el mecanismo. Si arrojaba una variación de más o menos 5 %, el ENRE podía corregir la tarifa. Si la variación era de más o menos 10 %, el concesionario podía pedir la revisión. El concesionario también podía pedir un reajuste de la tarifa en caso de modificaciones normativas o regulatorias durante el período tarifario de transición (cláusula 11ª).

modificaban los valores de calidad de prestación del servicio de los contratos, estableciéndose una ‘*calidad media de referencia*’ que se tomaba como base para eventuales sanciones¹³⁰.

Durante este período el concesionario debía presentar al ENRE su “proyección económico-financiera”, calculando su facturación, recaudación, recupero de costos y excedente de caja, junto con información trimestral sobre ejecución¹³¹. También un “plan de inversiones”¹³² con reportes de cumplimiento mensuales y trimestrales –auditados, con un 10 % de desviación aceptada–, cuya aprobación por el ENRE le permitía disponer del excedente de caja para el pago de dividendos y utilidades (durante el período transitorio, el concesionario no podía aplicar otros fondos a este fin). Del mismo modo, el concesionario estaba sujeto a un amplio régimen de información al regulador. El cumplimiento de estas obligaciones le permitía el beneficio de pagar en cuotas las multas que se le impusieran por faltas en la calidad de servicio y, en ciertos supuestos, obtener su condonación¹³³.

La “revisión tarifaria integral”¹³⁴ se efectuaría bajo los preceptos de la ley 24065 e incluiría la redeterminación de la remuneración del concesionario según las variaciones de la economía, la eficiencia en la prestación del servicio, el régimen de calidad de servicio y penalidades, el impacto de otras actividades del concesionario no sometidas a regulación, los costos del servicio, la auditoría de los bienes de la concesión y, sobre todo, la base de capital y tasa de rentabilidad. Ello mostraba claramente que la filosofía del nuevo sistema sería la del modelo *cost plus*¹³⁵. Por lo demás, se ratificaba el mecanismo de transferencia a las tarifas de la concesión original y, sobre todo, se preveía una “tarifa social” que recibiría subvenciones estatales.

¹³⁰ Cláusula 5ª. El aumento transitorio para Edenor y Edesur fue aprobado finalmente por la resolución SE 32/2015.

¹³¹ Cláusula 6ª.

¹³² Cláusula 7ª. La implementación de sistemas de información y las auditorías del regulador también se preveían en las cláusulas 15ª y 17ª, junto con las obligaciones de transferencia de tecnología y de “compre nacional” (cláusula 16ª).

¹³³ Cláusulas 8ª y 22ª. La ejecución posterior de esta parte de los acuerdos derivó en diversos conflictos sobre qué multas –v. gr., de qué períodos– estaban sujetas a la suspensión o a la condonación, que llegaron a la Justicia y obtuvieron pronunciamientos diferentes de las Salas de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. Un pedido de plenario del ENRE no fue atendido. Véase ENRE (2016) p. 31.

¹³⁴ Cláusulas 12ª a 14ª.

¹³⁵ Cláusula 14.1.7: “Base de capital y tasa de rentabilidad: criterios para la determinación de la base de capital y de la tasa de rentabilidad. Como criterio general, la base de capital de la concesión se determinará tomando en cuenta los activos necesarios para una operación eficiente y prudente del servicio. Para la valuación de dichos activos se considerará: a) el valor inicial de los bienes al comenzar la concesión, como también aquel correspondiente a las incorporaciones posteriores; y b) el valor actual de tales bienes, resultante de aplicar criterios técnicos fundados que expresan en forma justa y razonable dicha estimación tomando en cuenta el estado actual de conservación de dichos bienes. Todas las valuaciones se efectuarán en moneda nacional. La tasa de rentabilidad se determinará conforme lo establecen los artículos 2, 40, 41, siguientes y concordantes de la ley 24065”.

Por último, diversas cláusulas¹³⁶ se aseguraban de la suspensión, renuncia o desistimiento de acciones judiciales y, sobre todo, arbitrales ante el CIA-DI y otros tribunales internacionales, verdadera *bête noire* de este período.

Como se ha señalado, hubo aquí modificaciones sustanciales al régimen regulatorio anterior. Tal el caso de la irrupción del sistema *cost plus* para el cálculo tarifario y los correlativos deberes de información y auditoría en beneficio del ENRE. Otros deberes como la planificación de inversiones, la restricción de utilidades y hasta el “compre nacional” mostraban claramente que los mecanismos de mercado en el sector eléctrico comenzaban a abandonarse. Y los correctivos diseñados demoraban en implementarse, como fue el caso de la “revisión tarifaria integral”, que finalmente quedó para el gobierno siguiente.

e) *OTRAS MEDIDAS DE RECONFIGURACIÓN DEL SECTOR*. — Como vimos, la renegociación de los contratos de concesión significó un acrecentamiento del rol del regulador y una reformulación de aspectos centrales del modelo de la década de 1990. Otras decisiones del gobierno fueron también en la misma dirección, al derivar en una mayor intervención estatal en el sector¹³⁷.

Mediante la ley 25943 se constituyó ENARSA (hoy IEASA), sociedad controlada por el Estado que asumiría nuevamente el rol empresarial público en los sectores de petróleo, gas y energía eléctrica y en cualquiera de sus etapas de producción, transporte y distribución.

El Mercado Eléctrico Mayorista también enfrentó una nueva oleada intervencionista. Entre otras disposiciones se creó un sistema con participación estatal para financiar la expansión de la capacidad de generación: el Fondo para Inversiones Necesarias que Permitan Incrementar la Oferta de Energía Eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista (FonInvEMEM)¹³⁸. CAMMESA también pasó a administrar un complejo sistema centralizado de gestión comercial y despacho de combustibles, estructurado mediante acuerdos con los generadores bajo la resolución SE 220/2007 y sus modificatorias. La piedra de toque de las modificaciones al mercado mayorista, finalmente, lo trajo la resolución SE 95/2013, que directamente estableció un nuevo esquema de pago a generadores, en pesos al contado o bien con financiación, alterando así definitivamente el flujo financiero del mercado tal como había sido concebido en sus inicios.

Destacaremos por último las medidas adoptadas para priorizar el consumo residencial y minorista –incluso por sobre los requerimientos de la

¹³⁶ Cláusulas 9ª y 21ª.

¹³⁷ Estas medidas se dieron en el contexto de una mayor centralización en las decisiones económicas y también regulatorias, bajo la cobertura de la declaración y prórroga del estado de emergencia económica –como fundamento de la ampliación de las competencias del Poder Ejecutivo– y de recurso a la delegación legislativa del art. 74 de la Constitución nacional. A ello se sumó la intervención de autoridades regulatorias, el resurgimiento de empresas públicas y, en general, la asunción de competencias por el Ministerio de Infraestructura y sus órganos.

¹³⁸ Su principal regulación se hallaba en la resolución SE 482/2015.

reactivación industrial posterior a la crisis de 2001/2002— mediante la resolución SE 1281/2006, que a tal efecto estableció el régimen de los contratos denominados “Energía Plus”.

f) *EL VIRAJE FRUSTRADO Y LA VUELTA AL DERROTERO CONOCIDO (2015 EN ADELANTE)*. — El gobierno de la coalición denominada “Juntos por el Cambio” o “Cambiamos”, cuya gestión económica es actualmente foco de una encarnizada contienda política, pretendió llevar a cabo nuevamente reformas fundamentales en el sector eléctrico. Tales reformas corrieron la suerte de su administración en general, lo cual dificulta que su análisis se haga aún con la necesaria objetividad¹³⁹.

Apenas inaugurado, el gobierno sancionó el decreto 134/2015, declarando la “emergencia energética”¹⁴⁰. Sus considerandos refirieron a la falta de conclusión de las renegociaciones con concesionarios, la alteración de precios del mercado eléctrico mayorista y su falta cobertura de costos e inversiones, el consecuente deterioro del sistema, etc. Instruyó así al nuevo Ministerio de Energía y Minería a elaborar y poner en marcha el “*programa de acciones* (que fueran) *necesarias*”.

El referido Ministerio dictó la resolución 6/2016¹⁴¹, que tiene interés no solo por las medidas que implementó sino porque en sus considerandos expone con claridad la visión que la nueva administración poseía sobre el sector eléctrico: “Que el Marco Regulatorio eléctrico integrado por las leyes números 15.336 y 24.065 prescribe que el precio a pagar por la demanda de energía eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) debe ser suficiente para satisfacer el costo económico de abastecerla.

“Que el abandono de criterios económicos en la definición de los precios del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) distorsionó las señales económicas, aumentando el costo de abastecimiento, desalentando la inversión privada de riesgo dirigida a incrementar eficientemente la oferta y restando incentivos al ahorro y el uso adecuado de los recursos energéticos por parte de los consumidores y usuarios”.

“Que, simultáneamente, sólo una proporción menor del costo de abastecimiento fue afrontado por la demanda de energía eléctrica, recurriéndose a los recursos del Tesoro Nacional para cubrir la porción sustancial de dicho costo, lo que contribuyó significativamente a una presión tributaria progresivamente creciente sobre el conjunto de la población, situación que en la actual magnitud deviene insostenible.”

(. . .) “Que no obstante ello, ante el desfase existente entre los costos reales y los precios vigentes y considerando las posibilidades de pago de los usuarios y la conveniencia de prevenir un impacto negativo en la economía

¹³⁹ Como ejemplo podemos citar el trabajo de SABBATELLA y BURGOS (2017), que más allá de su valor técnico no escapa a una visión de confrontación política.

¹⁴⁰ B.O. 17/12/2015.

¹⁴¹ B.O. 27/1/2016. Ver el análisis de esta resolución efectuado por SACRISTÁN (2016).

nacional, resulta necesario sancionar un precio estacional (. . .) en tanto se avanza en la implementación progresiva de un programa de normalización de las distintas variables macroeconómicas (. . .) y se afianza en condiciones propicias para la incorporación de inversiones privadas de riesgo en las distintas actividades y segmentos de la industria eléctrica”¹⁴².

Sobre la base de estos criterios, diversas medidas se aplicaron en el mercado eléctrico mayorista. Se convocó a ofertas sobre capacidad de generación por la resolución SEE 21/2016 y se llamó a licitación para propuestas de cogeneración y cierre de ciclos combinados sobre equipamientos existentes por la resolución SEE 287/2017. Para la generación no sujeta a contratos se reconocieron supuestos de remuneración en dólares estadounidenses y un factor de actualización, por la resolución 19-E/2017 SEE¹⁴³. También se flexibilizó el régimen de gestión comercial de la resolución SE 220/2007 mediante la resolución 70/2018 SGE, que rigió hasta el cambio de gobierno¹⁴⁴.

El propósito de lograr la cobertura de los costos del sistema eléctrico con los ingresos que este generaba llevó a una política de aumento de tarifas que fue muy criticada por lo abrupta –el recordado “tarifazo”– y que generó hondo rechazo en la sociedad, ante una necesidad que no se advertía o que el contexto económico hacía muy difícil de pagar¹⁴⁵. En relación con estos hechos (en el marco de la regulación del sector del gas), la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de fijar criterios aplicables a la determinación tarifaria, en el fallo *Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo* (en adelante, *CEPIS*)¹⁴⁶, que analizaremos en las conclusiones de este trabajo.

En el ámbito de los servicios públicos de transporte y distribución, la nueva conducción del ENRE realizó un ajuste del valor añadido de distribución para mejorar los ingresos del sistema y llevó a cabo las postergadas revisiones tarifarias integrales de Edenor y Edesur, que concluyeron en enero de 2017. En mayo de 2019 el Gobierno celebró un “Acuerdo de Regularización de Obligaciones para la Transferencia de las Concesionarias a las Jurisdicciones Locales”. Ambas acciones fueron sometidas a una auditoría del ENRE en febrero de 2021, que recomendó su nulidad en un duro reporte¹⁴⁷.

¹⁴² Considerandos 4º, 5º, 6º y 9º. Esta visión se advierte también en otra medida impulsada por este gobierno, el “Acuerdo Federal Energético”, suscripto por el Gobierno Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias. Véase ACUERDO FEDERAL ENERGÉTICO (2017).

¹⁴³ Este esquema fue derogado por el actual gobierno mediante la resolución SE 31/2020, que volvió a la remuneración en moneda nacional y pospuso indefinidamente la aplicación del factor de actualización.

¹⁴⁴ Fue derogada por la resolución 12/2019 MDP, que reinstauró en plenitud el régimen de gestión comercial a cargo de CAMMESA.

¹⁴⁵ Para una visión externa y tal vez más objetiva sobre este problema, puede verse la nota de SMINK (2016).

¹⁴⁶ *Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo* (2016).

¹⁴⁷ El reporte de esta auditoría puede verse en ENRE (2021).

Donde el gobierno de Cambiemos adoptó varias iniciativas fue en el campo de las energías renovables. Si bien las leyes aplicables son anteriores –ley 26190 de enero de 2007 y ley 27191 de octubre de 2015–, le cupo la reglamentación del sistema mediante el decreto 531/2016, que entre otras medidas fijó para el 31 de diciembre de 2025 la meta de cobertura del 20 % de la demanda energética con generación de estas fuentes¹⁴⁸.

El nuevo colapso económico desatado a partir de mayo de 2018 y la derrota electoral de la coalición Cambiemos en 2019 a manos del Frente de Todos auguró una vuelta al modelo de regulación de 2003-2015. La nueva ley de emergencia –ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva– dispuso: *i*) mantener las tarifas de electricidad bajo jurisdicción federal¹⁴⁹, *ii*) una nueva renegociación de la “revisión tarifaria integral”, concluida en 2017, o bien su revisión extraordinaria y *iii*) la suspensión del traspaso de la competencia regulatoria sobre Edenor y Edesur a las jurisdicciones locales. Por su parte, se dispuso la intervención del ENRE mediante el decreto 277/2020, lo cual si bien implicó el mantenimiento formal de la autoridad regulatoria, en los hechos podrá derivar en un cambio de rumbo de su actividad, que se aparte del propósito del legislador que la diseñó bajo otro paradigma¹⁵⁰.

El poco tiempo que transcurrió desde el cambio de gobierno y, sobre todo, los efectos de la pandemia del COVID-19, fuerzan a detener aquí nuestro análisis. Habrá que ver cómo se escribirán los capítulos futuros, bajo la inesperada influencia de factores globales que causan incertidumbre en muchos ámbitos también.

§ 10. CONCLUSIONES. PARADIGMAS REGULATORIOS Y SECTOR ELÉCTRICO ARGENTINO

El recorrido histórico que hemos efectuado nos muestra en primer lugar que hubo períodos en los que un paradigma fue predominante, junto a otros en que existió una competencia más o menos intensa entre paradigmas alternativos, cuando no opuestos. Ello privó a la evolución regulatoria, tal vez, de una clara línea de desarrollo que permitiera construir sobre los cimientos del paradigma antiguo luego de la crisis que provocaba su cambio.

¹⁴⁸ Las convocatorias RenovAr y MiniRen fueron la implementación de este objetivo, como también la delineación de un mercado a término de energías renovables por la resolución MinEM 281-E/2017.

¹⁴⁹ Inicialmente por 180 días, luego prorrogados por el decreto 543/2020.

¹⁵⁰ Ver la preocupación manifestada por la ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE ENTIDADES REGULADORAS DE ENERGÍA (ARIE) (2019). Al respecto, cabe aquí hacer una consideración similar a la de la nota 93, bien que en sentido inverso: así como el modelo neoliberal de los noventa no se implementó con un 100 % de pureza, tampoco la vuelta al modelo corporativo podía hacerlo sin ignorar la estructura del sector ya reformado y los conflictos que ello habría generado. Se puede, entendemos, igualmente hablar de una tendencia ideológica bien clara, más allá de su grado de implementación.

Se advierte también que algunos paradigmas se implementaron sólo parcialmente, si se los compara con sus modelos extranjeros originales. Es posible que algunos fracasos se hayan debido, precisamente, a esa aplicación incompleta, aunque la irrupción de anomalías de tercer grado –según el modelo de HALL– pueda reconocer causas más profundas.

El primer período histórico así lo muestra. Desde 1880 hasta la revolución de 1943, vimos que la regulación de empresas prestadoras del servicio eléctrico se fundó en las cláusulas de los contratos de concesión. Dichas empresas podían ser –y de hecho lo eran– compañías comerciales cuyos titulares eran sujetos privados. En esto el modelo era similar al de las *public utilities* norteamericanas de la misma época, excepto en un punto: en la Argentina no se desarrollaron autoridades regulatorias especializadas al estilo de las PUC. Nuestros reguladores eran meras dependencias municipales, a las que cabe presumir sin la experiencia ni el bagaje técnico que requieren las complejidades del proceso regulatorio. Surge el interrogante de si muchos de los problemas de tarifas excesivas, falta de inversiones, corrupción, etc., propios de la época –y que terminaron generando la crítica de la década de 1930 que deslegitimó al sistema– no podrían haberse prevenido con autoridades preparadas para supervisar la marcha del sector. Su ausencia no deja de sorprender, si se piensa que la clase política del mismo período, la Generación del 80 y sus sucesores, edificaron estructuras estatales eficaces y, en muchos casos, remarcables. El vacío que persistió en la regulación de una industria de avanzada, cuyo potencial se advertía fácilmente, es cuando menos llamativo¹⁵¹. En suma, en este período asistimos a una implementación del paradigma regulatorio liberal clásico, pero de manera incompleta, pues le faltaba un elemento central: la autoridad regulatoria.

La consecuencia de ello fue que en ese tiempo se generaron dos tipos de anomalías de tercer grado, siempre siguiendo a HALL. Una, común a todo el mundo, fue el ciclo compuesto por la Gran Depresión de la década de 1930 y la Segunda Guerra Mundial. La otra fue la ya aludida deslegitimación del modelo ante los cuestionamientos de sectores proclives al estatismo, en muchos casos de ideas nacionalistas y enemistados con el capital extranjero. Estas corrientes convergieron a partir de 1943 en la instalación del modelo corporativista, en su variante de nacionalización y planificación centralizada, algo que tampoco se implementó plenamente, como vimos, por la falta de recursos del gobierno peronista en su segundo período y por la curiosa

¹⁵¹ Desde una visión ideologizada podría argumentarse que el vacío regulatorio fue a propósito, para favorecer a empresas de capital extranjero. Creo que aún en tal caso sería una visión errónea. Históricamente se ha postulado –con seriedad– la alineación internacional de la época con el imperio británico, cuyos intereses económicos requerían la exportación de productos agrícolas y ganaderos. Es razonable pensar que las industrias necesarias para ello –v. gr., frigoríficos– se habrían beneficiado de un sector eléctrico que funcionara de modo óptimo, a lo cual habría ayudado una buena regulación en lugar del caos normativo y administrativo de ese tiempo. Por lo demás, según vimos, los “capitales extranjeros” del sector eléctrico eran en general europeos –con limitada presencia británica– y norteamericanos.

dificultad en resolver los conflictos pendientes con los operadores privados del modelo anterior, que continuaron arrastrándose por detrás de la escena. Podemos así decir que este paradigma regulatorio corporativista-estatista se desplegó con gran poderío, pero no logró triunfar completamente.

El siguiente período, desde el gobierno constitucional de Frondizi hasta el de Alfonsín inclusive, muestra un zigzaguo entre diferentes especies del género del paradigma regulatorio corporativista. El desarrollismo de 1958-1962, el Estado empresario de los sesenta y las crisis interminables desde 1973 hasta 1989, todas surcadas por singulares supervivientes de épocas privadas (piénsese en la CIAE), fueron consecuencia de la alta inestabilidad política, de las diferentes visiones de los equipos técnicos de cada administración y de ineficiencias crónicas en la ejecución de políticas públicas, cuando no de corrupción. En su etapa final este modelo perdió toda posibilidad de financiación, dado que el propio sector no generaba ingresos para cubrir sus costos y la debacle económica de fines de los ochenta privó al Estado de recursos para hacerse cargo de la cuenta. El desenlace no podía ser otro que la crisis energética de 1989 y la necesidad impostergable de generar cambios. A lo largo de este período, entonces, advertimos diversas anomalías de primer y segundo grado, según el modelo de HALL, consistentes en instrumentos de política pública mal elegidos y peor diseñados –inadecuada resolución de los conflictos con las empresas privadas remanentes, empresas públicas mal administradas, regulación deficiente, servicio deficitario con perpetuas subvenciones, etc.–, hasta que llegaron las anomalías de tercer grado: las crisis económicas finales y la falta de respuesta del modelo existente, que inexorablemente derivaron en un cambio de paradigma.

Por la oportunidad histórica en que se ejecutó y por la cohesión de sus fundamentos técnicos, el paradigma regulatorio neoliberal de la década de 1990 fue, en nuestra opinión, el mejor implementado de todos. No sólo resolvió la crisis energética de 1989 y logró una modernización y expansión del servicio sin precedentes. Piénsese también que su estructura subsiste todavía hoy, no obstante las vicisitudes económicas ulteriores y los cambios –desordenados y a veces extremos– que se le han efectuado. Su suerte claramente estaba atada al éxito o al fracaso de las ideas macroeconómicas en que se sustentaba, dado que las inversiones en dólares y la modernización de las redes –con materiales, equipos y tecnología cuyo costo también se calcula en dólares– generaría una ecuación económico-financiera del servicio igualmente dolarizada. El colapso del régimen de convertibilidad en 2001-2002 y la devaluación vinieron a ser, así, las anomalías de tercer grado de HALL que generaron un nuevo cambio de paradigma en toda la sociedad y también, por supuesto, en el sector eléctrico.

El capítulo final, de 2002 a la fecha, muestra una vuelta al paradigma regulatorio corporativista –en su variante intervencionista o neodesarrollista¹⁵²–, con un diseño que se aparta del funcionamiento de mercado para

¹⁵² Ver notas 29 y 64. Es cierto que durante esta etapa se mantuvo vigente el marco regulatorio de la ley 24065 y diversas instituciones de la etapa anterior, pese a que su apli-

buscar un equilibrio entre los actores del sector –usuarios con tarifas subsidiadas, concesionarios con utilidades controladas, liderazgo estatal, etc.–. Pero este nuevo período corporativista, a diferencia del anterior, no partió de una estructura de empresas públicas sino que por el contrario, debió edificarse sobre un sector nuevamente en manos privadas y desintegrado horizontal y verticalmente, lo cual impuso la necesidad de acuerdos entre las partes, tanto acerca de costos, utilidades y tarifas como en materia de normas técnicas del servicio –v. gr., las modificaciones de las Actas Acuerdo de 2006 a los parámetros de los Subanexos de los contratos de concesión originales, o de expansión del servicio (FonInvEMEM), etc.–. Aun cuando el Estado contaba con la potestad regulatoria –que le brindaba la palabra final–, el límite que marcaron los derechos de propiedad de los prestadores y el interés en evitar demandas de arbitraje internacional han derivado en complejos y prolongados procesos de negociación, cuyos resultados no siempre se cumplieron o se lo hizo a desgano. Todo ello en el contexto de las secuelas de la crisis de 2001/2002 y de un contexto macroeconómico inestable. A esto se ha agregado como novedad la consideración del impacto electoral de las tarifas, ingrediente que en la anterior etapa corporativista no contaba, fuera por las interrupciones del orden constitucional o bien porque el servicio se hallaba en manos del propio Estado, lo cual permitía su determinación discrecional.

La etapa de Cambiemos, de 2015 a 2019, aparece en este contexto como una sacudida imprevista, como una oscilación en la curva de un gráfico que luego vuelve a su trazado normal. Según vimos, en la regulación del sector eléctrico se pretendió volver al paradigma neoliberal. Pero no se contaba ahora con un contexto macroeconómico favorable, como lo había habido en los noventa. Los “tarifazos”, por ejemplo, pretendieron cubrir los costos del servicio con ingresos generados por el propio sector, pero una economía “en pesos” y sumamente devaluada no podía equilibrar una ecuación económico-financiera concebida con costos globales. El importe tarifario debía ser muy elevado. Fue lo que ocurrió y concitó el rechazo de la sociedad. En el mismo sentido, la crisis económica que se desató en mayo de 2018 mostró también que, a diferencia de los noventa, las condiciones macroeconómicas no acompañarían ninguna restauración del paradigma regulatorio neoliberal. Para volver al modelo de HALL, esta etapa generó anomalías de primer grado –el *setting* de las tarifas en el episodio del “tarifazo”–, de segundo grado –la búsqueda del equilibrio de la ecuación económico-financiera del servicio, como “instrumento” de ejecución del paradigma, pero sin atender al contexto económico general– y de tercer grado –la crisis económica que ocasionó la derrota electoral de Cambiemos en 2019 y el abandono de este paradigma–.

cación se vio afectada por la legislación de emergencia –ley 25561, decreto 2014/2002, etc.– y el ejercicio de competencias delegadas al Poder Ejecutivo bajo el art. 76 de la Constitución nacional. Nuestra posición es que dicha vigencia formal no nos impediría analizar la ocurrido como un “cambio de paradigma”, en vista de la situación material subyacente –económica, administrativa, etc.–, que en muchos casos llevó a una reinterpretación de las instituciones de los noventa y a un intento de redefinición de sus roles y objetivos.

Es de sumo interés detenerse aquí en el criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el ya referido fallo *CEPIS*¹⁵³, el conocido precedente que declaró la nulidad de las resoluciones 28/2016 y 31/2016 del Ministerio de Energía y Minería. que habían dispuesto aumentos transitorios en el precio del gas natural sin haberse celebrado audiencias públicas. En lo que interesa a este trabajo, la Corte reconoció la obligatoriedad de dichas audiencias públicas como medio para que los usuarios ejercieran sus derechos a recibir información completa y veraz sobre la modificación que se intenta, a presentar sus puntos de vista y a que estos fueran debidamente considerados por la autoridad regulatoria¹⁵⁴. Fijó también un límite a la potestad tarifaria del regulador, que no podrá disponer excesivos aumentos por aplicación del “criterio de gradualidad” que protege los intereses económicos de los usuarios bajo el art. 42 de la Constitución nacional¹⁵⁵. Este precedente puede interpretarse como un prudente respaldo del paradigma corporativista, en la medida en que concebiría al proceso regulatorio como un ámbito de conciliación con los usuarios cuyos derechos e intereses no deben vulnerarse en aras de una lógica puramente de mercado¹⁵⁶. Pero a la vez, el Alto Tribunal también afirmó la transitoriedad de la intervención estatal en el régimen del gas bajo la ley 24076 –que valdría también para el sector eléctrico y su ley gemela, la 24065–, con el horizonte de la normalización del servicio y su vuelta al sistema contractual de oferta y demanda¹⁵⁷. Los paradigmas de políticas públicas se elaboran y operan en un plano inferior al de las cláusulas y principios constitucionales, pero siempre dentro del contexto que éstos delimitan. Son también manifestación de la función del Poder Administrador, gestor de los servicios públicos y de los mecanismos regulatorios. La evolución del criterio judicial en cuestión y la discreción pretoriana contribuirán sin duda a delimitar, tal vez también a conformar, los paradigmas regulatorios futuros.

La identidad política del actual gobierno con el del ciclo 2003-2015 sugiere una vuelta al paradigma regulatorio corporativista. Lo que resta ver es en cuál de sus variantes, si en la concertada del anterior período mencionado o, por ejemplo, con una nacionalización de las empresas del sector¹⁵⁸, o con algo nuevo.

¹⁵³ Ver nota 146.

¹⁵⁴ Cfr. voto de la mayoría, consid. 19.

¹⁵⁵ Cfr. voto de la mayoría, consid. 32.

¹⁵⁶ Ver las manifestaciones del último párrafo del considerando 33, con referencia a *Vizzotti, Carlos Alberto c/ AMSA S.A. s/antigüedad Art. 245 LCT Modif. Art. 153 LE* (2004) : “Resulta claro que el hombre no debe ser objeto de mercado alguno, sino señor de todos éstos, los cuales sólo encuentran sentido y validez si tributan a la realización de los derechos de aquel y del bien común. De ahí que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre y los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad”.

¹⁵⁷ Ver considerando 16 y ROMANO (2020).

¹⁵⁸ Ver SPALTRO (2020).

En nuestro país no hemos todavía experimentado un paradigma regulatorio de tipo “populista”, pero bien puede configurarse como una profundización radicalizada del modelo corporativista. Pierre ROSANVALLON encuentra cinco elementos componentes del populismo, entre ellos una “política y filosofía de la economía”. Sobre ella nos dice: “El nacional-proteccionismo es también un elemento constitutivo de la ideología populista. A condición de comprender que no es solamente algo del orden de una política económica. Se inscribe en efecto más profundamente dentro de una visión soberanista de reconstrucción de la voluntad política y de atención a la seguridad de una población. La economía es por lo tanto aquí eminentemente política”¹⁵⁹.

Es posible entonces que una radicalización, como dijimos, de un paradigma inicialmente corporativista derive en el establecimiento de otro populista. Por supuesto, hablamos de algo con alcances mucho más vastos pero que englobará, obviamente, a los sectores económicos regulados. Ahora bien, ¿cuál sería el grado de profundización que nos llevaría del corporativismo al populismo? En mi criterio, el límite es la racionalidad de la regulación que se proponga. El paradigma corporativista, en su propósito de lograr un equilibrio entre los intereses de diferentes sectores sociales, intenta llegar a un acuerdo entre todos ellos que, como todo acuerdo, debe resultar inteligible y fundado. Vale decir, racional también al fin y al cabo. Otra cosa es que fracase en lograrlo o que no sea el paradigma idóneo para ello¹⁶⁰, pero la pretensión de racionalidad está presente. En el populismo no habría tal pretensión de racionalidad, puesto que la lógica económica se entremezclaría con los demás elementos y se subordinaría a los dictados de la voluntad general que expresa el líder. Ello nos llevaría al avasallamiento de las instituciones económicas y regulatorias para someterlas a aquel arbitrio del conductor, que decidirá finalmente lo que sólo él considere.

Parece entonces que a nuestro ámbito más puntual, pero bien que importante, de la regulación de servicios públicos, alcanza también la convocatoria de Ralf DAHRENDORF para construir instituciones y preservarlas, como garantía para la ley y el orden¹⁶¹.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ANDERSEN, Svein S. (2009): “The Emergence of an EU Energy Policy Paradigm”, en Carson, Marcus; Burns, Tom R. y Calvo, Dolores (eds.), *Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU* (Berlín, Frankfurt, Oxford, New York, Peter Lang Publishers) pp. 261-284.

¹⁵⁹ ROSANVALLON (2020) pp. 24-26. La traducción nos pertenece. Los otros cuatro elementos son una concepción del pueblo que permite dividir entre “ellos” y “nosotros”; una teoría de la democracia con formas de representación; la representación a través del líder que encarna al pueblo; un régimen de pasiones y emociones que convierten a la política en algo afectivo.

¹⁶⁰ Los sostenedores de los paradigmas liberal o neoliberal dirían que no, porque la única racionalidad verdaderamente tal sería la del mercado.

¹⁶¹ DAHRENDORF (1985) cap. 4.

- AVERCH, Harvey y JOHNSON, Leland I. (1962): “Behavior of the Firm under Regulatory Constraint”, en *The American Economic Review*, Vol. 52, No. 5: pp. 1052-1069.
- BAGEHOT, Walter (1966): *The English Constitution* (Ithaca, NY, Cornell University Press).
- BASTOS, Carlos M. y ABDALA, Manuel A. (1993): *Transformación del sector eléctrico argentino* (Córdoba, Antártica).
- BEESLEY, Michael E. (1997): “Price Regulation and Competition”, en Beesley *et al*, *Privatization, Regulation and Deregulation* (Londres, Routledge) pp. 354-367.
- BEESLEY, Michael E. y LITTLECHILD, Stephen C. (1989): “The Regulation of Privatized Monopolies in the United Kingdom”, *RAND Journal of Economics*, Vol. 20, No. 3: pp. 454-472.
- BIEBRICHER, Thomas (2019): *The Political Theory of Neoliberalism* (Stanford, Stanford University Press).
- BINGHAM, Tom (2011): *The Rule of Law* (Londres, Penguin Books).
- BREYER, Stephen (1984): *Regulation and its Reform* (Cambridge, Harvard University Press).
- BUCHANAN, James (2000): “The Reason of Rules”, en *The Collected Works of James M. Buchanan*, Volume 10 (Indianapolis, Liberty Fund).
- BUTLER, Scott (2001): “UK Electricity Networks: The Nature of UK Electricity Transmission and Distribution Networks in an Intermittent Renewable and Embedded Electricity Generation Future” (Imperial College of Science, Technology and Medicine –Universidad de Londres–, en colaboración con el Parliamentary Office of Science and Technology –POST–), disponible en: <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/post/e5.pdf> (último acceso: 11/6/2022).
- CALVO, Guillermo A. y TALVI, Ernesto (2008): “Sudden Stop. Financial Factors, and Economic Collapse in Latin America: Learning from Argentina and Chile”, en Serra, Narcís y Stiglitz, Joseph (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance* (Oxford, Oxford University Press) pp. 119-149.
- CARSON, Marcus; BURNS, Tom R. y CALVO, Dolores (eds.) (2009): *Paradigms in Public Policy: Theory and Practice of Paradigm Shifts in the EU* (Berlín, Frankfurt, Oxford, New York, Peter Lang Publishers).
- CLERGERIE, Jean-Louis; GRUBER, Annie y RAMBAUD, Patrick (2012): *L'Union européenne* (París, Dalloz, novena edición).
- CLIFTON, Judith; COMÍN, Francisco y FUENTES, Daniel (2006): “Privatizing Public Enterprises in the European Union 1960-2002: Ideological, Pragmatic, Inevitable?”, en *Journal of European Public Policy*, 13:5, August 2006: pp. 736-756.
- COASE, Ronald H. (1960): “The Problem of Social Cost”, en *Journal of Law and Economics*, Vol. 3: pp. 1-44.
- DAHRENDORF, Ralf (1985): *Law and Order* (Londres, Stevens).
- DI CIANO, Marcelo (s/f): “Análisis de la energía eléctrica en Argentina”, disponible en: <https://aduba.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/Energ%C3%ADa-el%C3%A9ctrica.pdf> (último acceso: 11/6/2022).
- ENRIQUE, Cynthia Paula (2018): “Evolución histórica del servicio eléctrico en la ciudad de Buenos Aires. Análisis de los modelos de gestión desde 1887 hasta 2002”, disponible en: <https://www.ceare.org/tesis/2018/tes25.pdf> (último acceso: 11/6/2022).
- ENRIQUE, Cynthia Paula (2021): “Evolución histórica del servicio eléctrico en el área de Buenos Aires: modelos de gestión 1887-2002”, *RADEHM*, N° 29: pp. 165-224.
- ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD (ENRE) (2021): *Síntesis de la auditoría sobre Revisión Tarifaria Integral (RTI) de Edenor y Edesur*, disponible en:

- [https://www.enre.gov.ar/web/web.nsf/files/S%C3%ADntensis%20de%20la%20auditor%C3%ADa%20sobre%20Revisi3n%20Tarifaria%20Integral%20\(RTI\)%20de%20EDENOR%20y%20EDESUR.pdf/\\$FILE/S%C3%ADntensis%20de%20la%20auditor%C3%ADa%20sobre%20Revisi3n%20Tarifaria%20Integral%20\(RTI\)%20de%20EDENOR%20y%20EDESUR.pdf](https://www.enre.gov.ar/web/web.nsf/files/S%C3%ADntensis%20de%20la%20auditor%C3%ADa%20sobre%20Revisi3n%20Tarifaria%20Integral%20(RTI)%20de%20EDENOR%20y%20EDESUR.pdf/$FILE/S%C3%ADntensis%20de%20la%20auditor%C3%ADa%20sobre%20Revisi3n%20Tarifaria%20Integral%20(RTI)%20de%20EDENOR%20y%20EDESUR.pdf) (último acceso: 11/6/2022).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Sobre la naturaleza de la tasa y las tarifas de los servicios públicos”, en *Revista de la Administración Pública*, N° 12 (1953): pp. 129-160.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2011): *Curso de Derecho administrativo* (Madrid, Civitas-Thomson Reuters) tomo 1.
- GEZMIS, Hilal (2015): “From Neoliberalism to Neo-Developmentalism? The Political Economy of Post-Crisis Argentina, 2002-2007”, Dissertation Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy University of Sheffield, disponible en: https://theses.whiterose.ac.uk/8915/1/THESIS%20FINAL%20VERSION%207%20MAY_%202015_Hilal.pdf (último acceso: 11/6/2022).
- GOODIN, Robert E.; REIN, Martin y MORAN, Michael (**INDICAR FECHA**): “The Public and its Policies”, en Goodin, Robert E.; Rein, Martin y Moran, Michael (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford, Oxford University Press) pp. 3-35.
- GORDILLO, Agustín (2017): *Tratado de Derecho administrativo* (Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo) tomo I.
- GORDON, Scott (2003): *The History and Philosophy of Social Science* (Londres y New York, Routledge).
- GOUREVITCH, Peter A. (1989): “Keynesian Politics: Sources of Economic Policy Choices”, en Hall, Peter A. (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations* (Princeton, NJ, Princeton University Press) pp. 87-106.
- HALL, Peter A. (1993): “Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”, en *Comparative Politics*, Vol. 25, N° 3: pp. 275-296.
- HALL, Peter A. y SOSKICE, David (2004): “An Introduction to Varieties of Capitalism”, en Hall, Peter A. y Soskice, David (eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, (Oxford, Oxford University Press) pp. 50-51.
- HART, David; BAUEN, Ausilio; LEACHAND, Matthew y PAPATHANASIOU, Demetrios (2000): “Decentralised Electricity”, en *Financial Times Energy*, disponible en: https://www.academia.edu/23529923/Decentralised_Electricity (último acceso: 11/6/2022).
- HAURIOU, Maurice (1914): *Précis de Droit Administratif et de Droit Public* (París, Recueil Sirey, octava edición).
- KELLER, Morton (1996): *Regulating a New Economy. Public Policy and Economic Change in America, 1900-1933* (Boston, Harvard University Press).
- KUHN, Thomas S. (2012): *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago, The University of Chicago Press, cuarta edición).
- LERNER, Rodrigo; MARTOFEL, Valeria; PÉREZ, María Laura; PORINI, Fernando y TAU, Matías Ramón (2009): “La renegociación de los contratos públicos en el sector eléctrico. El caso de Edenor S.A.”, disponible en: <https://www.ceare.org/tesinas/2009/tes01.pdf> (último acceso: 11/6/2022).
- LORENTI (h.), Pedro M. (1997): “Aproximación al régimen jurídico del sector eléctrico en la República Argentina y a sus fuentes en el Derecho comparado”, *RAP*, N° 227: pp. 83-120.
- LORENTI (h.), Pedro M. (2006): “Las multas en los Contratos de Concesión de Distribución de Electricidad. A propósito del fallo ‘Ángel Estrada y Cía. S. A. v. Res.

- 71/1996 – Sec. Energía y Puertos (expte. 750-002119/96)”, en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 55: pp. 63-98.
- LORENTI (h.), Pedro M. (2016): “Brexit, Derecho comunitario y *Common Law*”, en *Anales de Legislación Argentina*, Boletín Informativo T. LXXVI-D: pp. 3725-3733.
- LOVELAND, Ian (2003): *Constitutional Law. Administrative Law and Human Rights. A Critical Introduction* (Oxford, Oxford University Press).
- LUTZ, Federico (2016): “Subsidios a la energía eléctrica”, disponible en: <http://www.cacier.com.ar/Reuniones/2016CLADE/Trabajo/85D.pdf> (último acceso: 11/6/2022).
- MACCHIONE SAES, Alexandre y LANCIOTTI, Norma Silvana (2012): “La regulación de los servicios de electricidad en Argentina y Brasil (1890-1962)”, *Economía y Sociedad*, vol. 21, n° 2: pp. 409-447.
- MAIRAL, Héctor A. (1994): “La ideología del Servicio Público”, en *Revista de Derecho Administrativo*, N° 14, pp. 359-437.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego (2014): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea* (Madrid, Tecnos).
- NOZICK, Robert (1999): *Anarchy, State and Utopia* (Cambridge, Blackwell).
- PATEL, Kirian Klaus (2016): *The New Deal. A Global History* (Princeton University Press).
- PEDRAZA, Luis (2012): “Propuesta para recrear el mercado eléctrico en el marco de la ley 24065”, disponible en <https://www.ceare.org/tesis/2013/tes01.pdf> (último acceso: 11/6/2022).
- PIERSON, Christopher y PIERSON, Anne (1996): *The Modern State* (Londres y Nueva York, Routledge, 1996).
- PLANT, Raymond (2009): *The Neo-liberal State* (Oxford University Press).
- RODRIG, Dani (2011): *The Globalization Paradox* (New York, W. W. Norton & Co.).
- ROMANO, Francisco J. (2020): “Proyecto de agregador estatal en el mercado del gas: ¿Solución o mayores turbulencias?” en *Econojournal*, disponible en: <https://econojournal.com.ar/2020/05/proyecto-de-agregador-estatal-en-el-mercado-del-gas-solucion-o-mayores-turbulencias/> (último acceso: 11/6/2022).
- ROSANVALLON, Pierre (2020): *Le Siècle du Populisme. Histoire, Théorie, Critique* (Paris, Éditions du Seuil).
- SABBATELLA, Ignacio y BURGOS, Martín (2017): “La política energética de Cambiemos; del tarifazo de gas al retorno a las reglas de los noventa”, en Burgos, Martín (comp.), *El nuevo modelo económico y sus consecuencias* (Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación) pp. 125-144.
- SACRISTÁN, Estela B. (2015): “Teoría de la regulación (en especial, acerca de los fundamentos de la regulación)”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 75 (2015): pp. 77-104.
- SACRISTÁN, Estela B. (2016): “Tarifa eléctrica. Otra vez en la senda de la previsibilidad”, en *Derecho en Zapatillas*, disponible en: <https://www.estelasacristan.com.ar/publicaciones/Otra%20vez%20en%20la%20senda%20de%20la%20previsibilidad.pdf> (último acceso: 11/6/2022).
- SCHMITTER, Phillipe (1974): “Still the Century of Corporatism?”, en *The Review of Politics*, 36 (1): pp. 85-131.
- SKIDELSKY, Robert (2010): *Keynes. A Very Short Introduction* (Oxford University Press).
- SUAZO, Daniel (s/f): “El proceso de reestructuración y el esquema regulatorio del sector eléctrico argentino. Experiencias, reflexiones y perspectivas”, disponible en: <http://www.adeera.com.ar/newsroom/archivosinformes/El%20Sector%20El%C3%A9ctrico%20Argentino%20.pdf> (último acceso: 11/6/2022).

LORENTI, Pedro M. (h.) ❖ “El sector eléctrico y los paradigmas regulatorios”

- VICKERS, John y YARROW, George (1988): *Privatization. An Economic Analysis* (Cambridge, The MIT Press).
- VOGEL, Steven K. (1996): *Freer Markets, More Rules* (Cornell University Press).
- WEIGT, Hannes (2009): “A Review of Liberalization and Modeling of Electricity Markets”, Munich personal RePEc Archive, disponible en: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/65651/1/MPRA_paper_65651.pdf (último acceso: 11/6/2022).
- WEIR, Margaret (1989): “Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States”, en HALL, Peter A. (ed.), *The Political Power of Economic ideas: Keynesianism across Nations* (Princeton, NJ, Princeton University Press) pp. 53-86.
- WILLIAMSON, John (2008): “A Short History of the Washington Consensus”, en Serra, Narcís y Stiglitz, Joseph (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Towards a New Global Governance*, (Oxford, Oxford University Press) pp. 14-30.
- WINCH, Donald (1989): “Keynes, Keynesianism and State Intervention”, en Hall, Peter A. (ed.), *The Political Power of Economic ideas: Keynesianism across Nations* (Princeton, NJ, Princeton University Press), pp. 107 -128.

PUBLICACIONES PERIODÍSTICAS

- SMINK, Verónica (2016): “El ‘tarifazo’ eléctrico que causa polémica en Argentina”, en *BBC News*, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160127_argentina_tarifazo_electrico_vs. (último acceso: 11/6/2022).
- SPALTRO, Santiago (2020): “Edesur: avanza la presión kirchnerista y una nota firmada por De Vido permite la estatización en 2022”, en *El Cronista Comercial*, disponible en: <https://www.cronista.com/economia-politica/Edesur-avanza-la-presion-kirchnerista-y-una-norma-firmada-por-De-Vido-permite-la-estatizacion-en-2022-20200721-0045.html> (último acceso: 11/6/2022).

OTRAS FUENTES

- Acuerdo Federal Energético, celebrado el 20 de abril de 2017 entre el Gobierno nacional y autoridades de distintas provincias, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/280000-284999/282084/dec854.pdf> (último acceso: 11/6/2022).
- ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE ENTIDADES REGULADORAS DE ENERGÍA (ARIAE) (2019): “Pronunciamiento de la Junta Directiva de ARIAE (Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de Energía) sobre la independencia de los entes reguladores del sector energético en Argentina; ENaRGas y ENRE”, disponible en: <https://www.ariae.org/documentos-aprobados-por-asamblea-general> (último acceso: 11/6/2022).
- Contrato de Concesión de Distribución de Electricidad de Edenor S.A., disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/edenor_contratoconcesion_2.pdf (último acceso: 11/6/2022).
- Contrato de Concesión de Distribución de Electricidad de Edesur S.A., disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/edesur_contratoconcesion.pdf (último acceso: 11/6/2022).

- DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES –HARVARD UNIVERSITY– (2021): “Nueva Constitución y economía chilena. ¿Una ruptura con el pasado?”, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Q_Yi9p0FSoM (último acceso: 11/6/2022)
- Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE (s/f): disponible en: <https://www.enre.gov.ar> (último acceso: 11/6/2022). **INDICAR EL CONTENIDO CONSULTADO.**
- The European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) (s/f): disponible en: www.acer.europa.eu. (último acceso: 11/6/2022). **INDICAR EL CONTENIDO CONSULTADO.**
- Thomas Edison.com (s/f): disponible en www.thomasedison.com (último acceso: 11/6/2022). **INDICAR EL CONTENIDO CONSULTADO.**

NORMAS CITADAS

- Ley 15336 (B.O. 22/9/1960). Régimen de la energía eléctrica.
- Ley 19549 (B.O. 27/4/1972). Ley de Procedimientos Administrativos.
- Ley 24065 (B.O. 16/1/1992). Marco regulatorio de la energía eléctrica.
- Ley 24076 (B.O. 12/6/1992). Marco regulatorio del gas natural.
- Ley 24804 (B.O. 25/4/1997). Ley regulatoria de la actividad nuclear.
- Ley 25561 (B.O. 7/1/2002). Ley de emergencia pública y de reforma del régimen cambiario.
- Ley 25943 (B.O. 3/11/2004). Creación de Energía Argentina Sociedad Anónima.
- Ley 26190 (B.O. 2/1/2007). Fomento a la producción de energía eléctrica de fuentes renovables.
- Ley 27191 (B.O. 21/10/2015). Modificación de la ley 26190.
- Ley 27541 (B.O. 23/12/2019). Ley de Emergencia Pública
- Decreto 12648/1943 (B.O. 10/7/1944). Creación de la Dirección Nacional de la Energía.
- Decreto 22389/1945 (B.O. 29/9/1945). Modificaciones en la Dirección Nacional de la Energía.
- Decreto 10936/1950 (B.O. 7/6/1950). Creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica.
- Decreto 2073/1961 (B.O. 29/3/1961). Reglamentación de la ley 15336.
- Decreto 1247/1962 (B.O. 15/2/1962). Contrato de concesión de SEGBA.
- Decreto 3907/1977 (B.O. 3/1/1977). Creación de Agua y Energía Sociedad del Estado.
- Decreto 1192/1992 (B.O. 21/7/1992). Creación de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.
- Decreto 1398/1992 (B.O. 11/8/1992). Reglamentación de la ley 24065.
- Decreto 71/2002 (B.O. 10/1/2002). Reglamentación de la ley 25561.
- Decreto 214/2002 (B.O. 4/2/2002). Reordenamiento del sistema financiero.
- Decreto 260/2002 (B.O. 8/2/2002). Reforma del régimen cambiario.
- Decreto 293/2002 (B.O. 14/2/2002). Renegociación de contratos del Estado.
- Decreto 1172/2003 (B.O. 4/12/2003). Reglamento de Audiencias Públicas.
- Decreto 1957/2006 (B.O. 8/1/2007). Ratificación del acuerdo con Edenor S.A.
- Decreto 1959/2006 (B.O. 8/1/2007). Ratificación del acuerdo con Edesur S.A.
- Decreto 134/2015 (B.O. 17/12/2015). Emergencia energética.
- Decreto 531/2016 (B.O. 31/3/2016). Reglamentación de la ley 26190.
- Decreto 543/2020 (B.O. 19/6/2020). Prórroga de la ley 27541.
- Resolución SE 61/1992 (B.O. 13/5/1992). Procedimientos para el despacho de la energía eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista.

LORENTI, Pedro M. (h.) ❖ “El sector eléctrico y los paradigmas regulatorios”

- Resolución SSEE 170/1992 (31/8/1992). Texto ordenado de los Contratos de Concesión de Edenor S.A. y Edesur S.A.
- Resolución SEyP 71/1996 (no publicada, 16/12/1996). Recurso de Ángel Estrada y Cía. S.A.
- Resolución SE 2/2002 (B.O. 27/8/2002). Despacho de combustibles.
- Resolución SE 8/2002 (B.O. 9/4/2002). Precios estacionales.
- Resolución SE 146/2002 (B.O. 28/10/2002). Financiación de mantenimiento de equipos de generación eléctrica.
- Resolución ENRE 30/2004 (B.O. 4/2/2004). Reglamento de audiencias públicas.
- Resolución 1281/2006 (B.O. 5/9/2006). Comercialización de energía eléctrica en el mercado spot.
- Resolución SE 220/2007 (B.O. 22/1/2007). Contratos de abastecimiento de energía eléctrica.
- Resolución SE 95/2013 (B.O. 26/3/2013). Mercado Eléctrico Mayorista.
- Resolución SE 32/2015 (B.O. 13/3/2015). Aumento transitorio a distribuidoras de energía eléctrica.
- Resolución SE 482/2015 (B.O. 17/7/2015). Remuneración de generadores de energía eléctrica.
- Resolución MinEM 6/2016 (B.O. 27/1/2016). Reprogramación trimestral de verano.
- Resolución MinEM 28/2016 (B.O. 1/4/2016). Establecimiento de precios de gas natural y gas propano.
- Resolución MinEM 31/2016 (B.O. 1/4/2016). Revisión tarifaria integral del gas natural.
- Resolución SEE 19-E/2017 (B.O. 2/2/2017). Agente generador, cogenerador y autogenerador del Mercado Eléctrico Mayorista.
- Resolución SEE 287/2017 (B.O. 22/8/2017). Convocatoria abierta a interesados en vender energía eléctrica proveniente de la instalación de nueva capacidad de generación.
- Resolución SGE 70/2018 (B.O. 7/11/2018). Abastecimiento de generadores.
- Resolución MDP 12/2019 (B.O. 30/12/2019). Reestablece la vigencia del artículo 8° de la resolución SE 95/2013.
- Resolución SE 31/2020 (B.O. 27/2/2020). Se modifican los anexos I, II, III, IV y V de la resolución 1/2019 de la exSecretaría de Recursos Renovables y Mercado Eléctrico de la exSecretaría de Gobierno de Energía y se deroga su artículo 8°.

OTRAS NORMAS

Comunicación del Banco Central de la República Argentina “A” 3245, del 30 de marzo de 2001, disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/A3245.pdf> (último acceso: 13/7/2022).

JURISPRUDENCIA CITADA

a) *República Argentina*

Vizzotti, Carlos Alberto c/ AMSA S.A. s/antigüedad Art. 245 LCT Modif. Art. 153 LE (2004), Corte Suprema de Justicia de la Nación, 14 de septiembre de 2004, Fallos: 327: 3677.

Ángel Estrada y Cía. S. A. v. Res. 71/1996 – Sec. Energía y Puertos (expte. 750-002119/96) s/ recurso extraordinario (2005): Corte Suprema de Justicia de la Nación, 5 de abril de 2005, Fallos: 328: 651.

Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo (2016): Corte Suprema de Justicia de la Nación, 18 de agosto de 2016, Fallos: 339: 1077.

b) *Otros países*

Munn v. Illinois (1876): Corte Suprema de los Estados Unidos de América, 94 U.S. 113 – 24 L. Ed. 77.

Caso de la “Comunidad de Almeló” (1994): Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (CJCE, abril 27, 1994, C-393/92, Rec. P. I-1477).