

**La violación del marco regulatorio en el funcionamiento actual de la distribución eléctrica en la provincia de Buenos Aires<sup>1</sup>**

**INDICE**

<b>Síntesis.....</b>	<b>Pág. 2</b>
<b>I. Objetivo y contenido general del informe.....</b>	<b>Pág. 3</b>
<b>II. La Privatización del sector eléctrico en la Argentina. Marco regulatorio y distribución eléctrica de jurisdicción nacional.....</b>	<b>Pág. 4</b>
<b>III. El marco regulatorio y la privatización de la distribución eléctrica de la provincia de Buenos Aires.....</b>	<b>Pág. 6</b>
<b>IV. El caso ENDESA: Resolución ENRE 0480/2000. Un antecedente a tener en cuenta.....</b>	<b>Pág. 8</b>
<b>V. Rogelio Pagano y la expansión del Grupo DESA en la provincia de Buenos Aires.....</b>	<b>Pág. 9</b>
<b>VI. La importancia de DESA en el mercado eléctrico de distribución de la provincia de Buenos Aires y el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) sobre la compra de EDEN y EDES.....</b>	<b>Pág. 10</b>
<b>VII. Organigrama del grupo DESA.....</b>	<b>Pág. 13</b>
<b>VIII. Comentarios finales.....</b>	<b>Pág. 15</b>
<b>Anexo I.....</b>	<b>Pág. 19</b>

---

<sup>1</sup> Federico Basualdo. Área de Economía y Tecnología de FLACSO.

## **La violación del marco regulatorio en el funcionamiento actual de la distribución eléctrica de la provincia de Buenos Aires**

### **Síntesis**

*El proceso de reforma neoliberal del Estado implementado en la Argentina durante la década de 1990, adoptó como principio básico la formación de mercados competitivos, junto con la privatización de las empresas públicas y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para la actividad eléctrica. La desintegración vertical y horizontal de la industria, y la privatización de la mayor cantidad de unidades de negocios independientes, respondió a tales objetivos. En el caso de monopolios naturales regulados como el de la distribución eléctrica, la desintegración horizontal en unidades económicas buscaba generar las condiciones para la denominada “competencia por comparación”, asignando la responsabilidad de prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas, o de abuso de posición dominante al Ente regulador. A su vez, desde 1999, las operaciones de concentración económica deben contar con la aprobación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.*

*Los principios básicos de la reforma neoliberal implementada a nivel nacional fueron replicados por la reestructuración del sector eléctrico local impulsadas por las distintas provincias. En el caso de la provincia de Buenos Aires la privatización de la empresa provincial de energía (ESEBA) y la sanción de un nuevo marco regulatorio respondieron a dichos objetivos. La desintegración horizontal de la distribución eléctrica provincial tuvo como resultado la creación de tres unidades de negocio independientes (EDEN, EDEA, EDES) y su posterior privatización. En 2011, por decisión del gobierno nacional y local, se transfirió al ámbito regulatorio provincial la empresa EDELAP, siendo a partir de ese momento cuatro empresas bajo el control de la autoridad regulatoria provincial.*

*Desde la reestructuración neoliberal del sector, los cambios en la composición accionaria de las empresas concesionarias de distribución eléctrica de la provincia de Buenos Aires fueron numerosos, aunque mantuvieron la condición de posibilidad para la aplicación del principio, emanado del marco regulatorio vigente, de “competencia por comparación”.*

*Sin embargo, a partir de 2016, en un contexto de aplicación de un brutal ajuste tarifario, el grupo DESA avanzó con una agresiva política de adquisición de empresas de distribución eléctrica, alcanzando a controlar las cuatro empresas provinciales, concentrando el 58,8% de los usuarios de energía eléctrica y el 65,2% de la energía distribuida bajo jurisdicción provincial. Este nuevo escenario de concentración económica redefine per se el funcionamiento del sector eléctrico de la provincia de Buenos Aires, violando lo establecido en el marco regulatorio provincial y nacional vigente.*

## **I. Objetivo y contenido general del informe**

El proceso de reforma neoliberal del Estado implementado durante la década de 1990, estuvo caracterizado en el sector eléctrico por la redefinición de las condiciones esenciales de la actividad económica, transformando el rol empresario del Estado en otro con funciones básicas de regulación y control. El modelo instaurado utilizó como premisa básica la promoción de la competencia y la creación de mecanismos de mercado en todas las actividades donde fuera posible. Por tal motivo, se promovió la desintegración vertical y horizontal de la industria, y la privatización de la mayor cantidad de unidades de negocios. En el caso de monopolios naturales regulados como el de la distribución eléctrica, la desintegración horizontal en unidades económicas independientes buscaba generar las condiciones para la denominada “competencia por comparación”. El modelo instaurado asignó la responsabilidad de prevenir conductas anticompetitivas monopólicas, o de abuso de posición dominante al Ente regulador.

En este contexto, el propósito de este informe es analizar las irregularidades en que incurre actualmente la dinámica del sector eléctrico bonaerense al violar el marco regulatorio en que se inserta desde la década de 1990 cuando se produjo la privatización masiva de las empresas estatales. Al respecto, cabe recordar que en sintonía con las reformas implementadas en esa década a nivel nacional, la provincia de Buenos Aires avanzó, hacia fines de 1990, con la privatización de la empresa pública provincial y la sanción de un nuevo marco regulatorio inspirado en los principios básicos de la normativa nacional. Específicamente, este trabajo se propone demostrar que el grupo empresario encabezado por la sociedad Desarrolladora Energética S.A. (DESA) que debido a su acelerada expansión en el segmento de distribución eléctrica durante los últimos dos años, se consolidó como el principal actor del sector eléctrico de la provincia de Buenos Aires, se encuentra en una flagrante contradicción con el marco regulatorio nacional y local en el cual se inserta.

Con el objetivo de analizar esta violación normativa, en el Apartado I se realiza una descripción y análisis de las principales características del marco regulatorio nacional, y, especialmente, de los elementos normativos que ordenan la actividad de la distribución eléctrica. Con idéntica intención, en el Apartado II, se realiza un repaso del marco regulatorio provincial, destacando las coincidencias conceptuales y normativas con el estatuido a nivel nacional. A su vez, se indaga la privatización de la empresa provincial ESEBA S.A., en especial en el proceso de desintegración del segmento de distribución eléctrica en unidades de negocio independientes.

En el Apartado III, para destacar la gravedad de la situación actual se repasan los argumentos utilizados por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) frente al intento de integración horizontal desarrollado por el grupo SADESA hacia fines de la década de 1990. En este sentido, el análisis de la Resolución 480/2000 del Ente Regulador resulta particularmente esclarecedor ya que expresa no solamente la posición del ENRE sino también de la entonces Secretaría de Energía y de las Autoridades de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

En el Apartado IV, se destacan los antecedentes de Pablo Rogelio Pagano, cara visible del grupo empresario DESA, y se realiza un sintético repaso de la estrategia empresarial del grupo para el desembarco en la provincia de Buenos Aires.

En esta misma línea, en el Apartado V, se analiza sucintamente el peso del Grupo DESA en el segmento de distribución eléctrica, en términos de cantidad de usuarios y de energía distribuida. A propósito de la expansión del grupo empresario, se analizan también en este Apartado, los particulares argumentos utilizados por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia respecto a la compra por parte de DESA de las distribuidoras EDEN y EDES. Se destaca en particular, la negativa tanto del ENRE como del OCEBA a colaborar con la CNDC en el análisis de la operación de concentración que significó la compra de estas distribuidoras.

Con la intención de dimensionar el tamaño del grupo DESA, el origen de las distintas sociedades, como así también la participación accionaria de su controlante Pablo Rogelio Pagano y el origen de sus socios, en el Apartado VI se realiza un sintético repaso sobre el organigrama del grupo empresario. Este informe finaliza con una síntesis y conclusiones respecto al tema en cuestión.

## **II. La Privatización del sector eléctrico en la Argentina. Marco regulatorio y distribución eléctrica de jurisdicción nacional**

El marco regulatorio estatuido en Argentina a partir del Decreto 634/91, y plasmado en enero de 1992 a través de la Ley Marco N° 24.065 y su Decreto Reglamentario 1398/92, introdujo profundos cambios en la organización del sector eléctrico, su marco institucional y regulatorio.

El modelo instaurado tuvo esencialmente como objetivo reemplazar un modelo basado en el monopolio estatal verticalmente integrado y con una planificación centralizada, por un sistema de competencia basado en el mercado y con una planificación descentralizada<sup>2</sup>. En esta línea, la Ley N° 24.065 establece los objetivos, las políticas y los principios regulatorios generales en materia de abastecimiento, transporte y distribución de energía eléctrica.

Uno de los principios básicos que orientó el diseño de los nuevos mecanismos regulatorios, fue el de establecer el mayor grado de competencia en donde ello fuera posible<sup>3</sup>. De esta manera, la desintegración vertical y horizontal de la industria se entendía como un paso imprescindible para la eliminación de incentivos a ciertas conductas anticompetitivas, ya fueran de carácter monopólico u oligopólico. La transferencia al sector privado de la mayor cantidad posible de unidades de negocio independientes fue el paso posterior a la definición de las nuevas reglas de juego.

---

2 Hasta ese momento, el sector estaba conformado por empresas nacionales y provinciales verticalmente integradas que generaban, transportaban y distribuían energía eléctrica, y cooperativas eléctricas con distintos tamaños y distinto grado de integración.

3 Ley 24.065, Artículo 2, Inciso (f).

La desintegración vertical separó los segmentos entre aquellos que se entendían potencialmente competitivos en el mercado (la generación) y los que deben operar como monopolios regulados (el transporte y la distribución eléctrica). Por otro parte, la desintegración horizontal se esperaba que posibilite la competencia por comparación<sup>4</sup> en los monopolios regulados. Para tal fin, el artículo 32 de la Ley N° 24.065 apunta a mantener desintegrados horizontalmente a los distintos segmentos del mercado eléctrico: “Sólo mediante la expresa autorización del ente, dos o más transportistas o dos o más distribuidores podrán consolidarse en un mismo grupo o fusionarse (...)”.

Para controlar que la actividad del sector se ajuste a los principios y disposiciones establecidas en el ordenamiento legal, la Ley N° 24.065 creó el Ente Nacional de Regulación Eléctrica (ENRE) (artículo 54). Dentro de las funciones y facultades asignadas al Organismo, se encuentra la de: “prevenir conductas anticompetitivas monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y usuarios (...)” (artículo 56, inciso c). A su vez, el artículo 19 de la misma ley, establece que: “los generadores, transportistas y distribuidores no podrán realizar actos que impliquen competencia desleal o abuso de posición dominante en el mercado (...)”. Como Autoridad de Aplicación se establece a la entonces Secretaría de Energía de la Nación (artículo 85).

Por otro lado, cabe resaltar que el resguardo de la competencia en la distribución eléctrica del área metropolitana encuentra sustento también en el Decreto 714/92<sup>5</sup>, que en uno de sus considerandos define: “Que resulta conveniente delimitar y definir, dentro de la zona cuyos servicios públicos de electricidad se encuentran sujetos a jurisdicción nacional (...), las áreas de concesión para cada una de los dos (2) unidades de negocio independientes a constituir, a los efectos de permitir la existencia de criterios de comparación de las condiciones de prestación de servicio público de electricidad en cada área, provocando como reflejo de ello que el concesionario preste un servicio de mayor calidad a sus usuarios”.

A partir de la sanción, en agosto de 1999, de la Ley N° 25.165, de Defensa de la Competencia, la facultad del ENRE de definir las situaciones de competencia desleal o abuso de posición

---

4 “La competencia por comparación significa situar a empresas similares en competencia respecto de sus niveles de costos, aún cuando no compitan efectivamente en el mismo mercado, pero sí es indispensable para que sea efectiva que estén reguladas por el mismo ente. En dicho marco, los costos permitidos a trasladar a tarifas surgen de una ponderación dada de los costos de todas las empresas (por ejemplo, el promedio). Como las empresas tienen incentivos a reducir sus costos por debajo del valor de costos reconocidos (promedio) dado que pueden adueñarse de la diferencia, con el tiempo el promedio de costos se espera que vaya disminuyendo hacia un nivel de eficiencia creciente” (El proceso de reestructuración y el esquema regulatorio del sector eléctrico en la Argentina. Experiencias, reflexiones y perspectivas. Suazo, Daniel, página 10. Publicado por la Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica de la Argentina (ADEERA).

(<http://www.adeera.com.ar/archivos/El%20Sector%20Eléctrico%20Argentino%20.pdf>).

5 Dispone la constitución de las Sociedades Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) y Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima (EDESUR S.A.) a los fines de la privatización de la actividad de distribución y comercialización de energía eléctrica a cargo de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires S.A.

dominante, fue derogada (artículo 59). Quedando como autoridad competente para decidir los casos de sectores regulados, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC). En esta línea, el artículo 7 de la Ley N° 25.156 establece que: “Se prohíben las concentraciones económicas cuyo objeto o efecto sea o pueda ser disminuir, restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general”.

### **III. El marco regulatorio y la privatización de la distribución eléctrica de la provincia de Buenos Aires**

En el marco de las transformaciones impulsadas por el gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires adhirió integralmente a las nuevas reglas de juego establecidas para el sector eléctrico. Mediante la Ley N° 10.904, sancionada el 3 de mayo de 1990, se inició el proceso de privatización de la explotación de los servicios de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, hasta entonces a cargo de la ex Dirección de la Energía de la provincia de Buenos Aires (D.E.B.A.). La Empresa Social de Energía de Buenos Aires (E.S.E.B.A.), absorbió las funciones que hasta entonces cumplía la D.E.B.A., como forma de transición hacia la privatización de la industria.

En este sentido, la Ley N° 11.771, sancionada el 4 de enero de 1996, declara sujeta a privatización total o parcial la actividad de Generación, Transporte y Distribución y Comercialización a cargo de Empresa Social de Energía de Buenos Aires S.A. - ESEBA S.A. En los fundamentos de la citada norma, se justifica la decisión en la existencia de “(...) un nuevo escenario al que los agentes intervinientes en el negocio de la energía eléctrica han debido ajustar su accionar y que no puede ser soslayado por la provincia de Buenos Aires como accionista de la Empresa Social de Energía de la provincia de Buenos Aires”. En este sentido “(...) en el orden nacional, a través de la Ley N° 24.065, se establece el marco regulatorio eléctrico para esa jurisdicción innovando respecto a los modelos anteriores, creando un Sistema Eléctrico Nacional basado en la segmentación vertical y horizontal de la industria eléctrica, promoviendo un alto grado de competencia entre todos los agentes del Mercado”.

Como primer paso hacia la desintegración vertical del hasta entonces monopolio estatal, la Ley provincial N° 11.771 establece, en su artículo 9, la división de E.S.E.B.A. en: “Empresa Social de Energía de Buenos Aires S.A. y ESEBA GENERACIÓN S.A., mientras dure el proceso de privatización.” A su vez, para avanzar en la desintegración horizontal de la industria, instruye, en el artículo 3, la creación de una comisión integrada por cuatro (4) representantes del Poder Ejecutivo provincial y cuatro (4) del Poder legislativo provincial, estableciendo que: “las definiciones de las unidades de negocios, los estatutos societarios correspondientes así como los pliegos de licitación y contratos de concesión, serán resueltos por el Poder Ejecutivo provincial a propuesta de una comisión integrada por cuatro (4) representantes del Poder Ejecutivo y cuatro (4) del Poder Legislativo (...)”.

El Decreto 106/97, firmado por el gobernador Duhalde el 10 de enero de 1997, toma en consideración la propuesta de la Comisión para la privatización de los servicios a cargo de ESEBA S.A., que incluye la separación en distintas unidades operativas. Para ese fin establece, en el

artículo 1, la desintegración vertical y horizontal de ESEBA S.A., constituyendo las siguientes unidades de negocio en el segmento de distribución eléctrica<sup>6</sup>: “Empresa Distribuidora de Energía Norte S. A.”, “Empresa Distribuidora de Energía Atlántica S.A.” y “Empresa Distribuidora de Energía Sur S.A.”. A su vez, en el artículo 2, aprueba los estatutos de las sociedades. Finalmente, el 27 de mayo de 1997, el gobernador, mediante el Decreto 1315/97, adjudica las unidades de negocio de los distintos segmentos de la industria eléctrica, a los consorcios seleccionados.

En términos regulatorios y de control de la actividad eléctrica, la Ley provincial N° 11.769<sup>7</sup> señala en sus fundamentos la necesidad de establecer un nuevo Marco Regulatorio Eléctrico Provincial, “que caracteriza la actividad con el mismo criterio que el marco nacional, pero que plantea algunas diferencias basadas en las características propias de nuestro territorio provincial”.

En el mismo sentido que la legislación nacional, en el artículo 2 declara servicio público el transporte y la distribución eléctrica. Entre los objetivos de “la política de la provincia de Buenos Aires en materia eléctrica”, desarrollados en el artículo 3 de la ley, se menciona la necesidad de integrar “la actividad eléctrica bonaerense a la transformación dispuesta para el sector en el orden nacional por la Ley N° 24.065” (artículo 3, inciso c), y “Alentar la realización de inversiones de riesgo en generación, transporte, y distribución, asegurando la competitividad donde ello sea posible” (artículo 3, inciso h), entre otros. En este sentido, el artículo 27 establece las limitaciones a la integración horizontal en el segmento de la distribución eléctrica provincial: “El poder ejecutivo a pedido de dos o más poderes concedentes municipales, previa recomendación de la Autoridad de Aplicación, podrá autorizar la unificación de los servicios prestados por dos o más distribuidoras (...)”.

El artículo 5 establece como Autoridad de Aplicación al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos, “quien ejercerá las atribuciones inherentes al poder público en lo referente al diseño y la implementación de las políticas en materia de energía eléctrica de la Provincia de Buenos Aires” (artículo 54). Entre las misiones destacadas se encuentra la de “elaborar estudios e informes sobre la situación y la prospectiva de la industria eléctrica de la Provincia, aconsejando las medidas convenientes para la consecución de los propósitos perseguidos, coordinadamente con la autoridad competente en el orden nacional” (artículo 54, inciso j).

A su vez se establece la creación de un Organismo de control (artículo 6), el cual “gozará de autarquía y tendrá plena capacidad jurídica para actuar en el ámbito del derecho público y privado (...)” (artículo 55). Entre las funciones del Organismo de Control que se enumeran, se encuentra la de “prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las actividades eléctricas” (artículo 62, inciso i). En esta misma línea el artículo 17 señala que “ El OCEBA dictaminará, en cada caso particular, si una situación configura o no un acto de competencia desleal o abuso de una posición dominante en el mercado”.

---

6 A partir de diciembre de 2011, el servicio público prestado por EDELAP S.A. es transferido a jurisdicción provincial (Decreto Provincial N° 1745/11 y Decreto Nacional N° 1853/11).

7 Modificada por la Ley 11.969, la Ley 12806 y la Ley 13173.

Al igual que el marco regulatorio de la actividad a nivel nacional, a partir de la sanción, en agosto de 1999, de la Ley N° 25.165, de Defensa de la Competencia, la facultad del Ente de control provincial de definir las situaciones de competencia desleal o abuso de posición dominante, fue derogada (artículo 59). Quedando como autoridad competente para decidir los casos de sectores regulados, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC).

#### **IV. El caso ENDESA: Resolución ENRE 0480/2000. Un antecedente a tener en cuenta**

A comienzos del año 2000, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad inició una investigación sobre la empresa SADESA, debido a que la misma contaba con una participación accionaria en las dos empresas distribuidoras de jurisdicción nacional (Edenor y Edesur). Las actuaciones del ENRE se desarrollaron en el marco del Artículo 32 de la Ley N° 24.065, y su intervención se justificó en el hecho que las conductas analizadas en las actuaciones han sido suscitadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia<sup>8</sup>.

El repaso de los argumentos por los cuales el Ente Nacional dispone, mediante Resolución 480/2000, que la empresa Endesa se desprendiera de la titularidad de todas las acciones de su propiedad en una de las dos sociedades controlantes de las distribuidoras Edenor y Edesur, resulta decisivo para apreciar tanto la importancia que se le otorga a la instauración de mercados realmente competitivos como las características y alcance de la desintegración horizontal establecido por la Ley N° 24.065 y normas complementarias.

En los considerandos de la Resolución citada, el Directorio del ENRE<sup>9</sup> afirma que la causa de la investigación iniciada, radicaba en la circunstancia de que el grupo ENDESA poseía, simultáneamente con la adquisición de la sociedad inversora que controla a la Distribuidora "EDESUR S.A.", una tenencia accionaria importante en la sociedad controlante de "EDENOR S.A.", lo que justificaba la evaluación de los hechos a los efectos de analizar si los mismos se encuadraban en alguna disposición que meritara el accionar del ENRE en cumplimiento de sus obligaciones.

Con el objetivo de avanzar en la investigación sobre los hechos, el Directorio del Ente Nacional "requirió colaboración a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, la que elaboró un informe en el cual después de hacer un desarrollo doctrinario y jurisprudencial del caso, entendía, desde la óptica del derecho de la Competencia, que la situación atentaría contra elementales reglas de la competencia comparativa entre las Distribuidoras".

Por otro lado, el directorio del Ente Nacional señala que entre las consultas realizadas se "solicitó a la Secretaría de Energía, información acerca de restricciones o incompatibilidades que existieran

---

8 ME 266/2000.

9 Constituido por: Juan Antonio Legisa (Presidente), Alberto Devoto (Vicepresidente), Ester Beatriz Fandiño (Vocal Primera), y Daniel Muguerza (Vocal Tercero).

tendientes a evitar la reconcentración de las grandes unidades empresarias que fueron segmentadas, en especial de SEGBA S.A. en el sector de distribución". Siendo la respuesta de la Secretaría el señalamiento, entre otros juicios: "el marco regulatorio establecido por la Ley N° 24065 tiene tres objetivos centrales: "El primero es transferir al sector privado la responsabilidad del manejo de las empresas eléctricas existentes y nuevas. El segundo es introducir, hasta donde sea posible, reglas de funcionamiento que permitan el desarrollo de un mercado competitivo, o al menos que simulen su comportamiento. Y el tercero, que está íntimamente ligado a los dos anteriores, es que el proceso de privatización y la evolución posterior del mercado eléctrico no desemboquen en una situación de concentración económica en uno o pocos grupos empresarios, ya que ello atentaría contra el logro de un mercado competitivo."

En línea con los señalamientos de los organismos consultados, el directorio del ENRE considera, entre otras cosas, en la Resolución de referencia "Que a mayor abundamiento puede señalarse que el principio orientador de aquellas normas originadas en el proceso de privatización -principio que en un sentido amplio denominaremos "competencia por comparación"- ha estado presente como un elemento fundacional de la reforma y privatización del sector eléctrico (...)". Y que "Toda otra interpretación a ese principio establecido liminarmente, que flexibilizara su consideración para estos casos iría en detrimento del propio criterio fijado en aquella oportunidad, con el consiguiente deterioro de sus fundamentos y del interés público protegido".

Por las razones expuestas, entre otras, el ENRE dictaminó la incompatibilidad de ENDESA para participar en ambas sociedades, y ordenó al grupo empresario a desprenderse del control accionario en alguna de las dos empresas.

#### **V. Rogelio Pagano y la expansión del Grupo DESA en la provincia de Buenos Aires**

Luis Pablo Rogelio Pagano desembarcó en el sector energético de la mano de Marcelo Mindlin. Como director del Grupo Dolphin<sup>10</sup>, nave insignia de Mindlin para la inversión en empresas eléctricas a comienzos de 2000, era el encargado de desarrollar las fusiones y adquisiciones del grupo.

Durante la década pasada participó activamente en el surgimiento y consolidación de Pampa Energía, ocupando, entre otros puestos, la dirección financiera de Edenor durante los primeros años de gestión del grupo. Si bien aún mantiene su puesto de director ejecutivo del Grupo Dolphin S.A., y es director suplente de Pampa Energía y miembro del directorio de Edenor, durante los últimos años encaró nuevos negocios que se presentan aparentemente como independientes del grupo en cuestión.

---

10 Antes de incorporarse al Grupo Dolphin en 2002, Pagano ocupó varios puestos en distintas empresas y fondos de inversión, incluyendo el de Socio General y Director Ejecutivo de Newbridge Latin America, Director de Banca de Inversión de Deutsche Morgan Grenfell en Argentina, Vicepresidente y Director de Banca de Inversión de Citibank N.A. y Funcionario Ejecutivo Principal a cargo de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile de Bank of America, NTSA.

Asociado con el empresario venezolano Miguel Martínez Mendoza<sup>11</sup>, en abril de 2012 le compró a EDENOR la distribuidora eléctrica de la provincia de Salta (EDESA), por 23 millones de dólares<sup>12</sup>. Un año después, en febrero de 2013, Edenor les vendió por 80 millones de dólares la distribuidora eléctrica del norte de la provincia de Buenos Aires, EDEN.

En agosto de 2014, Pagano se independizó de Mendoza e inscribió en el Registro Público de Comercio la empresa Desarrolladora Energética S.A. (DESA). En mayo de 2016, DESA realizó su primera operación grande, le compra a Martínez Mendoza su participación en Edesa, en Eden y en Edes (la empresa de distribución eléctrica del sur de la provincia de Buenos Aires)<sup>13</sup>. De esta manera, DESA pasó a controlar las tres distribuidoras y se posicionó como un grupo relevante dentro del sector eléctrico.

En marzo de 2017, Alejandro McFarlane le vendió a DESA el control accionario de la distribuidora de la costa atlántica (EDEA) y de la distribuidora eléctrica de la capital provincial (EDELAP). De esta manera, la empresa de Rogelio Pagano terminó de avanzar sobre el control de la distribución eléctrica bajo jurisdicción de la provincia de Buenos Aires, integrando en un mismo grupo económico las distintas unidades de negocio de la ex ESEBA S.A.

#### **VI. La importancia de DESA en el mercado eléctrico de distribución de la provincia de Buenos Aires y el dictamen de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) sobre la compra de EDEN y EDES**

La distribución eléctrica en la provincia de Buenos Aires se encuentra en manos de cuatro grandes empresas (EDEN, EDEA, EDELAP y EDES) cuyo titular es el grupo DESA, y alrededor de 200 cooperativas eléctricas<sup>14</sup>.

---

11 Ex ejecutivo de Enron.

12 La sociedad utilizada para realizar esta operación es Power Infrastructure Group. No se encontraron registros sobre su composición accionaria, pero la información pública a la que se accedió indica que Mendoza es el controlante y Pagano un socio minoritario.

13 La operación se realizó por un total de 300 millones de dólares, y contó con el financiamiento del banco de inversión UBS (vinculado a la trasnacional estadounidense Cargill) y el fondo de inversión norteamericano Carval.

14 Según relevamiento del Ministerio de Energía y Minería.

**Cuadro I:** Provincia de Buenos Aires. Cantidad de usuarios y energía distribuida a usuarios propios (GWh), según empresa distribuidora, grupo DESA y total provincial, 2015.

	<b>Cantidad de usuarios</b>	<b>Participación sobre total provincia (%)</b>	<b>Energía distribuida a usuarios propios (GWh)</b>	<b>Participación sobre total provincia (%)</b>
EDEN	360.533	15,0	1.813	18,9
EDEA	517.547	21,5	1.921	20,0
EDELAP	351.381	14,6	1.777	18,5
EDES	187.315	7,8	747	7,8
<b>Total grupo DESA</b>	<b>1.416.776</b>	<b>58,8</b>	<b>6.257</b>	<b>65,2</b>
Total provincia	2.408.745	100,0	9.604	100

**Fuente:** Elaboración propia en base a información del Ministerio de Energía y Minería y Asociación de Distribuidores de Energía Eléctrica de la República Argentina (ADEERA).

Si se analiza la integración horizontal operada por DESA en el segmento de distribución eléctrica de la provincia de Buenos Aires, queda claro que se encuentra en una posición dominante y no existe posibilidad de regular una “competencia por comparación”, ya que todas las empresas pertenecen al grupo. Desde el punto de vista de la cantidad de usuarios, DESA concentra el 58,8% de los usuarios de energía eléctrica de la provincia. Otro indicador comúnmente utilizado, es la energía distribuida. En este caso, el grupo económico que encabeza Rogelio Pagano concentra el 65,2% de la energía distribuida en la provincia<sup>15</sup>.

Respecto a la compra de Eden y Edes cabe señalar que el 18 de mayo de 2017, un año después de haberse concretado la operación<sup>16</sup>, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia elevó al Secretario de Comercio el Dictamen N°110, que alude a la compra de EDEN y EDES por parte de Desarrolladora Energética S.A. En el Apartado III del informe, el presidente de la comisión y los vocales que lo acompañan informan la secuencia de consultas realizadas tanto al Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y al Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires (OCEBA). Ambos organismos, según informan las autoridades de la CNDC, respondieron de manera incompleta la consulta realizada, y frente a la insistencia de la Comisión omitieron cualquier respuesta. Tal es así que en el punto 32 del Apartado III, la CNDC destaca “Con la recepción por parte del ENTE NACIONAL REGULADOR DE LA ELECTRICIDAD y el ORGANISMO DE CONTROL DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, y habiendo transcurrido

15 El cálculo de energía distribuida no contempla la energía vendida a las cooperativas, con lo cual representa el cálculo más conservador.

16 Si se toma como referencia el “delay” existente entre la operación económica y la publicación del dictamen de la CNDC, en marzo de 2018 las autoridades de este organismo se deberían estar expidiendo respecto de la compra de EDELAP y EDEA por parte de DESA.

ampliamente el plazo otorgado, no habiéndose expedido al respecto, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 89/2001, se considera que no poseen objeción alguna que formular”<sup>17</sup>.

En el Apartado IV, denominado “Evaluación de los efectos de la operación de concentración sobre la competencia”, las autoridades de la Comisión analizan las consecuencias de la operación económica de referencia. En este sentido, en el punto 40 afirman: “En el caso bajo análisis, se verifica una reducida participación conjunta en las compras de energía del MEM. Además, considerando que existen diversas distribuidoras de energía eléctrica (46 según registros de ADEERA a mayo de 2016) que pueden ser utilizadas como comparadores y que también pueden utilizarse mecanismos de competencia por comparación mediante técnicas de benchmarking con distribuidoras de otros países, la operación notificada no genera efectos horizontales que puedan afectar negativamente la competencia”.

En el punto 41 del mismo apartado, concluyen: “Por consiguiente y para concluir, con motivo de la siguiente operación no caben esperar efectos económicos que afecten negativamente las condiciones imperantes en los mercados, ya que no se verifican relaciones horizontales o verticales que pudieran generar motivos de preocupación desde el punto de vista de la competencia respecto de ninguna de las actividades alcanzadas por las mismas”.

Finalmente, en el Apartado VI, denominado “Conclusiones”, las autoridades afirman en el punto 53: “De acuerdo a lo expuesto precedentemente, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA concluye que la operación de concentración económica notificada no infringe el Artículo 7 de la Ley N°25.156, al no disminuir, restringir o distorsionar la competencia de modo que pueda resultar perjuicio al interés económico general”. A continuación, en el punto 54 recomiendan: “Por ello, esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA aconseja al SEÑOR SECRETARIO DE COMERCIO autorizar la operación notificada (...)”.

En base a los argumentos, básicos y limitados<sup>18</sup>, elevados por la CNDC, el Secretario del Comercio de la Nación autorizó la operación económica de referencia mediante la Resolución 549/17, de 14 de julio de 2017.

---

17 La llamativa falta de colaboración de los organismos encargados de controlar la actividad, es posiblemente la razón por la cual en el dictamen emitido por la CNDC no se encuentre contemplado el marco regulatorio nacional para la energía eléctrica como tampoco el marco regulatorio provincial. Incluso, es probable que las autoridades de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia desconozcan el antecedente del “caso SADESA”, donde tuvieron activa participación no solamente el ENRE y la Secretaría de Energía, sino también las entonces autoridades de la Comisión.

18 El Benchmarking surge en los años 70 de la mano de Robert Camp (ejecutivo de la empresa Xerox). Sus definiciones principales se encuentran en la publicación de este autor de 1989 “Benchmarking: The Search of industry Best Practics which Lead to Superior Performance”. La definición de estas técnicas y su aplicación fue desarrollada por consultoras del sector privado, notándose una notable ausencia de producción académica sobre la materia. Más aún, si se refiere a la aplicación de las mismas por parte de organismos públicos (en este caso, la excepción a escala local surge de algunos ensayos publicados por centros de estudio o consultoras ligadas al sector privado. El objetivo de los mismos es flexibilizar el principio de

## VII. Organigrama del grupo DESA

Como puede observarse en el organigrama del grupo DESA que a continuación se presenta, la sociedad controlante del emporio energético es Cuxery International S.A. (“Cuxery”), una sociedad anónima constituida de acuerdo con las leyes de Uruguay. En términos formales, con sólo el 11,9% del capital, Rogelio Pagano es el controlante de la firma, debido a que retiene el total de las acciones ordinarias. El resto de las acciones de Cuxery internacional S.A. son “acciones preferidas”<sup>19</sup> que corresponden a inversionistas anónimos, que dada la confianza que tienen en Pagano depositan en él el manejo de la compañía<sup>20</sup>.

Con el 20,4% del capital y el 79,5% de las acciones con derecho a voto, Cuxery internacional S.A. es controlante de Tesnik Holding LTD, sociedad constituida de acuerdo con las leyes de Inglaterra y Gales. El 71,95% del capital social y del 20,4% de los derechos de voto restantes son titularidad de CVI CVF III LUX MASTER S.A.R.L .<sup>21</sup>

Queda figurado de esta manera, que según la información pública que se expone, Luis Pablo Rogelio Pagano participa de manera minoritaria del grupo DESA, reteniendo el gerenciamiento del mismo. La única sociedad que co-controla es Magintec S.A., controlante de la distribuidora eléctrica de la provincia de Salta.

---

“competencia por comparación” introduciendo la utilización de técnicas de Benchmarking, lo cual habilitaría a la concentración de empresas en un mismo ámbito regulatorio).

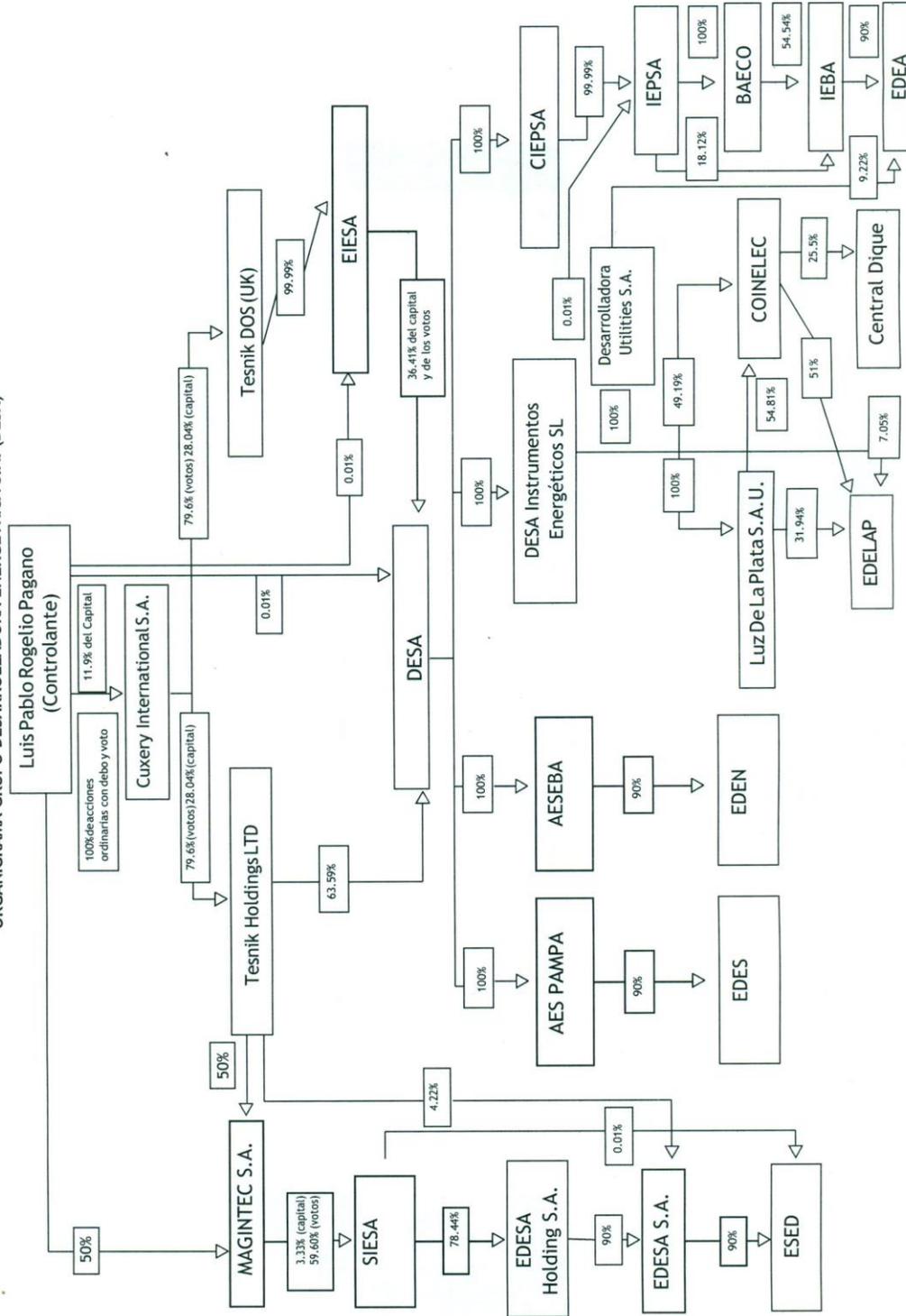
En definitiva, según la bibliografía de referencia, el benchmarking se trata de la aplicación de determinadas técnicas de seguimiento de la actividad empresarial (propia y de la competencia) que permitirían mejorar el desempeño.

<sup>19</sup> Acciones preferidas: otorgan una preferencia económica o dividendos de cobro preferente con respecto a las acciones ordinarias.

<sup>20</sup> Sin embargo, ciertos actos de consentimiento requieren el voto afirmativo de los directores designados por los inversores no controlantes de (o de los directores nombrados por dichos inversores).

<sup>21</sup> Se trata de una sociedad radicada en Luxemburgo en 2006. Según los registros de la consultora Bloomberg, es una empresa subsidiaria de CARGILL.

ORGANIGRAMA GRUPO DESARROLLADORA ENERGÉTICA S.A. (DESA)



Nota: elaboración propia en base a información de la Comisión Nacional de Valores (CNV).

## VIII. Comentarios finales

El plan de reforma neoliberal aplicado en el sector eléctrico en la década de 1990, adoptó como principios básicos la competencia junto con la privatización de las empresas públicas y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio.

Desde esta perspectiva, la desintegración vertical y horizontal de la industria generó el marco de posibilidad para la transferencia al sector privado de las empresas del Estado en condiciones que no incentiven la formación de conglomerados empresarios con conductas monopólicas o anticompetitivas. En tanto, la Ley N° 24.065 determinó las normas básicas de funcionamiento del sector a nivel nacional, entre las cuales se encuentra la de establecer el mayor grado de competencia en donde ello fuera posible (artículo 2, inciso (f)). La importancia que se le otorgó al sostenimiento de un contexto competitivo en los distintos segmentos del mercado eléctrico quedó expresada en el artículo 32, donde se establecen las limitaciones a la integración horizontal en el segmento de transporte y distribución eléctrica.

La creencia en el contexto competitivo como principal ordenador de la actividad, se verifica también en las misiones y funciones asignadas al Ente regulador, entre las que se encuentra la de: “prevenir conductas anticompetitivas monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y usuarios (...)” (artículo 54, inciso c). A su vez, el artículo 19 de la misma ley, establece que: “los generadores, transportistas y distribuidores no podrán realizar actos que impliquen competencia desleal o abuso de posición dominante en el mercado (...)”. Reafirmando la intención de garantizar el marco competitivo en el segmento de distribución eléctrica de jurisdicción nacional, el Decreto 714/92, de creación de las sociedades anónimas EDENOR y EDESUR, considera “Que resulta conveniente delimitar y definir, dentro de la zona cuyos servicios públicos de electricidad se encuentran sujetos a jurisdicción nacional (...), las áreas de concesión para cada una de los dos (2) unidades de negocio independientes a constituir, a los efectos de permitir la existencia de criterios de comparación de las condiciones de prestación de servicio público de electricidad en cada área, provocando como reflejo de ello que el concesionario preste un servicio de mayor calidad a sus usuarios”. (Decreto 714/92).

A principios de 2000, la intimación realizada por el ENRE al grupo SADESA, mediante Resolución 480/2000, para que se retire alternativamente del control accionario en EDENOR o EDESUR, responde a la interpretación de los principios regulatorios establecidos. En base a la recomendación de la entonces Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, considera en dicha resolución: “Que a mayor abundamiento puede señalarse que el principio orientador de aquellas normas originadas en el proceso de privatización -principio que en un sentido amplio denominaremos "competencia por comparación"- ha estado presente como un elemento fundacional de la reforma y privatización del sector eléctrico (...)”. Y que “Toda otra interpretación a ese principio establecido liminarmente, que flexibilizara su consideración para

estos casos iría en detrimento del propio criterio fijado en aquella oportunidad, con el consiguiente deterioro de sus fundamentos y del interés público protegido”.

Quedó establecida de esta manera la interpretación del marco regulatorio de jurisdicción nacional, para aquellos casos de concentración económica que apunten a flexibilizar el criterio de independencia de las unidades de negocio. El principio de “competencia por comparación”, elemento fundacional de la reforma y privatización del sector eléctrico, es aplicable siempre que existan unidades de negocio independientes (Edenor y Edesur, en el caso de referencia) bajo la jurisdicción de un mismo Ente regulador. Con el objetivo de mantener las condiciones para la aplicación del principio de “competencia por comparación”, el ENRE obligó a desinvertir al grupo SADESA.

La reforma neoliberal del sector eléctrico de la provincia de Buenos Aires se aplicó siguiendo las pautas emanadas de lo establecido a nivel nacional. En este sentido, la búsqueda de un “contexto competitivo” funcionó como principio ordenador de la privatización de la industria eléctrica de la provincia y de la reforma de su marco regulatorio.

Así lo señalan los fundamentos de la Ley provincial 11.771, al establecer la búsqueda de un marco de competencia entre los distintos agentes de la industria, como principio ordenador de la privatización de la empresa de energía de la provincia. En la misma línea y en base al mismo principio, el Decreto 106/97 estableció la segmentación vertical y horizontal de la entonces empresa provincial, para su posterior privatización.

En términos regulatorios, la sanción de la Ley provincial N° 11.769, establece un nuevo marco de funcionamiento para el sector eléctrico en la provincia “que caracteriza la actividad con el mismo criterio que el marco nacional (...)”. Entre los objetivos, desarrollados en el artículo 3 de la ley, de la política de la provincia de Buenos Aires en materia eléctrica se menciona la necesidad de integrar “la actividad eléctrica bonaerense a la transformación dispuesta para el sector en el orden nacional por la Ley N° 24.065” (artículo 3, inciso c), y “Alentar la realización de inversiones de riesgo en generación, transporte, y distribución, asegurando la competitividad donde ello sea posible” (artículo 3, inciso h), entre otros. En este sentido, el artículo 27 establece las limitaciones a la integración horizontal en el segmento de la distribución eléctrica provincial: “El poder ejecutivo a pedido de dos o más poderes concedentes municipales, previa recomendación de la Autoridad de Aplicación, podrá autorizar la unificación de los servicios prestados por dos o más distribuidoras (...)”. La búsqueda de un contexto competitivo al interior de cada segmento de la industria se encuentra entre las funciones asignadas por la ley provincial al Organismo de Control, al señalar en el artículo 62, inciso i: que dicho organismo debe “prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las actividades eléctricas” (artículo 62, inciso i). En esta misma línea el artículo 17 señala que el Organismo de Control “(...) dictaminará, en cada caso particular, si una situación configura o no un acto de competencia desleal o abuso de una posición dominante en el mercado”. La coincidencia con lo reglamentado a nivel nacional se encuentra también en las misiones de la Autoridad de

Aplicación, entre las que se encuentra la de “elaborar estudios e informes sobre la situación y la prospectiva de la industria eléctrica de la Provincia, aconsejando las medidas convenientes para la consecución de los propósitos perseguidos, coordinadamente con la autoridad competente en el orden nacional” (artículo 54, inciso j).

En el segmento de la distribución eléctrica provincial, la aplicación de la reforma neoliberal tuvo como resultado, entre otros, la creación de tres unidades de negocio independientes y su posterior privatización (EDEN, EDEA, EDES). En 2011, con la incorporación, por decisión del Estado nacional y provincial, de EDELAP a la órbita regulatoria provincial, la distribución eléctrica de la provincia de Buenos Aires quedó en manos de cuatro unidades de negocio, reguladas por un mismo Ente. Desde la aplicación de las reformas mencionadas, fue habitual el cambio de accionistas de las empresas concesionarias, manteniendo la condición de posibilidad para la aplicación del principio, emanado del marco regulatorio vigente, de “competencia por comparación”.

Sin embargo, entre 2016 y 2017, el grupo DESA avanzó con una agresiva política de adquisición de empresas de distribución eléctrica, alcanzando a controlar las cuatro empresas provinciales, concentrando el 58,8% de los usuarios de energía eléctrica y el 65,2% de la energía distribuida bajo jurisdicción provincial. Este nuevo escenario redefine *per se* el funcionamiento del sector eléctrico de la provincia de Buenos Aires, vulnerando los principios fundamentales del marco regulatorio vigente. La ausencia de argumentos sólidos por parte de las autoridades de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia en la evaluación positiva de la compra por parte del grupo DESA de las empresas EDEN y EDES, agrava aún más la situación regulatoria. En dicho dictamen, con la intención de descartar una afectación negativa de la competencia en el segmento de la distribución eléctrica provincial, la CNDC apela, entre otras cosas, a la posibilidad de “utilizarse mecanismos de competencia por comparación mediante técnicas de benchmarking con distribuidoras de otros países”. En rigor, son dos acciones distintas. Tal como se mencionara anteriormente, el principio de “competencia por comparación” se aplica entre empresas bajo una misma jurisdicción regulatoria, situación que se encuentra anulada en el caso de la provincia de Buenos Aires como resultado de la concentración de todas las empresas distribuidoras en manos de un mismo grupo empresario. En el caso de las técnicas de Benchmarking, a diferencia del principio de “competencia por comparación” no se encuentran mencionadas en la regulación vigente. Su aplicación tiene origen en el sector privado, donde se utilizan, entre otras cosas, para el estudio del desempeño/eficiencia de empresas rivales en un mismo mercado. Si bien existen distintas metodologías de aplicación de dichas técnicas, en el caso de un mercado regulado, se aplicaría para aquellas circunstancias donde la actividad la concentra una sola empresa, y por lo tanto no existe un “contexto competitivo” bajo una misma autoridad regulatoria. No es el caso de la provincia de Buenos Aires.

En efecto, tomando el razonamiento del Ente Nacional Regulador de la Electricidad expresado en los fundamentos de la Resolución 480/2000, la propuesta de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia implica una flexibilización de la interpretación del principio de “competencia por

comparación”, lo cual es violatorio de la regulación vigente y como consecuencia implica un deterioro de los principios legales y del interés público comprometido. En la actualidad, la concentración de la actividad de distribución eléctrica en la provincia de Buenos Aires en manos del grupo DESA, representa una flagrante violación por parte del poder económico de la regulación neoliberal impuesta durante la década de 1990.

## Anexo I

### Síntesis normativa sobre el proceso de desintegración horizontal y la creación de un ámbito competitivo en el segmento de la distribución eléctrica

#### LEGISLACIÓN NACIONAL

<b>Ley N° 24.065 -Marco regulatorio nacional de la actividad eléctrica-</b>	
Artículo 2	Inciso f) Alentar la realización de inversiones privadas en producción, transporte y distribución, asegurando la competitividad de los mercados donde sea posible.
Artículo 19	Los generadores, transportistas y distribuidores, no podrán realizar actos que impliquen competencia desleal ni abuso de una posición dominante en el mercado (...).
Artículo 32	Sólo mediante la expresa autorización del ente dos o más transportistas, o dos o más distribuidores, podrán consolidarse en un mismo grupo empresario o fusionarse (...).
Artículo 54 (funciones del Ente Nacional Regulador de la Electricidad)	Inciso c) Prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las etapas de la industria, incluyendo a productores y usuarios.
<b>Decreto 714/92</b>	
Dispone la constitución de las Sociedades Empresa Distribuidora Norte Sociedad Anónima (EDENOR S.A.) y Empresa Distribuidora Sur Sociedad Anónima (EDESUR S.A.).	
Considerandos	Que resulta conveniente delimitar y definir, dentro de la zona cuyos servicios públicos de electricidad se encuentran sujetos a jurisdicción nacional (...), las áreas de concesión para cada una de los dos (2) unidades de negocio independientes a constituir, a los efectos de permitir la existencia de criterios de comparación de las condiciones de prestación de servicio público de electricidad en cada área, provocando como reflejo de ello que el concesionario preste un servicio de mayor calidad a sus usuarios.
<b>Ley N° 25.265</b>	
<b>Ley de defensa de la competencia</b>	
Artículo 7	Se prohíben las concentraciones económicas cuyo objeto o efecto sea o pueda ser disminuir, restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.
Artículo 59	Queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales.

### Resolución ENRE 0480/2000

Desinversión GRUPO ENDESA (Esta empresa contaba con una participación accionaria en las dos empresas distribuidoras de jurisdicción nacional -Edenor y Edesur-)

Considerandos  (opinión de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia)	Se requirió colaboración a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, la que elaboró un informe en el cual después de hacer un desarrollo doctrinario y jurisprudencial del caso, entendía, desde la óptica del derecho de la Competencia, que la situación atentaría contra elementales reglas de la competencia comparativa entre las Distribuidoras.
Considerandos  (opinión de la Secretaría de Energía)	Se solicitó a la Secretaría de Energía, información acerca de restricciones o incompatibilidades que existieran tendientes a evitar la reconcentración de las grandes unidades empresarias que fueron segmentadas, en especial de SEGBA S.A. en el sector de distribución. Siendo la respuesta de la Secretaría el señalamiento, entre otros juicios: el marco regulatorio establecido por la Ley N° 24065 tiene tres objetivos centrales: El primero es transferir al sector privado la responsabilidad del manejo de las empresas eléctricas existentes y nuevas. El segundo es introducir, hasta donde sea posible, reglas de funcionamiento que permitan el desarrollo de un mercado competitivo, o al menos que simulen su comportamiento. Y el tercero, que está íntimamente ligado a los dos anteriores, es que el proceso de privatización y la evolución posterior del mercado eléctrico no desemboquen en una situación de concentración económica en uno o pocos grupos empresarios, ya que ello atentaría contra el logro de un mercado competitivo.
Considerandos  (Directorio del Ente Nacional Regulador de la Electricidad).	Que a mayor abundamiento puede señalarse que el principio orientador de aquellas normas originadas en el proceso de privatización -principio que en un sentido amplio denominaremos "competencia por comparación"- ha estado presente como un elemento fundacional de la reforma y privatización del sector eléctrico (...). Toda otra interpretación a ese principio establecido liminarmente, que flexibilizara su consideración para estos casos iría en detrimento del propio criterio fijado en aquella oportunidad, con el consiguiente deterioro de sus fundamentos y del interés público protegido.

## LEGISLACIÓN PROVINCIAL

<b>Ley N° 11.771</b> (Declara sujeta a privatización total o parcial la actividad de Generación, Transporte y Distribución y Comercialización a cargo de Empresa Social de Energía de Buenos Aires S.A. - ESEBA S.A.)	
Fundamentos	En los fundamentos se justifica la decisión en la existencia de un nuevo escenario al que los agentes intervinientes en el negocio de la energía eléctrica han debido ajustar su accionar y que no puede ser soslayado por la provincia de Buenos Aires como accionista de la Empresa Social de Energía de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, se afirma que en el orden nacional, a través de la Ley N° 24.065, se establece el marco regulatorio eléctrico para esa jurisdicción innovando respecto a los modelos anteriores, creando un Sistema Eléctrico Nacional basado en la segmentación vertical y horizontal de la industria eléctrica, promoviendo un alto grado de competencia entre todos los agentes del Mercado.
Artículo 3	Instruye la creación de una comisión integrada por cuatro (4) representantes del Poder Ejecutivo provincial y cuatro (4) del Poder legislativo provincial para avanzar en la desintegración horizontal de la industria.
Artículo 9	Establece la división de E.S.E.B.A. en: Empresa Social de Energía de Buenos Aires S.A. y ESEBA GENERACIÓN S.A., mientras dure el proceso de privatización.
<b>Decreto 106/97</b> Establece la separación en distintas unidades operativas de los servicios a cargo de ESEBA S.A.	
Artículo 1	Ordena la desintegración vertical y horizontal de ESEBA S.A., constituyendo las siguientes unidades de negocio en el segmento de distribución eléctrica: “Empresa Distribuidora de Energía Norte S. A.”, “Empresa Distribuidora de Energía Atlántica S.A.” y “Empresa Distribuidora de Energía Sur S.A.”.
<b>Ley provincial N° 11.769</b> Marco regulatorio provincial de la actividad eléctrica	
Fundamentos	Señala la necesidad de establecer un nuevo Marco Regulatorio Eléctrico Provincial, que caracteriza la actividad con el mismo criterio que el marco nacional,

	pero que plantea algunas diferencias basadas en las características propias de nuestro territorio provincial.
Artículo 2	Declara servicio público el transporte y la distribución eléctrica.
Artículo 3 inciso c)	Destaca la necesidad de integrar la actividad eléctrica bonaerense a la transformación dispuesta para el sector en el orden nacional por la Ley N° 24.065.
Artículo 3, inciso h)	Indica la necesidad de alentar la realización de inversiones de riesgo en generación, transporte, y distribución, asegurando la competitividad donde ello sea posible.
Artículo 27	Señala las limitaciones a la integración horizontal en el segmento de la distribución eléctrica provincial.
Artículo 6	Establece la creación de un Organismo de control.
Artículo 17	Señala que El Organismo de control dictaminará, en cada caso particular, si una situación configura o no un acto de competencia desleal o abuso de una posición dominante en el mercado.
Artículo 62, inciso i)	Entre las funciones del Organismo de Control que se enumeran, se encuentra la de prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias entre los participantes de cada una de las actividades eléctricas.
<b>Ley N° 25.265</b> Ley de defensa de la competencia	
Artículo 7	Se prohíben las concentraciones económicas cuyo objeto o efecto sea o pueda ser disminuir, restringir o distorsionar la competencia, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general.
Artículo 59	Queda derogada toda atribución de competencia relacionada con el objeto finalidad de esta ley otorgada a otros organismos o entes estatales.