

## **Los servicios sanitarios en Mendoza (República Argentina), entre los Derechos Humanos y las reglas del mercado.**

Dr. José Luis Jofré<sup>1</sup>

### **Resumen**

El acceso al agua potable y los servicios sanitarios no es un bien comercializable más que los individuos pueda optar por comprar o no según sus posibilidades y deseos. En absoluto, el acceso a estos servicios es un derecho fundamental de los ciudadanos y el poder público tiene la responsabilidad de velar por su cumplimiento. En la historia reciente de la administración del agua en la Provincia de Mendoza, República Argentina, la consecución de este derecho ha fluctuado al son de su historia económica y política. El presente trabajo, propone repasar la trayectoria institucional de los dispositivos públicos más importantes para la regulación de los servicios mencionados, poniendo de relieve la tensión permanente entre la observancia de los derechos humanos fundamentales y las fuerzas del mercado.

### **Premisas introductorias**

En el caso del agua, quizá más que en el caso de cualquier otro recurso, el ejercicio efectivo de su uso es más valioso que su propiedad. Por ello nuestra principal inquietud es trazar las trayectorias de las instituciones hídricas, para luego evaluar sus efectos sobre los usos sociales, ambientales y económicos de las aguas, que en la legislación mendocina, se definen como públicas.

No obstante, la evolución de las instituciones que prestan servicios relacionados con el agua, no se produce "in vitro" ni aisladas de la estructura social, sino que se encuentra emplazada en relaciones de fuerza específicas. En el caso de las instituciones que regulan los recursos hídricos en Mendoza, por tratarse de la gestión provincial de estos recursos naturales, los condicionamientos estructurales que influyen en esta evolución responden a acontecimientos políticos y económicos de jerarquía nacional, por un lado, y de injerencia local por otro.

La conformación originaria de la nación argentina adoptó la forma federal para la administración de su territorio. Desde entonces conviven dos niveles estatales. Un nivel provincial que se reserva el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio y un nivel nacional, que ejerce las competencias delegadas por la provincia. Si bien nuestros objetivos se centran en el plano local, analizando las reformas de instituciones hídricas, creemos, sin embargo, que esto sólo puede entenderse realizando un breve recorrido por las transformaciones institucionales nacionales, que enmarcan modificaciones en las instituciones hídricas que nos ocupan.

En otras palabras, proponemos como base de nuestro análisis la transformación del régimen de acumulación nacional. Pasando de un patrón productivo orientado al mercado interno a otro especulativo y tendencialmente extrovertido, es decir, articulando la estrategia de acumulación de capital alrededor de las demandas externas, en detrimento de las posibilidades de desarrollo interno. (Becker et al., 2001: 18)

La relación entre régimen de acumulación y administración local de los recursos naturales, en este caso el agua, exige un análisis minucioso. Uno de los factores que propició la imposición del régimen rentístico-financiero en Argentina fue la crisis del petró-

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Docente de la Universidad Nacional de Cuyo, becario investigador del Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICET).  
Correo electrónico: elpoetadelazurda@hotmail.com

leo de 1973 y la repentina abundancia de liquidez de los países petroleros. Esta coyuntura comenzó a ejercer presión sobre las economías del resto del mundo intentando generar la dinamización de los mercados financieros. En Argentina este proceso global se canalizó a través del régimen de facto denominado "Proceso de Reorganización Nacional" instaurado en 1976. Un año después se implementó la ley de entidades financieras. A raíz de ello Argentina se volcó de lleno a la valorización de activos financieros, en una lógica que resultaba perversa para la valorización productiva del capital.

Sin embargo la abundancia de divisas baratas generaba una coyuntura que no podía durar eternamente, esto hacía peligrar la flamante hegemonía de los capitales financieros.

Para consolidar y reproducir su supremacía, esta fracción se benefició de la crisis que el régimen de industrialización por sustitución de importaciones sufrió a través de la capitalización de los efectos contiguos desatados en el régimen de regulación. Es decir, la imposición de la hegemonía del capitalismo financiero logró prolongarse gracias al descrédito del Estado de bienestar, que permitió un basto programa de políticas de liberalización y desregulación, no sólo de los valores financieros, sino también de los mercados de bienes y servicios. Creemos que es en este contexto donde hay que analizar las privatizaciones de las empresas de servicios públicos realizadas por el poder central. Como sostiene Eduardo Basualdo (2000), las privatizaciones junto con la deuda pública y el ajuste estructural sobre los sectores de la producción y el trabajo completan el combo regulatorio para la tonificación del régimen rentístico.

La arquitectura institucional que permitió sustentar este régimen se basó en profundas modificaciones de cuatro formas institucionales nacionales, a saber, la relación salarial, el régimen de competencia, la institución monetaria y la restricción ecológica. Antes de pasar al tema que nos ocupa, dedicaremos unas líneas al esclarecimiento de estas mutaciones institucionales, que cimientan el régimen rentístico permitiendo su fortalecimiento.

Una de las formas institucionales más afectadas por las medidas implementadas durante el régimen militar y los sucesivos gobiernos democráticos fue la *relación salarial*. La reconfiguración de esta forma institucional fue establecida como una prioridad durante la fase autoritaria del régimen rentístico-financiero. Para ello se dispusieron numerosas medidas, todas ellas orientadas a disciplinar la fuerza de trabajo, pretendiendo compatibilizarlas con las exigencias del nuevo régimen de acumulación. Entre las medidas de mayor importancia deben mencionarse: la suspensión de las actividades gremiales, la eliminación del derecho a huelga, la disolución de la CGT, la supresión de las convenciones colectivas en materia salarial, el congelamiento salarial y la detención y desaparición de numerosos dirigentes y trabajadores. (Franco y otros, 2002). Todo ello explica la reducción enérgica del poder adquisitivo real de las clases populares durante la dictadura militar.

La radicalidad de las medidas implementadas por los gobiernos militares en el período 1976-1983, respecto a la regulación de la relación salarial, marcó su impronta en toda la fase de hegemonía financiera. Tal es así que el regreso de la democracia, si bien revirtió gran parte de estas medidas, prolongó el esfuerzo por disciplinar a los trabajadores a través de otras vías. La moderada recuperación del salario en los primeros años de la democracia no logró torcer el rumbo señalado por la dictadura militar, éste pretendía fundamentalmente una distribución de la renta nacional donde imperaba la voluntad de pequeñas minorías económicamente dominantes.

La dictadura militar provocó, por medio de la violencia física, una enérgica disminución de la efervescencia de los sectores populares, y consecuentemente una morigeración marcada de sus demandas, que se evidencian no sólo en la evolución de los salarios reales del período, sino también en los indicadores que dan cuenta de ingresos complementarios o salarios indirectos, asociados a la prestación gubernamental de servicios: de salud, educación, vivienda, infraestructura pública, etc. En este sentido, hasta fines de la década de 1980, y pese al marcado retroceso del campo popular, éste

constituyó uno de los principales agentes de resistencia a los intentos privatistas que se delinearón en el gobierno radical del Dr. Raúl Alfonsín.

La consumación de las privatizaciones bajo la presidencia de Carlos Menem, no se efectuó sin conflictos populares, pero a esta altura los sectores del trabajo habían soportado otra embestida, la hiperinflación galopante del último tramo de la presidencia de Alfonsín. La estrategia de desmembración de los trabajadores surtió sus efectos. La cooptación de algunos dirigentes sindicales, mediante la participación en el proceso privatizador, creó los consensos necesarios para avanzar en la enajenación de las empresas públicas.

Las mutaciones sobre el *régimen de competencia* es la segunda forma institucional que tomaremos, ya que consideramos que la fisonomía que asume ésta instancia de regulación es sustancial para la legitimación de las privatizaciones. En 1980 las autoridades militares dejan sin efecto la ley 12.906/46 que castigaba penalmente las fusiones y compras de empresas. En su lugar se establece el decreto-ley 22.262 merced al cual ya no se impedían los monopolios, sino que solamente se intentaba que no tuviesen conductas anticompetitivas. Como bien sostiene José Sbattella (2008), este hecho marca el fin de la etapa de "*represión al monopolio*" y el comienzo de la etapa de "*defensa de la competencia*".

Este cambio normativo fue sustancial, debido a que la nueva legislación no preveía un esquema tangible de control de fusiones sino la sanción de "conductas anticompetitivas" capaces de limitar, restringir o distorsionar el libre mercado y constituir, además, un perjuicio concreto para el interés económico general. Dicho requerimiento, sumado a que el procedimiento de la ley estaba pensado para analizar daños efectivamente ocurridos y no para resolver problemas estructurales futuros, avaló que prácticamente no hayan existido objeciones por parte del Estado frente a las concentraciones y fusiones, que se sucedieron fundamentalmente en la década del '90 con las privatizaciones.

Por su parte, el *régimen monetario* constituye el dispositivo institucional fundamental de la etapa 1976-2001 en Argentina. A través de la Reforma Financiera de 1977 quedaron liberadas las tasas de interés, que se comportaron en franco ascenso dada la decidida política de contracción monetaria. A partir de esa iniciativa, las empresas industriales fueron arrastradas a una lógica de corto plazo, donde las colocaciones financieros predominaban sobre las productivas. En este contexto resultaba frecuente el caso de empresas que mantenían su infraestructura instalada como fachada productiva, útil a la hora de tomar créditos en el mercado financiero externo, pero sin la intención de poner ese dinero a producir, sino sólo de especular en el mercado financiero local (Calcagno y Calcagno, 2001).

Esto suponía tasas de interés activas cobradas a los tomadores de préstamos, muy superiores a la variación de precios y manifiestamente excesivas en términos de rentabilidad empresarial, lo cual afectó las decisiones privadas en materia de inversión en bienes de capital y de creación e incorporación de tecnología.

Asimismo, la subvaluación de la divisa extranjera bajo el pretexto del control de la inflación, significó en el mismo movimiento el aliento de las importaciones de productos competitivos de la producción nacional y el retroceso de las exportaciones. Esto se tradujo en un fuerte desplazamiento de productos manufacturados y alimentos producidos internamente impidiendo que gran parte de la fracción productiva del capital mantuviera sus precios a niveles acordes con la evolución general de los precios mayoristas.

Esta configuración del régimen monetario marca el carácter preferentemente extrovertido del régimen de acumulación. En estas condiciones sólo las ventajas diferenciales de actividades como las petroleras y la explotación agro-pampeana podían asegurar la permanencia en el mercado internacional.

Deteriorado gravemente el aparato productivo nacional, éste evidentemente, ya no podía ser como otrora el soporte real de la moneda, los sucesivos gobiernos democráticos apelaron a las recetas neoliberales más ortodoxas respecto al valor de la moneda

apoyándolo en las reservas federales. De esta forma los únicos artificios desplegados para mantener las reservas en niveles adecuados al circulante fueron el endeudamiento externo y la liquidación de los activos estatales (Jofré, 2007).

Por otra parte, la sobrevaluación del peso respecto a la capacidad productiva real del país asume carácter legítimo en el año 1991 con la Ley N° 23.928 de Convertibilidad, según la cual por cada peso circulante debía existir un dólar que lo respalde en las reservas del Banco Central. Hacia fines de la década de los noventa dos proyectos opuestos surgen del bloque hegemónico en el poder, cada uno plantea políticas monetarias que diferían radicalmente.

Por un lado, los grupos concentrados locales, que poseían vastos mercados en el exterior, propusieron alterar la paridad cambiaria con el dólar, argumentando que las industrias argentinas habían perdido competitividad como resultado de la convertibilidad. Por el otro, los conglomerados extranjeros, en su mayoría prestadores de servicios públicos privatizados, advertían que una posible devaluación pondría en serio peligro sus ganancias, y por lo tanto bregaban por la intensificación del plan de convertibilidad generalizando la dolarización de la economía argentina (Basualdo, 2000). La resolución de esta crisis a favor del primer proyecto a fines del año 2001, tuvo efectos propicios para la economía productiva y para los sectores del trabajo, aunque apuntando a satisfacer preferentemente demandas de los mercados externos.

La última forma institucional que consideraremos será la *restricción ecológica*<sup>2</sup>. A esta altura podemos deducir dos rasgos predominantes caracterizan el período analizado, en primer lugar, la propensión a desviar excedentes de la producción a la especulación financiera en el marco de una economía estructuralmente extrovertida y en segundo lugar, aunque articulado con lo anterior, el incremento en la intensidad de actividades productivas agro-pampeanas y petroleras.

Por su parte, el resto de la producción nacional agropecuaria e industrial sigue adscrita a un patrón de extracción de plusvalor extensivo, y en casos marginales a la producción de excedentes mediante organizaciones productivas pre capitalistas. Los efectos de estas transformaciones sobre el sistema natural argentino son vastos, no sólo por la magnitud de los cambios estructurales, sino también por la extensión y diversidad de eco-regiones dentro de los límites geográficos de la formación social en estudio.

La restricción ecológica como dispositivo regulador, pero también como esfera material de cristalización de conflictos, puede ser desagregada analíticamente en dos dimensiones, como proveedora de los recursos necesarios para la producción; y como depósito de los efectos ambientales derivados de la producción y/o reproducción del régimen de acumulación.

En la fase rentista observamos como efectos del régimen de acumulación la sobreexplotación de recursos hidrocarburíferos, la expansión de la frontera agrícola pampeana a zonas ecológicamente frágiles, la homogeneización de los cultivos y el abandono de emprendimientos productivos pertenecientes a circuitos regionales tradicionales con la subsiguiente degradación de sus suelos. Asimismo, el aumento de la contaminación

---

<sup>2</sup> Con el concepto de restricción ecológica pretendemos jerarquizar la relación entre la acumulación del capital y el uso de los recursos naturales, lo que constituye una dimensión apenas explorada en trabajos de esta naturaleza. Sostenemos que los recursos naturales está, al inicio y al final del proceso de valorización económica. Se utiliza como recurso y como vertedero. Dependiendo de las formas concretas de las estrategias de acumulación, existen normas sociales y técnicas que constituye un recurso. Así, definimos la restricción ecológica junto a Becker y Raza de la siguiente manera: "regula el acceso a y la utilización del mundo material para las actividades productivas y reproductivas. Por lo tanto, también regula la distribución espacial y temporal de los costes y de las ventajas ecológicas de éstas actividades productivas y reproductivas". La restricción ecológica es al igual que otras formas institucionales objeto de conflictos verticales y horizontales (Becker y Raza 2000; Bifani, 1999; Lipietz, 1996).

urbana como resultado de desplazamientos demográficos del campo a la ciudad, y la consecuente pérdida de la calidad de vida, constituyen efectos ambientales lentos, constantes y de difícil reversión que produce el régimen rentístico financiero.

Este contexto general, nos sirve de marco analítico para percibir las diferentes perspectivas que se vislumbran en la regulación de los servicios públicos asociados con el agua en la provincia de Mendoza.

## ***Trayectorias de las instituciones hídricas de Mendoza***

### **1. Obras Sanitarias Mendoza**

La Empresa prestadora de los servicios de agua potable y saneamiento Obras Sanitarias Mendoza S.E., fue creada en el año 1980; hasta entonces dichos servicios eran brindados en el territorio mendocino por Obras Sanitarias de la Nación (OSN). La descentralización de todos los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales localizados en el territorio mendocino se consumó mediante la ley 4451 (BO: 09/09/1980). Por esta norma Mendoza aceptó el convenio firmado con OSN el mismo año, admitiendo la provincialización de las competencias locales de la empresa nacional.

Tal traspaso si bien representaba mayor margen de acción para las provincias en la disposición de servicios, también implicaba una contracción a sus presupuestos, ya que no se transferían los recursos económicos-financieros por medio del Estado Nacional (Azpiazu et al, 2008: 21).

La decisión de descentralizar estos servicios por parte del gobierno militar no obedecía a mejorar y extender la cobertura del servicio, sino más bien a desmantelarla. En el caso de OSN, su mantenimiento se había transformado en deficitario a causa de años de desinversión pública en el sector. En otras palabras, el principal objetivo del régimen de facto era reducir su déficit público, dejando por cuenta de la provincia la resolución de las carencias estructurales de provisión de agua potable y recolección de efluentes cloacales (Akhmouch, 2004: 56).

Para cumplir con lo suscripto en ley 4451, el 07 de noviembre del mismo año se crea Obras Sanitarias Mendoza bajo la figura de Sociedad Estatal por Ley 4479 (BO: 25/11/1980). Dicha empresa hacía suya la tarea de prestar, administrar y controlar los servicios de provisión de agua potable, desagües cloacales e industriales, en la provincia de Mendoza; tomando a su cargo la explotación que hasta ese momento desempeñaban conjuntamente Obras Sanitarias de la Nación con la Dirección de Obras y Servicios Sanitarios de la Provincia.

La empresa OSM S.E. contó como único socio a la Provincia de Mendoza, y su cúpula jerárquica fue designada por el Poder Ejecutivo Provincial.

Como hemos mencionado anteriormente, la trayectoria local de OSM SE se encuentra fuertemente vinculada a los itinerarios de OSN en particular y a la evolución del Estado Nacional en general. En este sentido, la crisis estructural del régimen nacional de regulación era ostensible hacia el año 1989. Por esos años todas las tensiones institucionales se habían concentrado sobre la regulación monetaria. La hiperinflación constituyó el golpe de gracia para que el régimen de acumulación rentístico-financiero inaugurado con la dictadura, encontrara un régimen de regulación compatible con sus prerrogativas. La inflación vertiginosa de la moneda nacional significó por un lado la licuación de los sueldos y ahorros de los ciudadanos, propiciando el pánico y la incertidumbre a nivel doméstico y representó por otro lado, una crisis política que provocó la renuncia anticipada del presidente Raúl Alfonsín. Sin embargo, resta decir que, significó principalmente una especie de chivo expiatorio para sentar las bases de un régimen

de regulación adecuado con la acumulación rentística que imperaba hacía más de una década atrás.

En términos concretos, éste régimen neoliberal de regulación encontró sus bases en dos leyes nacionales, la 23.696 de Reforma del Estado y la 23.697 de Emergencia Económica, ambas de 1989. La primera de estas normas es la que más nos interesa, ya que en torno a ella se enarbolaron los fundamentos jurídicos del vasto proceso privatizador a través del cual el bloque económicamente dominante, impulsó las transferencias de empresas públicas al sector privado. Estas disposiciones legales exponen condiciones auspiciosas tanto para el capital concentrado local como para los acreedores externos<sup>3</sup>.

Dentro del proceso privatizador pueden establecerse dos etapas. La primera, que incluye las transferencias de empresas públicas al sector privado realizadas antes de la sanción de la Ley de Convertibilidad<sup>4</sup>, caracterizadas por la opacidad generalizada expresada en la falta de marcos regulatorios, el apremio en las transferencias, los extraordinarios márgenes de ganancias asegurados contractualmente y un conjunto de maniobras de dudosa transparencia que se pusieron de manifiesto en las innumerables denuncias por irregularidades. Estos fueron los rasgos distintivos en las ventas tanto de Aerolíneas Argentinas como la empresa de comunicaciones ENTel.

La segunda etapa incluye a las privatizaciones ejecutadas con posterioridad a la ley de Convertibilidad. Éstas se hicieron dentro de un contexto de equilibrio fiscal y crecimiento económico, por lo que estaban dadas las condiciones para ejecutar las transferencias con mayor sensatez y transparencia. A pesar de esto, el proceso privatizador continuó su marcha bajo los mismos signos de la etapa anterior. Se destaca el acelerado proceso de concentración económica, la debilidad en los marcos regulatorios, la socialización del riesgo empresarial y la privatización de ganancias extraordinarias.

La privatización de OSN fue un objetivo prioritario en la ley 23.696. Su realización en 1993 (ver Loftus y McDonald, 2001), fue ejemplificadora para el resto las empresas provinciales prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento, ya que la adhesión al régimen desestatizador era una recomendación explícita en el artículo 68 de dicha ley.

---

<sup>3</sup> “Según explica Verbitsky, la ley de Reforma del Estado tenía dos artículos centrales: el noveno, según el cual todas las empresas privatizables, es decir aquellas que figuraban en el anexo de dicha ley, requerían únicamente de la firma de un decreto para ser transferidas, relegando a un segundo plano la intervención del Congreso, lo que acentuaba el poder del ejecutivo e impedía los controles propios de los regímenes democráticos. Y el artículo 15 inciso 10, donde se autoriza a los acreedores del Estado para que puedan capitalizar sus deudas, significa que muchas empresas estatales podían ser adquiridas, y de hecho lo fueron, por módicas cifras en efectivo. Esta última condición, exigida por el capital financiero internacional, permitiría el reestablecimiento del pago de la deuda externa que había sido cancelado en 1988. Por su parte, el capital concentrado local veía en las privatizaciones la oportunidad de actuar en condiciones mono u oligopólicas, con permanentes subsidios del Estado, factores que eliminaban por completo el riesgo empresarial, a lo que debía sumarse otras ventajas como la deficiencia en los marcos regulatorios y la aceptación por parte del Estado de los pasivos de las empresas transferidas”. (Jofré, 2007: 279)

<sup>4</sup> Esta ley buscó responder a la crisis de la moneda que se había desatado en el último período del gobierno alfonsinista y no se pudo controlar en los primeros años del gobierno de Menem. No obstante, lo que comenzó siendo una herramienta de emergencia, terminó consolidándose como el eje del patrón rentístico de regulación. Una de las disposiciones de la ley en cuestión fue la restricción auto impuesta a la soberanía nacional para saldar déficit mediante la emisión monetaria. De esta forma, sólo para quedar reducida al financiamiento por las vías del endeudamiento externo y la liquidación de los bienes públicos (Vitelli, 2002).

Por otro lado, si bien Mendoza no era ajena a la tendencia privatista<sup>5</sup>, respecto a los servicios de agua primordialmente, el efectivo traspaso a manos privadas se efectuó con suma cautela en un proceso que se inicia en 1993 con el cambio de personería jurídica de Obras Sanitarias Mendoza Sociedad Estatal a Sociedad Anónima. Tal disposición se plasmó con la Ley Provincial 6044 (BO: 20/09/93), sancionada con la intención de reacomodar la empresa a las tendencias generales de los servicios públicos a nivel nacional. De esta forma, tras la solapada pretensión de reordenar las instituciones de prestación de los servicios de provisión de agua potable y saneamiento, se ocultaba el primer paso, necesario para la efectiva privatización que se realizaría 5 años después.

El artículo 2 de la Ley 6044 establece la separación orgánica entre, las funciones de operación de los servicios de agua potable y saneamiento y las funciones de regulación, control y policía. Mediante esta reorganización institucional se proponía el logro de los siguientes objetivos: garantizar el mantenimiento y promover la expansión del sistema de provisión de agua potable y desagües cloacales e industriales; lograr que la operación de los servicios se ajuste a los niveles de calidad y de eficiencia que se fijen al efecto; incentivar el uso racional y eficiente del recurso hídrico, velando por la adecuada protección de la salud pública y del medio ambiente; establecer un sistema normativo que garantice la calidad y continuidad de los servicios de saneamiento; fomentar el incremento de las inversiones y asegurar un régimen comercial y tarifario razonable y equitativo; disminuir el impacto ecológico y económico de la contaminación hídrica perfeccionar la función de control de los servicios de saneamiento; promover la participación de los usuarios y de los trabajadores del sector en la prestación de los servicios; fomentar la incorporación y desarrollo de tecnologías apropiadas, flexibles y accesibles para mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios; y proteger adecuadamente los derechos de los usuarios. Por su parte, la ley 6044 también crea al Ente Provincial del Agua y Saneamiento (EPAS) bajo la cartera de Medio Ambiente, Urbanismo y Vivienda. El EPAS tendrá las siguientes funciones y atribuciones: dictar las normas reglamentarias de carácter técnico a las cuales deberá ajustarse el desarrollo de la infraestructura, la prestación de los servicios de provisión de agua potable, de saneamiento y la protección de la calidad del agua; controlar la ejecución de los planes y programas de inversión por los operadores del sistema; controlar el régimen de explotación propuesto por los operadores, en particular el régimen tarifario; definir las sub-áreas de prestación del servicio que corresponda a los operadores, con sujeción a la política ambiental provincial; proponer al poder ejecutivo las tarifas de los servicios, como también las bases para su revisión; establecer y aplicar los procedimientos de control de los servicios; resolver en única instancia los conflictos que surgiesen entre los usuarios, los operadores del servicio y terceros; organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas; elaborar un informe anual sobre sus actividades y resultados para elevarlo al poder ejecutivo y a la honorable legislatura provincial; aprobar la estructura orgánica y de funcionamiento interno del ente regulador; celebrar contratos que hagan a su objeto como a los objetivos de la ley, con entidades provinciales, municipales, nacionales, internacionales y otras personas jurídicas públicas y privadas.

En el año 1997, la normativa para la regulación del servicio de agua potable y cloacas se ajustó aún más a un esquema privatista, introduciendo limitaciones a los principios solidarios que habían caracterizado la gestión hasta ese entonces. La sanción de la ley 6511(BO: 08/09/97) modifica el artículo 20 de la ley 6044, permitiendo restricción transitoria del servicio, para uso domestico, cuando se haya producido el vencimiento

---

<sup>5</sup> A esa altura y antes que se impusiera en el plano nacional el mandato de la privatización, ya se había entregado en 1988 la principal herramienta para la regulación del circuito productivo local, esto es la empresa estatal Bodegas y Viñedos Giol SE.

de dos facturas o hayan transcurrido mas de sesenta días desde el vencimiento original de la primera de ellas o vencido igual termino desde el aviso para el pago de contribuciones de mejoras, multas, recargos y liquidaciones originadas en la prestación en cualquiera de los servicios.

Esta modificación legislativa, testifica por antonomasia las prerrogativas a la inversión privada en detrimento del beneficio público y los derechos fundamentales de los ciudadanos, y además adquiere mayor relevancia por haber ocurrido tan sólo 14 días antes de la firma del decreto 1418 (BO: 22/09/1997), aprobatorio del Contrato de Concesión de OSM SA.

## 2. Operadores de Gestión Comunitaria

En el cuarto bimestre de 2003 el 60% de la población mendocina recibía el servicio de agua potable de la empresa OSM (por ese entonces, de propiedad trasnacional en su mayoría). De la misma forma, esta empresa prestaba el servicio de saneamiento al 62% de los habitantes de Mendoza. Por su parte, el 13 % de la población total de Mendoza era servido por 3 municipios, las comunas de Luján, Maipú y Tupungato. Dichos municipios prestan en su territorio departamental, tanto los servicios de agua potable como los de saneamiento.

Finalmente, cerca del 10% de la población, ampliamente diseminada por todo el territorio provincial recibía el servicio de agua potable por medio de uniones vecinales, mutuales y cooperativas, en total 142 entidades sociales constituidas para este fin. Incluso una de estas organizaciones registra 270 conexiones de cloacas, lo que representa un escaso 0,1% de la población mendocina. Un dato importante que se desprende de esto es que el 17 % de la población carece del servicio de agua potable y casi un cuarto de la población total no cuenta con sistemas de red para la eliminación de excretas.

**Tabla 1: Los operadores de los servicios sanitarios de Mendoza**

Tipo de Operador	Territorio	Características	Cantidad de conexiones*	
			Agua Potable	Cloacas
<b>Obras Sanitarias Mendoza SA</b>	Áreas concesionadas en la mayoría de los Departamentos	Ppal. Operador. Recibió la Concesión en junio/1998	236.235	148.136
<b>Operadores Municipales</b>	Cada uno en su territorio Departamental	LUJAN	21.180	15.075
		MAIPÚ	26.950	16.200
		TUPUNGATO	5.170	1.480
<b>Pequeños Operadores</b>	Distribuidos en todo el territorio provincial	142 Operadores Comunitarios (Uniones vecinales, Cooperativas, etc.) y 5 Operadores Comerciales (Sociedades Anónimas)	38.654	270
<b>TOTAL CONEXIONES PROVINCIALES</b>			<b>328.189</b>	<b>181.161</b>

\*Datos correspondientes al cuarto bimestre de 2003

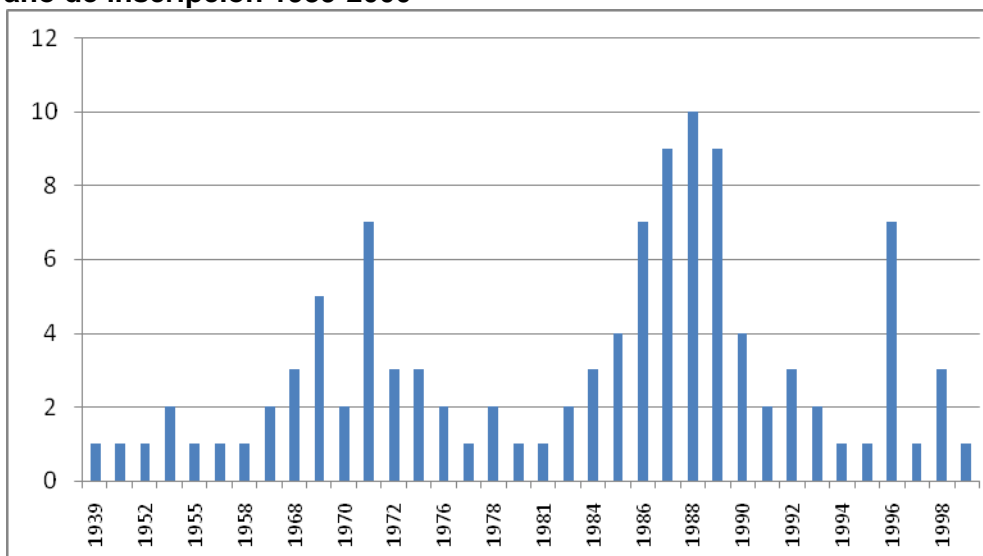
Fuente: EPAS

La historia de los operadores de gestión comunitaria de servicios públicos comienza a adquirir notoriedad en la década del '60. En un primer momento copiando formas organizacionales de otras cooperativas productivas, pero orientadas a satisfacer las necesidades sanitarias de pequeñas comunidades espaciadas por el territorio provincial.



El siguiente gráfico nos brinda un registro de las Cooperativas de Servicios Públicos<sup>6</sup> de Mendoza activas, según el año de su creación.

**Gráfico 1: Cooperativas de Servicios Públicos de la Provincia de Mendoza según año de inscripción 1939-2000**



Fuente: [www.inaes.gov.ar](http://www.inaes.gov.ar) (recuperado el martes 7 de julio de 2009)

El comportamiento oscilante de estos registros obedece a diferentes variables de orden económico y político. Sin la intención de realizar un análisis exhaustivo, proponemos prestar atención específicamente a:

La prestación por parte del poder central de los servicios públicos, el fomento del asociativismo, la evolución de comunidades rurales y la desarticulación de proyectos colectivos en la década de 1990.

El análisis del gráfico muestra que recién hacia fines de la década de 1960 comienza a emerger un crecimiento en el registro de cooperativas de servicios públicos. De acuerdo a las fuentes consultadas esto se debe a la organización de comunidades rurales, principalmente, para procurar la prestación de servicios públicos ante el progresivo desentendimiento de los gobiernos de esta función.

Otro factor a considerar en la evolución de las cooperativas de servicios públicos es la disposición del poder público para alentar o, en caso contrario, desalentar la formación de organizaciones comunitarias. Así puede entenderse la apatía con que se trató este tema durante la última dictadura militar en Argentina (1976-1983), En ese lapso se cercenaron las facultades que otrora poseían dichas organizaciones.

En el mismo sentido, el retorno de la democracia produjo una manifiesta escalada en los registros de nuevas cooperativas. La normalización política del país trajo consigo un intento por reactivar el movimiento cooperativo en la provincia de Mendoza, para ello se estableció a través de la ley 4.967 (BO: 28/12/1984) un régimen de deducción en el impuesto sobre ingresos brutos a distintas actividades productivas y de servicios, entre las que se incluyó a las cooperativas de agua potable.

El auge máximo que alcanzan los registros de nuevas entidades durante los años 1988 y 1989 se explica con la disposición de participación comunitaria en el Plan Nacional para Abastecimiento de Agua Potable a Poblaciones Rurales. Concretamente el acceso a créditos del BID quedaba supeditado a asumir la operación y mantenimiento de los servicios de agua potable, bajo la supervisión de las autoridades provinciales.

<sup>6</sup> No disponemos del dato desagregado por actividad de estas cooperativas, pero creemos que otorga una pauta de la evolución de las organizaciones comunitarias que brindan el servicio de agua potable.

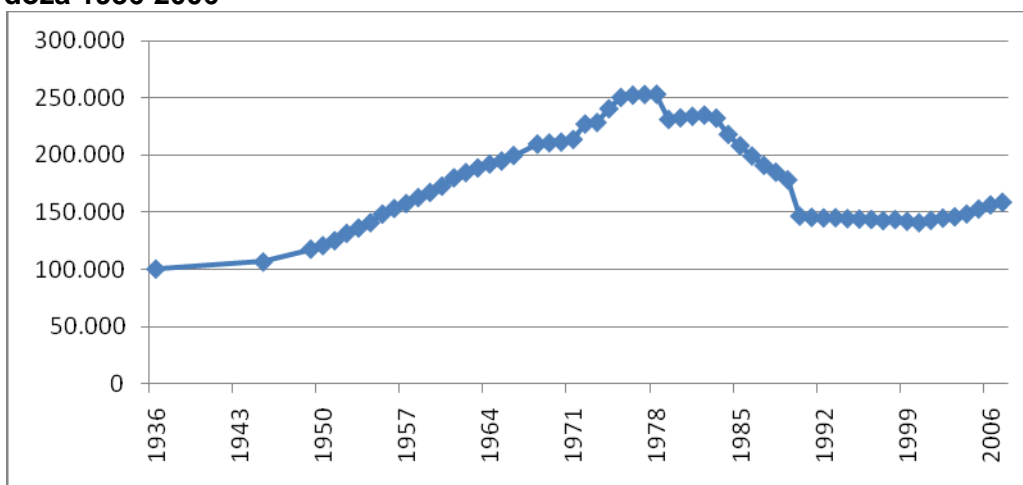
En el proceso de mercantilización del sector sanitario provincial emprendido en la década de 1990 las cooperativas de servicios públicos de agua potable quedan dentro de la órbita del EPAS. Ciñéndolas de esta forma a las limitaciones estructurales de los pequeños operarios, sin ninguna posibilidad de participar como alternativa de gestión a los capitales transnacionales y los grupos concentrados locales; principalmente cuando el fundamento determinante para la efectiva concesión de la empresa provincial fue el plan de expansión de las redes de agua y cloacas.

En esta tarea de expansión de la red de cobertura, los gestores comunitarios contaban con una experiencia acumulada que los posicionaba de forma privilegiada para participar activamente en el traspaso accionario, sobre todo teniendo en cuenta que operaban con suficiencia en zonas distanciadas de los núcleos urbanos con características similares a las áreas definidas como remanentes en la ley 6044, y por lo tanto retiradas de la porción más rentable del servicio de agua potable. Pese a estos atributos, fueron desdeñados durante el proceso privatizador, imponiéndose las razones del poder económico.

Otro elemento a considerar en la evolución de las entidades comunitarias que prestan el servicio de agua potable a pequeñas poblaciones rurales es justamente la evolución de las mismas.

Si bien la transformación de comunidades alejadas de redes de agua potable y cloacas, es un proceso lento, acumulativo y de difícil delimitación, el comportamiento de algunos indicadores asociados a la actividad económica que sustenta esas pequeñas aglomeraciones poblacionales, nos permite aproximarnos a los fundamentos de su expansión o contracción tendencial. Observemos entonces qué ocurrió con la superficie implantada con vid<sup>7</sup> en las últimas décadas y con la evolución de la población rural.

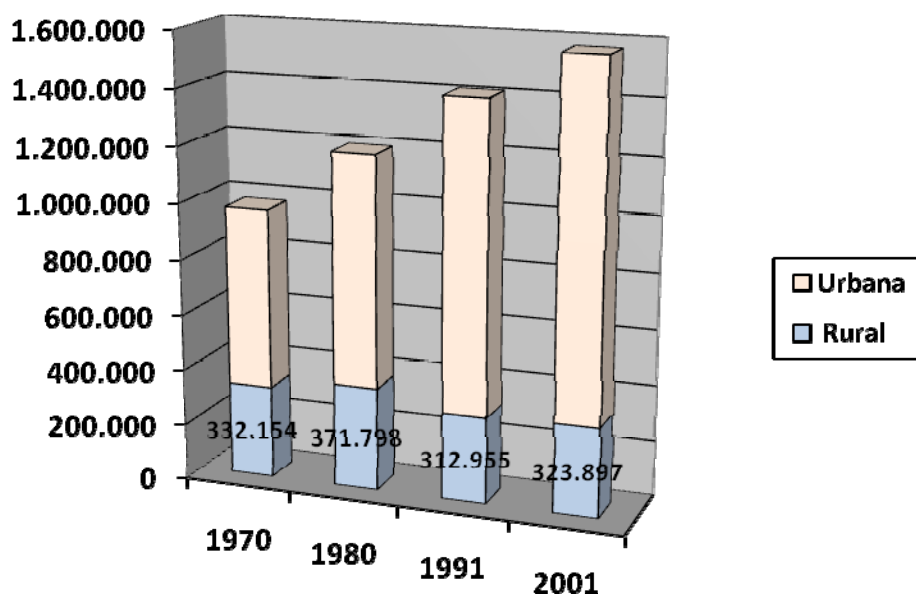
**Gráfico 2: Evolución de la superficie implantada con vid en la Provincia de Mendoza 1936-2006**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INV.

<sup>7</sup> Tomamos como caso testigo de la evolución agrícola lo que ocurre con el sector vitícola. Esto se justifica ampliamente en la representatividad del sector, la homogeneidad y continuidad en la información disponible sobre el sector y en general, porque marca el ritmo de las técnicas productivas y modelos de gestión de las actividades frutícolas y olivícolas complementarias en el circuito productivo mendocino.

**Gráfico 3: Población de Mendoza según rural o urbana (1970, 1980, 1991 y 2001)**



**Fuente: CNP 1970, 1980, 1991 y 2001**

El año 1980 fue económicamente hablando, un claro punto de inflexión en la estructura social mendocina de base agraria. El marcado descenso en la superficie implantada que se registró en este año y se prolongó en pendiente a lo largo de las dos décadas siguientes, generó un descenso de efecto diferido en la población rural. Así, puede entenderse que las políticas públicas favorables al desarrollo de cooperativas de servicios públicos prosperaran durante la década de 1980, aún en un contexto de postergación económica.

Las transformaciones estructurales de la década de 1990 sobre el régimen de regulación nacional, conjugado con una década de retroceso económico local, impactó con una gran retracción en el fomento de las actividades asociacionistas para la prestación de servicios públicos. Si el Rodrigazo en 1975 fue el golpe al poder adquisitivo de los sectores populares, la interrupción democrática de 1976 el golpe al poder político y la ley de entidades financieras en 1977 el golpe al poder económico productivo, las transformaciones estructurales de la década de 1990 significaron un golpe a los lazos comunitarios de la sociedad argentina, transitándose de una sociedad en la que primaban vínculos de solidaridad a otra en la que el individualismo exacerbado se solidificó en las prácticas de los distintos agentes, rigiendo las orientaciones de sus estrategias de articulación con la sociedad. Estos hechos representaron un claro repliegue en la conservación del espacio público con control social.

### **Análisis de las características esenciales del marco regulatorio**

Las trayectorias institucionales precedentes nos brindan un marco contextual y una primera aproximación al objetivo de este estudio, vale aclarar, identificar y presentar una aproximación explicativa sobre la marcha de la frontera que separa lo público de lo privado y su materialización en las instituciones que administran los recursos hídricos en la provincia de Mendoza, y en especial los servicios de agua potable y saneamiento.

En este sentido, consideramos que las sanciones de la Ley 6044/03 para reordenar el sector sanitario constituye el armazón institucional que coadyuvó a un desplazamiento regresivo de la injerencia pública en las regulaciones de estos servicios. En otras palabras, esta normativa sintetiza la conciliación de los dispositivos institucionales que

administran el agua en Mendoza, con el clima regulatorio que predomina tanto a nivel nacional como local.

La Ley 6044/03 es el cimiento sobre el que se levanta el traspaso efectivo de la empresa pública de agua y saneamiento, Obras Sanitarias Mendoza Sociedad del Estado, a capitales privados. Si bien este traspaso no es inmediato sienta los principios para la privatización concretada en 1998. Es decir, la transformación de la empresa pública en una Sociedad Anónima, aún cuando el Estado provincial conservaba todo el paquete accionario, no dejaba lugar a dudas sobre el futuro privatizable de esos títulos de propiedad.

A pesar de ello, los cinco años transcurridos entre la sanción de la ley 6044/03 y el desprendimiento por parte del Gobierno de Mendoza del paquete accionario, ofrecieron la posibilidad de preparar un ambicioso Plan de Operaciones y Expansión (POE) que el concesionario debería asumir para lograr el “eficiente funcionamiento, preservación, mejor operación, expansión y desarrollo del Servicio” (Contrato de Concesión de OSM SA, aprobado por decreto N° 1418/97).

El POE debe interpretarse como un esfuerzo del sector público, aún inmerso en un repliegue galopante, por imponer ciertas condiciones a la empresa concesionaria. Condiciones orientadas a proteger y expandir los beneficios sociales bajo la gestión privada de Obras Sanitarias Mendoza. La fragilidad del gobierno provincial radicaba más bien en la desidia de entregarle toda responsabilidad del control de cumplimiento del POE al bisoño EPAS, que debía regular capitales internacionales subsidiarios de empresas de gran dimensión tales como ENRON.

## **PROTAGONISTAS DE LA MERCANTILIZACIÓN DEL AGUA**

### **Ente Provincial de Agua y Saneamiento**

Como hemos mencionado más arriba, la ley 6044 que sentaba las bases para la privatización del servicio de agua potable y saneamiento en la provincia de Mendoza contemplaba la creación del ente regulador. La constitución del Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS) se realizó bajo los preceptos del modelo anglosajón, es decir, prestando atención a delimitar con absoluta justeza los ámbitos de la empresa prestadora y la regulación de los servicios públicos.

El EPAS dependía directamente del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de la Provincia y contó en su estructura organizacional con un directorio, formado por un presidente y cuatro miembros en calidad de vocales. El presidente era electo por el Ejecutivo Provincial, previo acuerdo del senado local. Los vocales también son designados por el Poder Ejecutivo, tres en forma directa y el cuarto a propuesta del Comité de Coordinación Municipal. El presupuesto anual del EPAS se componía de una asignación fija, de alrededor de 1,2 millones de pesos anuales, y un componente variable, procedente de la deducción de una tasa de 2,67% de la facturación por los servicios de agua y saneamiento de OSM. Esto pone en evidencia que el presupuesto del controlador está directamente relacionado con la facturación del controlado, abriendo serios interrogantes sobre los estímulos del Ente para reducir los ingresos de la empresa; pero principalmente, y en un sentido más general, sobre la falta de independencia económica, política y financiera del Ente regulador, de cara a la continuidad de la concesión privada de los servicios en estudio.

El EPAS ha recibido críticas desde diferentes lugares, desde la cooptación política frecuentemente realizada por la empresa prestataria, hasta la apropiación del marco regulatorio por la empresa privada, que a menudo se realiza desde distintos sectores políticos. Sin desestimar ciertas acusaciones sobre presuntos hechos de corrupción que salpican al regulador y pese a lo sugestivas que pueden ser estas acusaciones cruzadas, creemos que simbolizan sólo el efecto de lo que está de fondo, es decir, ocultan los intereses sectoriales que promueven estas diferencias. Sobre todo centrandolo la atención en los beneficios sociales y accionarios, que produce la administra-

ción privada de los servicios de agua potable y saneamiento bajo la vigilancia de un Ente creado concomitantemente con la privatización. Lo que implica la formación de un organismo nuevo, sin experiencia, para regular a empresas con amplia experiencia en el sector de agua a nivel mundial.

En rigor, las fallas del marco regulatorio, la debilidad del EPAS, o su cooptación por parte del máximo prestador privado de los servicios de agua potable y saneamiento, sólo son los síntomas de una evidencia más profunda, en palabras de los especialistas de FLACSO “la plena funcionalidad de la regulación pública -y la consiguiente desnaturalización de su propia fundamentación- de los servicios privatizados respecto de la lógica de acumulación y reproducción del capital de los grandes conglomerados locales y extranjeros que, a partir de su activa presencia en los distintos procesos de privatización, han pasado a consolidarse como el núcleo hegemónico del poder económico en el país.” (Azpiazu y Basualdo, 2001)

### **Usuarios**

Las transformaciones de la estructura social argentina sobre todo en la década del noventa, han moldeado una ciudadanía a la medida de las necesidades del régimen rentístico-financiero inaugurado en 1976.

Consideramos oportuno retomar la noción esbozada anteriormente, según la cual la inauguración y fortalecimiento del régimen rentístico financiero se produce en diferentes momentos. Desde el Rodrigazo, pasando por el Golpe militar hasta la sanción de la Ley de Entidades Financieras puede decirse que se constituyen las bases institucionales para asegurar la acumulación de capital pivotada por la valorización de títulos financieros.

El clima internacional favoreció esta forma de hacer negocios en la Argentina, sobre todo por la asimetría entre las tasas de interés internacionales y locales, que habilitaban a los agentes con capacidad de endeudarse en el extranjero a valorizar aceleradamente sus activos. No obstante, esta coyuntura internacional comenzó a mostrar signos de agotamiento hacia fines de la década de los '80. A esta altura se presentaba una nueva bifurcación histórica a la sociedad argentina. Esta era desandar los caminos recorridos durante la última década y media, para retomar un régimen de acumulación productiva con inclusión social o profundizar las transformaciones iniciadas, esta vez emprendiendo la liquidación de los bienes públicos y la reforma del Estado. Si bien en las elecciones de 1989 la población se manifestó mayoritariamente por el candidato que logró sintetizar la primera alternativa bajo el lema de “revolución productiva y salarizado”, no obstante, el presidente Menem una vez en el cargo se desdijo con actos de gobierno de sus promesas de campaña. Resultando aquel lema una inmensa paradoja.

Sin embargo la liquidación del patrimonio público exigía una cuarta reforma institucional que completara los cambios iniciados en la segunda mitad de los '70. Ahora se debía ganar la batalla ideológica orientada a desarticular las organizaciones sociales de carácter público (organismos del Estado, uniones vecinales, cooperativas, clubes sociales, sindicatos, etc.), exponiéndolas como obsoletas, corruptas e ineficientes. En su lugar, la iniciativa privada debería jugar un rol primordial.

La eficiencia del discurso ideológico, trajo consecuencias materiales reales, la disolución de los lazos comunitarios e identidades colectivas, junto con la intensificación y generalización del individualismo. Esta constitución de la estructura social, permite entender la impavidez de los usuarios atomizados, ante el desempeño, usuario en muchos casos, de las empresas transnacionales que asumieron la tarea de prestar servicios públicos en los noventa.

En este sentido, la privatización de la empresa pública de agua potable en Mendoza, conduce generalmente a contemplar la evolución en la calidad del servicio, sin detenerse a observar la división tajante establecida entre ciudadanos servidos y no servidos por la empresa privada.

Si bien en la etapa anterior no toda la población estaba provista por la empresa pública, principalmente por las características morfológicas del territorio provincial, que concentra la mayor parte de su población en los oasis irrigados y cuenta con gran dispersión de su población rural, sobre todo del secano, la no-prestación del servicio de agua potable era una carencia a compensar para la empresa pública. En cambio, la Sociedad Anónima excluye de su universo significativo a los habitantes no conectados a su red, concentrándose solamente en sus usuarios, y secundariamente en potenciales usuarios de las denominadas áreas de expansión, pero siempre midiendo en última instancia el costo-beneficio de incorporar a estos nuevos usuarios.

En otras palabras, se pasó en poco menos de una década de considerar al servicio de agua potable como un derecho fundamental que prescinde de especulaciones eficientistas, a contemplarlo como una comodidad más, cuyo acceso queda fuertemente ligado a la capacidad de pagar por él.

Para no reproducir en el plano teórico la lógica impuesta en la práctica, y partiendo del supuesto de que el agua de calidad es un derecho de todos, bosquejaremos los estratos de residentes mendocinos, según la estrategia desplegada para la adquisición del agua para consumo humano.

Distinguimos tres estratos fundamentales, en primer lugar los mayoritarios que están conectados a la red de agua potable, en segundo lugar los no conectados a la red, pero servidos por alguna asociación intermedia y finalmente los residentes no conectados ni servidos.

La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, debido a las características de indivisibilidad que tiene el sistema dendrítico de distribución del agua y recolección de efluentes, reviste el carácter de *monopolio natural*. Como todo monopolio su control asegura una posición dominante, que puede significar un deterioro de la situación de los usuarios en caso de no existir las regulaciones públicas necesarias, tal es el caso mendocino con un EPAS disminuido, como observáramos en el apartado anterior.

Al comenzar este trabajo expusimos algunas transformaciones estructurales del régimen de competencia a nivel nacional. Distinguimos como uno de los rasgos dominantes el paso de un régimen penalmente represivo de los monopolios económicos a otro más laxo. Asimismo, indicamos que estos cambios son la condición de posibilidad de la concentración de la economía nacional y particularmente de las privatizaciones ejecutadas en la década del noventa. Veamos ahora los efectos sociales de estos cambios en el caso de la privatización del agua potable y el saneamiento en la provincia de Mendoza.

La privatización de la empresa OSM, en primer lugar, pone a los usuarios en situación de *clientes cautivos* de una compañía trasnacional de forma unilateral e inconsulta por parte del gobierno provincial. En este sentido, por las particularidades típicas del monopolio natural, los usuarios de OSM no pueden decidir cuál es el operador que más les conviene.

Por otra parte, la despreocupación de los usuarios durante la privatización de OSM, se extiende a la etapa de gestión privada de la empresa, pues pese al reparo constitucional en su artículo 42 sobre la participación de los usuarios en el ente regulador, en la práctica esto es un propósito que aun no se ha alcanzado. (Akhmouch, 2004: 96)

La privatización de los servicios en estudio, también trajo como consecuencia la segmentación de tipos de usuarios, según su capacidad de pago. De acuerdo al artículo 26 de la Ley 6044, el poder ejecutivo podrá otorgar subsidios para el pago del consumo de los servicios de agua potable y de desagües cloacales, a favor de jubilados y usuarios residenciales de escasos recursos. Asimismo, dicha Ley contempla una compensación monetaria a los operadores afectados en valores similares a los subsidios.

A parte de la compensación legalmente garantizada a la empresa privada para brindarle el servicio fundamental a los sectores menos favorecidos, esta segmentación entre tipos de usuarios también le permite a la empresa aumentar las presiones tribu-

tarias a los usuarios con mayor capacidad de pago, con medidas que van desde el corte del servicios o el incremento de recargos por falta de pago, hasta la impensada criminalización de los endeudados (Akhmouch, 2004: 45).

Otro tipo de usuarios son los servidos por operadores intermedios, integrados por los municipios de Maipú (con 32000 conexiones de agua y 16000 de cloacas), Lujan (que registra 18500 conexiones de agua y 13500 de cloacas) y Tupungato (que posee 3500 residencias servidas con agua potable y 1000 con el servicio de desagüe cloacal). Este último municipio cubre la totalidad de su territorio, y no sólo áreas periurbanas y rurales como los dos anteriores (Akhmouch, 2004: 81).

Estos prestadores intermedios de los servicios en estudio, no estereotipan a los usuarios en calidad de clientes, sino como contribuyentes. En este sentido, los reclamos por atraso en las inversiones para expandir la red, la falta de calidad y cantidad en los servicios, etc., son canalizados directamente por los usuarios a través del municipio correspondiente, y no por medio de asociaciones protectoras de los consumidores, como en el caso de la empresa privada. Así, los usuarios de los servicios públicos poseen herramientas de control institucionalmente más consolidadas, asociadas a los mecanismos de participación ciudadana.

Pese al carácter formal que ostentan las democracias latinoamericanas durante el imperio del neoliberalismo, las instancias mínimas de participación social que no se pueden privar, constituyen ámbitos más sólidos de control de gestión de los servicios públicos que los establecidos para la regulación de los monopolios privados.

El segundo grupo de estrategias para la obtención del agua para consumo humano nuclea a los hogares que, pese a carecer de un servicio de red, son abastecidos por alguna asociación encargada de potabilizar el agua. Estos usuarios generalmente son miembros de Cooperativas, Uniones Vecinales u otro tipo de asociaciones civiles organizadas para la prestación del servicio en zonas marginales de los aglomerados urbanos.

Generalmente estas asociaciones sirven a hogares dispersos por la geografía mendocina, donde llevar la red de agua potable tiene un costo superior a los beneficios generados. En este sentido, la prestación del servicio por esta vía constituye una alternativa socialmente aceptable y económicamente viable; no obstante, la proliferación de esta estrategia para proveer el agua potable encuentra en Mendoza una limitación estructural, ya que a diferencia de la Pampa Húmeda, donde esta modalidad es bastante exitosa, en esta provincia no se cuenta con múltiples fuentes de agua superficial o adecuada disponibilidad de agua subterránea, enfrentando una restricción ecológica difícil de solucionar.

En otra dirección, la evolución de las asociaciones civiles de servicios de agua potable ha mostrado en las últimas décadas un ajuste a las reglas de juego fijadas por el principal agente del sector, que es la empresa privada OSM SA. En este contexto, los prestadores comunitarios se ven obligados a desarrollar una administración empresarial, con un esquema de toma de decisión estructurado en torno a los costos y beneficios de su gestión, sin tomar en cuenta sus principios y valores y los aportes en términos no sólo económicos, sino especialmente en el terreno del desarrollo humano. En este sentido, nuestros informantes nos sugieren que ante la posibilidad de expandir la cobertura del servicio brindado por algún prestador comunitario, éstos evalúan la rentabilidad de dicha iniciativa, siendo el poder adquisitivo de los potenciales usuarios uno de los principales factores a considerar. De esta forma, los principios de solidaridad, altruismo, no-lucro que históricamente guió la acción cooperativa, quedan restringidos al círculo cerrado de los miembros de la asociación, relativizando el alcance social de este tipo de entidades.

Finalmente, el último estrato que consideraremos está formado por los hogares más desafortunados para conseguir agua de buena calidad para el consumo humano. Estos hogares no están conectados a red, ni abastecidos por algún tipo de prestador comunitario. Situados generalmente en los márgenes del oasis productivo o directamente en el secano, su estrategia para la provisión del agua consiste en la disposición

de pozos freáticos en la mayoría de los casos, o el suministro directo desde canales de riego. En ambos casos, la estrategia de potabilización predominante es la cloración, la ebullición o raramente la exposición a rayos ultravioleta.

Claramente, estos hogares permanecen invisibles a las estrategias de regulación provincial de los servicios públicos de agua potable, y difícilmente escapan de este estrato mientras estas regulaciones permanezcan orientadas por criterios de corte estrictamente economicista.

### **Grupos empresarios**

La participación de poderosos grupos empresarios de nivel internacional estuvo presente desde el inicio del proceso de reforma institucional de OSM SE. No obstante, la aparición en la escena pública de intereses empresariales se produjo cuando en el año 1996 el ejecutivo provincial convocó a la licitación, sólo del gerenciamiento, no así del paquete accionario, de OSM SA. En esa ocasión fueron pre-seleccionados dos grupos, General des Eaux y Northumbriandm de Inglaterra. Ante este panorama, uno de los grupos excluidos, Saur International, presentó una apelación a esta licitación, con el aval jurídico de Roberto Dromi.

Este fue el debut público de Saur en la escena mendocina, posteriormente iba a constituirse en el agente más dinámico en la gestión de servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Mendoza. Saur International es un grupo francés, tercero a nivel mundial en la operación de servicios públicos, dependiente de Bouygues SA. Si bien, en el momento de su arribo a Mendoza, no contaba con inversiones significativas en el continente americano, el servicio de agua potable en esta provincia representaría su debut comercial en la región.

Ahora bien, con la intención de lograr un análisis riguroso, aclararemos brevemente la estructura accionaria de Obras Sanitarias Mendoza para, de esa manera, comprender luego el accionar de los consorcios que participaron en su privatización.

Cuando se crea OSM SA, el gobierno provincial conservó todas las acciones clase A, que representaban el 90% del capital total de OSM. El 10% restante, las acciones clase B, fueron usadas para sumar el apoyo de los trabajadores al proceso privatizador, bajo el solemne rótulo de Programa de Propiedad Participada (PPP) el gobierno provincial echó mano a una medida de probada eficacia a nivel nacional para quebrar la oposición sindical.

Además, los estatutos de OSM SA admitían la ampliación del capital social, bajo el requisito de agregar los activos de OSM SE, y consentir el ingreso de fondos privados. Estas acciones fueron denominadas clase C, y quedaron constituidas para ser otorgadas al futuro operador técnico de la empresa.

Así, cuando en 1998 el gobierno de Mendoza llamó a licitación del 50% de las acciones clase A<sup>8</sup>, y el 20% de las acciones clase C; Saur International se quedaría con el 32,09% de las acciones totales, 12,09% de clase A y 20% de las acciones clase C, estas últimas representaban la totalidad de las acciones de gerenciamiento de los servicios de agua potable y saneamiento.

De esta forma Saur devino en el operador técnico, constituyéndose en el interlocutor privilegiado ante los requerimientos de los usuarios, quedando de esa forma el Ente de control en un rol subalterno, como lo demuestran encuestas realizadas por Prodelco durante el año 2001 “el 80% de la población no sabe qué es un ente regulador y el 20% restante, si bien tiene una idea, no alcanza a definir los intereses que defiende” (LA, 26/07/2001).

El otro socio mayoritario fue ENRON Corporation, que se quedó con el 32,09% de las acciones clase A. Cuando ENRON ese mismo año crea en Estados Unidos la empresa Azurix Corporation, con el objetivo de fortalecer la totalidad de sus negocios en el sec-

---

<sup>8</sup> Es decir, se cedería en total el 70% de las acciones de la empresa, conservando el gobierno provincial el 20% de las acciones clase A y los trabajadores el 10% restante a través del PPP.



tor del agua, Azurix Mendoza S.A. tomó la propiedad de las acciones que había adquirido ENRON en el proceso licitatorio.

Ahora bien, en la justa ponderación de estas maniobras, encontramos la clave para comprender el sentido de todo el proceso privatizador. Azurix Corporation y Azurix Mendoza S.A. son dos eslabones de la cadena de más de 3.000 subsidiarias y sociedades creadas por ENRON en todo el mundo con el objetivo de registrar ingresos extraordinarios y licuar deudas descomunales. Esta es una estrategia empresarial relativamente novedosa, encuadrada en el marco de la valorización rápida del capital que impone la etapa de financiarización de la economía global.

Definimos a este tipo de capital como especulativo o financiero, y a la fase histórica en la que éste asume un rol hegemónico, como capitalismo financiero.

Para precisar el comportamiento de estos agentes económicos nos remitiremos a los estudios regulacionistas; ellos sostienen que el sustento doctrinal del capitalismo financiero es la teoría de la “soberanía accionaria” que legitima el control de la empresa por parte de los accionistas (Aglietta y Rebérioux, 2005). No obstante, ante la imposibilidad de éstos para efectuar la dirección desde el exterior, este control se materializa a través de una consigna de gestión: la exigencia de rentabilidad financiera. Estrechamente asociado a esta doctrina se encuentra la reducción del riesgo empresarial, pues la liquidez de los mercados de capital permite trasladar rápidamente fondos de una actividad a otra ante el menor signo de incertidumbre, lo que retroalimenta la necesidad de maximizar los resultados positivos.

En este contexto, la lógica macroeconómica establece un techo a las posibilidades de valorización de los títulos bursátiles, asociado al potencial económico real de la empresa. No obstante microeconómicamente existen numerosas estrategias para estimular el rendimiento financiero, todas ellas apuntan a sobrevalorar las acciones bursátiles para mantener el alza especulativa de los títulos en bolsa. Las estrategias para lograrlo son muchas, y la empresa ENRON constituyó un modelo práctico de todas ellas. Según Aglietta y Rebérioux “estos métodos combinan el aumento de la palanca del endeudamiento, el crecimiento externo, la reducción de la base de activos de la empresa y la compra de acciones” (Aglietta y Rebérioux, 2005: 2).

En este paquete de “ficciones” contables, generalizadas por miles en la etapa en que las finanzas se presentan como hegemónicas, las privatizaciones encuentran su verdadero sentido. Que en la privatización de OSM SA haya participado la corporación económica más identificada con estas estrategias de valorización es un dato accesorio, lo realmente substancial es la generalización de este tipo de prácticas en la fase financiera del capital, y la incapacidad del sector público para desplegar los contrapesos necesarios que redundaran en la protección de los derechos del ciudadano.

El tercer miembro internacional integrante de la privatización de OSM SA, aunque con una participación minoritaria del 2,5%, es la italiana Italgas. Esta sociedad, cuya mayoría accionaria pertenece al Vaticano, creció al amparo del Plan Marshall en la segunda posguerra. Si bien cuenta con sus negocios consolidados en el área de gas natural, la participación en la compra de OSM SA, obedece a una estrategia de diversificación moderada de su paquete accionario.

Finalmente, el grupo local Inversora de Mendoza SA adquirió el 3,32% repartida en partes iguales entre las empresas inmobiliarias mendocinas: Constructora Presidente de Mario Groisman y Dalvian SA de Alfredo Vila.

La participación accionaria de los dos empresarios más importantes del rubro inmobiliario, remite a la discusión permanente sobre las limitaciones del poder público mendocino para la planificación del ordenamiento territorial urbano. Sintéticamente, el área metropolitana de la provincia de Mendoza se encuentra situada entre la pre cordillera andina y el oasis productivo norte, por lo tanto, cualquier proyecto inmobiliario debe desarrollarse ganando terreno a la montaña o a la tierra productiva.

Los defensores de la urbanización del piedemonte, Groisman y Vila, sostienen que es prioritario preservar los recursos productivos del oasis, justificando así la razonabilidad de sus inversiones en el área cordillerana (Akhmouch, 2004: 68). Quienes critican esta

alternativa, llaman la atención sobre la pérdida de la capacidad natural de retener aguas pluviales por parte de la pre cordillera, según Marziali “no sólo contamina la actividad de la ciudad sino la propia existencia de la ciudad. Al construir un barrio en el piedemonte no hay simplemente cloacas o pozos sépticos, también hay vegetación natural destruida y un aumento de la escorrentía hacia el valle porque las calles y los techos no retienen el agua de lluvia”. (Carlos Marziali. 2004)

Más allá de la discusión sobre las alternativas más convenientes de crecimiento de la ciudad, lo evidente aquí es el propósito que persiguen los socios locales de OSM SA, máxime si se tiene en cuenta que sus proyectos inmobiliarios tanto terminados como concebidos aún no cuentan con el suministro de agua potable<sup>9</sup>. Akhmouch señala que “si bien Inversora de Mendoza SA no es el operador técnico de OSM, la participación de los protagonistas en su capital social es un primer paso para intentar influir en el cronograma de inversiones e infraestructura que prioriza, siendo una idea constante incluir los terrenos comprados en el perímetro de concesión de OSM para facilitar su urbanización”. (Akhmouch, 2004: 64)

Resumiendo lo desarrollado en este apartado, podemos decir que existe una gran intervención activa de diferentes agentes económicos privados, con objetivos estratégicos distantes de la expansión y mejoramiento de los servicios prestados, más bien orientados a la valorización de sus propios activos financieros en el caso de las corporaciones internacionales o de sus inversiones inmobiliarias en el caso de los socios locales. Por su parte, la tolerancia y/o disimulo de los responsables políticos, ya sea el Ente, el Ejecutivo Provincial o los legisladores, ante los comportamientos de las empresas adjudicatarias contribuyeron a la desprotección de los usuarios y a la pérdida de calidad del servicio.

### **La regulación tarifaria de los servicios de agua**

En el caso de los servicios de agua potable, como en el de servicios sanitarios, los consumidores deben pagar una contraprestación pecuniaria por estas prestaciones. En Mendoza esta contraprestación se instrumenta a través de la tarifa de los respectivos servicios. La tarifa es el precio regulado por el poder público que se les cobra a los usuarios. Éste precio a diferencia del precio marginal, no está liberado a la discrecionalidad de los agentes. La tarifa como mecanismo de fijación de precio, procura observar la eficiencia social y ambiental en el marco de la administración del agua.

En el caso del agua potable la tensión permanente durante la etapa neoliberal, y aún en la actualidad, gira en torno a la priorización de eficiencia en el consumo; esto significa remplazar a la tarifa por un precio liberado, de forma tal que el suministro de agua se extienda a tal punto, que el costo del agua se equipare a la voluntad o posibilidad de pagar por parte de los usuarios, es decir, que se reemplace el precio regulado por un precio marginal.

En términos abstractos, la concepción marginalista otorga a los usuarios la responsabilidad de analizar los costos y beneficios de insumir una unidad adicional de agua, introduciendo un elemento de considerable valor en términos de eficiencia en el consumo. Esta estrategia regulatoria, incorporada en el contrato de concesión de OSM SA como el horizonte del régimen tarifario carece, no obstante, de la consideración de la

---

<sup>9</sup> En esta misma sentido, autores investigadores locales sostienen respecto a la disputa entre uso urbano y uso rural de agua que “este conflicto puede verse agravado por aquellos que impulsan el crecimiento de la ciudad hacia el Oeste, actualmente fuera del área de alcance de los servicios de agua potable. Se arguye que detrás de esta expansión de la ciudad hacia zonas sin servicio de agua potable podría existir un negocio inmobiliario. Es decir, se compran hoy tierras de muy bajo valor para que luego, con la provisión de agua potable, su valor aumente considerablemente. Desde luego que este proceso se puede mejorar con una correcta intervención del Estado para evitar enriquecimientos privados indebidos” (Díaz Araujo y Bertranou, 2003: 55).

estructura social sobre la que se aplica. De fijarse un precio en términos marginalistas a una estructura social inequitativa, se generarían las condiciones para realizar una distribución del agua que reproduzca aquellas inequidades. Además afectaría una mayor parte de los ingresos, en términos proporcionales, de los sectores sociales más vulnerables que de los sectores con mayor capacidad económica.

La estructura tarifaria de la provincia de Mendoza para el agua potable, en gran medida heredada de la empresa estatal, consiste en un polinomio que combina la superficie del terreno del usuario, la superficie cubierta, la ubicación de la propiedad, la antigüedad de la construcción, y algún coeficiente de ajuste por cambios en el nivel de precios. De esta forma, se asegura que quienes tengan mayor poder adquisitivo sean los que pagan más por el agua.

Si bien a lo largo del período analizado la tarifa de agua potable no experimentó transformaciones sustanciales, hubo una importante campaña orientada a inducir a la población acerca de la ventaja de pasar del cálculo tarifario en función del polinomio<sup>10</sup> a otro estrictamente volumétrico. Esta estrategia regulatoria, que es una avanzada del mercado sobre los servicios públicos, tuvo efectos reales concretos, la adquisición de 80000 medidores para ser instalados en los domicilios particulares, el diseño de un esquema de transición a la nueva forma de facturación e incluso el tratamiento, sin éxito, por parte de la legislatura provincial de un régimen tarifario en función del caudal consumido (LA, 23/07/1998). A la fecha, OSM SA cuenta con 22500 conexiones con consumo medido, un 5% de su clientela, por su parte, los operadores comunitarios registran 83092 usuarios con medidor de consumo de agua potable; finalmente, en San Rafael existen 250 conexiones que poseen un régimen mixto, es decir una parte de la tarifa es por cuota fija y otra por el sistema medido (LA, 15/08/09).

### **El proceso licitatorio de OSM SA y las renegociaciones contractuales**

En enero de 1998 el gobierno de Mendoza puso en licitación internacional el 70% de las acciones de OSM SA, esta era la segunda tentativa de transferir la empresa a capitales privados, luego del frustrado intento de 1996. En esta ocasión se ofrecía un componente adicional respecto a la licitación anterior, ya no sólo se entregaban las acciones de gestión de la empresa, sino también las de capital, conformando un atractivo paquete para los consorcios internacionales.

El objetivo manifiesto por parte del gobierno era la extensión de la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento a la totalidad de los habitantes en un período de 25 años.

A esta licitación se presentaron tres grupos, Consorcio Aconcagua/Saur, Consorcio Alfa (AgBAR/Lyonnais y otras) y ENERSIS-Chile/Severn trend Water (BID, 2007). Como el criterio para seleccionar al ganador fue el de mayor oferta económica por las acciones, resultó adjudicado el consorcio Inversora de Aconcagua S.A., liderado por Enron, Saur e Italgas, e Inversoras de Mendoza S.A., los que ofrecieron un total de US\$ 132,7 millones por el control de la empresa, a lo que se debe agregar US\$ 18,5

---

<sup>10</sup>  $T = (St * Tt.base + \sum Sc * Tc.base * E) * Z * K$

En donde:

T: Tarifa mensual

St: Superficie del terreno

Tt.base: Tarifa general por metro cuadrado de superficie de terreno

Sc: Superficie cubierta

Tc.base: Tarifa general por metro cuadrado de superficie cubierta

K: Coeficiente de ajuste tarifario

E: coeficiente de antigüedad y calidad de la edificación

Z: Coeficiente de ubicación del inmueble (En el Anexo II del contrato de conce-

sión)

millones como aporte de capital. El contrato regía por un período de 99 años, renegociables cada 25 años.

**Tabla 2: Composición de OSM SA después de la venta de acciones y aportes de los miembros del consorcio adjudicatario**

Inversor	Participación en el capital accionario	Aporte del grupo inversor-operador (millones de US\$)
<b>Gobierno de Mendoza</b>	20,00 %	
<b>Programa de Propiedad Participada</b>	10,00 %	
<b>Saur Internacional</b>	32,09 %	50,57
<b>Enron Corporation</b>	32,09 %	85,21
<b>Italgas</b>	2,50 %	6,60
<b>Groisman</b>	1,66 %	4,35
<b>Vila</b>	1,66 %	4,35

**Fuente: Diario Los Andes 11/06/1998**

Tal como sostiene Daniel Azpiazu, independientemente de la presencia estatal en la composición accionaria de OSM SA, esta no repercutió en un control más estricto sobre la efectiva prestación del servicio (Azpiazu et al, 2008: 50). Lo que sí fue irreprochable, al menos por su presencia en el contrato de concesión entre el gobierno y la empresa, es el Plan de Operaciones y Expansión (POE) que Saur Internacional, como el operador técnico, asumía realizar durante la concesión. Éste, detalla el cronograma de inversiones, obras y servicios que Saur debería realizar con absoluta escrupulosidad.

El POE preveía mejorar la atención de los clientes, introducir tecnologías que permitan determinar calidad, caudal, presiones y pérdidas, llevar las conexiones al máximo permitido por la geografía mendocina, mantenimiento de la infraestructura, protección de los recursos superficiales y subterráneos, etc. En total, la inversión para los primeros 25 años de concesión debía ser de US\$ 336,6 millones, de los cuales US\$ 128,1 millones correspondería al período 1996-2001. El POE no fue una exigencia adicional en el contrato de concesión, sino un objetivo institucional de OSM SA, que se fijara durante el breve período de la gestión pública de la Sociedad Anónima; y que el operador privado asumió como propio en dicho contrato.

La privatización de OSM es testimonio de la plena vigencia hacia 1998 de la comunidad de negocios fundada sobre las bases de las leyes de Reforma del Estado de 1989. Nada hacía prever la polarización del bloque hegemónico en el poder que se produciría poco tiempo después. Tal polarización tuvo como escenario privilegiado de lucha la institución monetaria. Los grupos económicos que habían concentrado las empresas nacionales de servicios públicos bregaron por la radicalización del Plan de Convertibilidad peso-dólar, su propuesta se sintetizaba en la dolarización lisa y llana de la economía argentina. Por su parte, la elite del empresariado local, con mercado en el exterior casi exclusivamente, se inclinó por un proyecto de devaluación del peso respecto al dólar, lo que significaba una importante mejora en su competitividad internacional.

La crisis política y social de fines de 2001 inclinó la balanza a favor del proyecto que pugnaba por la devaluación de la moneda nacional, y abrió al mismo tiempo una nueva página en la relación del poder público con las empresas privatizadas.

En el caso puntual de OSM SA, trascendidos periodísticos del inmediato período posdevaluación, sostienen que el operador privado había incumplido en su totalidad el plan de inversiones comprometido, además del pago de multas, impuestos y canon que la empresa tampoco cumplió a la provincia (LA, 15/09/2002).

Resumiendo, el intento del operador privado de OSM por preservar el régimen de ganancias extraordinarias que se extendió hasta la devaluación, provocó en realidad, como reacción generalizada del sector público, la denuncia de irregularidades e incumplimientos contractuales por parte la empresa, que provocaron incluso la posibilidad de rescindir el contrato de concesión de la empresa de agua y saneamiento.

La tabla 4 sintetiza lo acordado en el año 2004 entre el Gobierno de la Provincia de Mendoza y la empresa OSM SA, respecto a los créditos y débitos recíprocos:

**Tabla 3: Renegociación contractual por OSM SA**

<b>Créditos de OSM SA</b>		
<b>Concepto</b>	<b>Monto</b>	<b>Observación</b>
<b>Subsidios por Servicios a usuarios residenciales de escasos recursos</b>	\$ 17918009,56 (del 01/01/95 al 31/01/05)	OSM SA renuncia a reclamar los intereses devengados entre el 01/01/95 y 12/06/98 cuyo capital es de \$ 3957582,96
<b>Subsidios por Servicios a usuarios jubilados de escasos recursos</b>	\$ 1796727,64 (del 01/11/00 al 31/12/04)	Los subsidios otorgados desde el 01/01/05 se tratarán como deudas corrientes
<b>Créditos totales de OSM SA</b>		<b>\$ 19714737,2</b>
<b>Deudas de OSM SA</b>		
<b>Impuestos a los Ingresos Brutos</b>	\$ 6376863,23 (desde el 09/01 al 12/04)	Según lo declarado por OSM SA, la DGR se reserva el desecho a su revisión
<b>Canon de concesión (3,85% de ingresos operativos hasta 05/03 y del 9,98% desde el 06/03)</b>	\$ 8898455,5 (entre 12/06/98 y 31/12/04)	La provincia acepta reprogramar el pago de la alícuota en un 6,13% desde el cuarto bimestre de 2003
	\$ 759017,38	En tanto que los subsidios por jubilados y usuarios de escasos recursos constituyen ingresos operativos para OSM SA
<b>Multas del EPAS</b>	\$ 1450000 (hasta el 31/05/04)	
<b>Deudas Totales de OSM SA</b>		<b>\$ 17484336,1</b>

**Fuente: Elaboración propia en base a Anexo I Carta de entendimiento Provincia de Mendoza – Obras Sanitarias Mendoza SA (Anexo I Créditos y Débitos recíprocos) En el boletín oficial 31/01/06**

En dicho acuerdo quedó pendiente de definición la problemática relativa al cumplimiento de las metas del POE. En este sentido, los \$ 2,23 millones de saldo a favor de OSM SA resultantes de la carta de entendimiento que sintetizamos en la tabla 4, se relativiza si se introduce en el cálculo el déficit por obras comprometidas calculadas en \$ 40 millones hasta fines de 2001. (BID, 2007)

Tampoco se logró un acuerdo respecto a la demanda que la empresa realiza desde abril de 2002 respecto al aumento de la tarifa en un 34% y la renegociación del POE. En este sentido, el eje de la estrategia empresaria puede resumirse en la pretensión de pesificar sus deudas y dolarizar las tarifas. Por su parte, el poder concedente, es decir, el Ejecutivo Provincial, se mantuvo firme en la inmovilización de la tarifa, argumentando que la rentabilidad de la empresa, un 13,24% en el año 2002, superaba el

promedio nacional para empresas del mismo rubro, que se calcula en un 11%<sup>11</sup>. Esta postura pudo sostenerse hasta 2008, cuando, en el marco de la segunda Carta de entendimiento entre el Gobierno y OSM SA, se asintió un aumento del 19,7% en las tarifas.

El contexto de licuación de las ganancias extraordinarias obtenidas por la empresa en el período de la convertibilidad, abrió la posibilidad de canalizar los reclamos empresariales por vía judicial. Tanto Azurix Corporation, representando a Azurix Mendoza S.A., como Saur International presentaron demandas de arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglos de Disputas relativas a Inversiones (CIADI), alegando daños derivados de la devaluación efectuada en enero del 2002. (Perrone, 2008)

Pero Azurix Mendoza SA, subsidiaria de ENRON Corp., como ya hemos mencionado, encontró en la devaluación del peso nacional un pretexto, más que una causa de su descalabro. Pues en abril de 2001 la casa matriz había decidido desprenderse de Azurix Corp., dado los malos resultados que la empresa había tenido en todo el mundo. Asimismo, a principios de diciembre de 2001, ENRON Corp. se presentó en quiebra, poniendo en evidencia un *modus operandis* repetido por miles entre las empresas especulativas en la etapa de globalización financiera del capital.

En lo que respecta a OSM SA, en agosto de 2003 el síndico de la quiebra de Azurix Corporation puso a la venta en Houston, Estados Unidos, las acciones que poseía Azurix Mendoza SA, calculadas en un 32,09% del capital de la empresa. En este proceso, los oferentes fueron: los empresarios locales Groisman y Vila, una inversora brasileña, Constellation, y la empresa nacional South Water Argentina SA. Resultaron precalificados los accionistas minoritarios locales y South Water, esta última finalmente se quedó con las acciones concursadas tras un desembolso de US\$ 1,5 millones. Esta empresa, autodefinida como burguesía nacional, tiene el control de los servicios sanitarios de de Formosa desde 1994 y Santiago del Estero desde 1998.

La transacción confirma una tendencia expresada por Azpiazu, según la cual en el período pos-convertibilidad “las empresas transnacionales fueron reemplazadas por fracciones de capital nacional, ya sea a través de un incremento en sus participaciones accionarias o bien por nuevos interesados, particularmente fondos de inversión” (Azpiazu et al, 2008). A esto podemos añadir que los dos proyectos de re-estatización de las acciones de OSM SA fueron desestimados por la legislatura provincial.

Hasta agosto de 2009, la empresa acumulaba un incumplimiento en obras equivalente a \$ 169.297.500,29 (LA, 04/08/09), en este clima el gobierno provincial decidió intervenir a OSM SA, y bajo la injerencia estatal se decidió otro incremento en la tarifa que promedia el 36%, con un 24% para los hogares con menos demanda y hasta el 51,5% dependiendo si son consumos medios o altos.

### **Conclusiones y sugerencias**

Si partimos de la base de que los objetivos que debe alcanzar el complejo institucional montado para el servicio de agua potable y saneamiento son esencialmente el bienestar y la comodidad de los usuarios; mejorar las condiciones de la salud pública, y manejar los impactos ambientales para alcanzar condiciones de sustentabilidad de los recursos en un precio justo para los usuarios, la gestión privada de OSM tuvo una discreta labor en la consecución de estos propósitos.

A diferencia de las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento de otras provincias, en Mendoza no se fijó como pauta para la gestión de la empresa pri-

---

<sup>11</sup> A modo de desagravio, la empresa de agua potable y saneamiento sostiene que sus pérdidas en el año 2002 fueron de \$ 53 millones (Obras Sanitarias asegura que en 2002 perdió 53 millones de pesos, en Diario Los Andes 11/03/03) No obstante, toda esta información proviene de trascendidos periodísticos, ya que de la revisión documental efectuada en la presente investigación no hemos podido localizar ningún trabajo basado en los balances de la empresa, y las peticiones de su publicación por parte del EPAS han sido sistemáticamente rechazadas.

vada la transferencia a los usuarios de los beneficios obtenidos por el aumento en la eficiencia del servicio o en la facturación de la compañía. En este sentido, los usuarios se encontraban con una tarifa fija, legalmente ajustable cada cinco años, independientemente del empeoramiento del servicio o el crecimiento en la recaudación de la empresa.

El único instrumento contractual que disponía el sector público de Mendoza para exigir a la empresa privada era el exhaustivo POE, que al menos en sus aspectos enunciativos, constituía un verdadero modelo de intervención pública en la gestión privada de un servicio público, con plena observancia de las necesidades de la población interesada, es decir, de los usuarios servidos y potenciales. No obstante, el cumplimiento efectivo de POE comprometido, se dispó por la conjunción de varios motivos, creemos que los más significativos son: 1) los objetivos estratégicos de la empresa reñidos con el interés social; 2) la insuficiencia institucional del EPAS para cumplir con los objetivos de regulación y control asignados y; 3) la especificidad de la actividad de los servicios de saneamiento, cuyos indicadores de avance no resultan fácilmente observables (por ejemplo: los costos de la empresa, la infraestructura física para la distribución del agua y la recolección de excretas literalmente bajo tierra, etc.)

Hemos tenido oportunidad de demostrar el origen y las estrategias desplegadas por los accionistas que invirtieron en la empresa mendocina de agua potable, en su mayoría capitales trasnacionales, con gran experiencia en el rubro, alentados por el clima favorable para la inversión extranjera en la etapa de convertibilidad de la moneda nacional. La naturaleza de estos capitales funciona bajo la lógica del capitalismo financiero hegemónico en todo el mundo, en este sentido, la participación de algunos capitales en OSM SA, responden más a necesidades de consolidación de los negocios, en un rubro específico para la valorización acelerada de activos, que a la protección de la salubridad pública. Por su parte, la participación minoritaria de empresarios inmobiliarios locales tampoco fue garantía de observancia de los objetivos de expansión del servicio, sino solamente de lobby por una expansión focalizada del servicio a emprendimientos habitacionales de alta gama, con un impacto social reducido. En este sentido, creemos que, el incumplimiento del POE por parte del operador técnico de OSM SA, se debe más al propósito de maximizar sus utilidades que a la imposibilidad técnico-financiera de lograrlo.

El segundo elemento a considerar en el incumplimiento del POE es el desempeño del EPAS. Pese a que nuestro análisis documental nos conduce a aseverar el compromiso del Ente con lo convenido en el contrato de concesión, salvo algunas irregularidades que no alcanzan a empañar la buena fe de los sucesivos directorios. No obstante, si nos centramos en el análisis de la eficiencia institucional de sus intervenciones, mínimamente podemos contar en su haber la resolución de conflictos específicos entre la empresa y usuarios particulares y además el otorgamiento de un marco regulatorio para operadores comunitarios, sin embargo representa un papel absolutamente ornamental a la hora de exigirle al principal operador el cumplimiento de sus obligaciones. Tal como lo mencionáramos anteriormente, esta carencia operativa obedece principalmente al cambio paradigmático que se logra instalar en los noventa respecto al control social de las empresas de servicios públicos, rompiendo el esquema empresa pública-ciudadano e imponiendo la fórmula empresa privada-ente, con la necesaria reducción de los ciudadanos a meros clientes cautivos.

El tercer elemento que coadyuva en el incumplimiento del POE más que una causa es un subterfugio técnico para evadir lo acordado contractualmente. En este sentido, creemos que el desconocimiento de los números reales de la empresa, la ausencia de publicación de memorias y balances o de sus costos operativos, por ejemplo, no sólo constituye un incumplimiento contractual, sino que responde a una intención deliberada por ocultar la rentabilidad de privilegio de OSM SA en el período previo a la devolución.

Aún en la etapa de pos-convertibilidad, la rentabilidad de OSM logró ritmos de crecimientos muy superiores al PBI nacional. Según informes del EPAS, para el año 2002 la rentabilidad de la empresa fue de 13,24 % del desembolso inicial de capital, es de-

cir, que en un contexto de crisis general de la economía argentina, logró mantener niveles de rentabilidad que duplican el promedio de las empresas del mismo sector que operan en Europa y Estado Unidos. Estos niveles de rentabilidad chocan contra toda lógica, pues si bien es legítimo que se obtenga una ganancia justa por la actividad empresarial efectuada en el país, “*la eventual rentabilidad no debe exceder una relación razonable entre las inversiones efectivamente realizadas por el concesionario y la utilidad neta obtenida por la concesión*” (art. 57 de la ley 23696) además debe estar vinculada a los niveles de eficiencia alcanzados por la empresa.

En el marco del oscurantismo de los números oficiales de la empresa, y como reacción a la intervención de la empresa por parte del gobierno provincial en agosto de 2009, tiene lugar el resurgimiento de la demanda de Saur International ante la CIADI, por la suma de más de US\$ 200 millones contra la Nación, por los cambios en las condiciones económicas que significó la devaluación del peso argentino en 2002.

Por su parte, la intervención a fines de 2009 ha encarado un plan de inversión por US\$ 19 millones (recordemos que el operador privado tenía un atraso de \$ 169 millones) con fondos del BID y garantías del gobierno provincial. Asimismo, el gobierno evalúa iniciar acciones judiciales contra Saur para lograr un resarcimiento por daños sociales y ambientales, que mientras tanto, pagan los usuarios a través de un ajuste generalizado en las tarifas, también resuelto bajo la gestión del interventor.

### **Elementos para la regulación de los servicios de agua en la provincia de Mendoza**

Para concluir, se sugieren algunos lineamientos de política pública orientados a lograr dos objetivos principales: 1) revertir los resultados sociales negativos de la gestión privada de OSM SA durante más de una década y; 2) diseñar un nuevo montaje institucional para la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, en el que primen los objetivos de sanidad pública en vez del afán de lucro que primó durante la gestión privada.

La intervención de la empresa en agosto de 2009 por parte del estado provincial, y el anuncio definitivo de su reestatización el 1 de mayo de 2010, invita a sugerir algunas líneas de intervención para la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en Mendoza orientado a la recuperación de la consideración del agua como un derecho humano fundamental, que prescinda de toda especulación economicista.

#### *Establecer mecanismos orientados a regular el comportamiento y la rentabilidad de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.*

Mientras la administración de OSM SA fue dirigida por Saur, sus objetivos estratégicos nada tenían que ver con el derecho a la sanidad de la totalidad de los mendocinos, lo que se podría denominar una rentabilidad social, sino a obtener utilidades extraordinarias absorbidas por la empresa y desviadas a sus casas matrices. En el caso de la gestión pública iniciada en 2010, es recomendable que la rentabilidad de la actividad se restituya a los usuarios por medio de una reducción tarifaria o se destinar a la expansión del servicio, ya sea por red o mediante la disposición de cisternas controladas públicamente en localidades dispersas.

#### *Fijar mecanismos orientados a fortalecer el control social de las empresas de servicios públicos.*

La ineficacia, debilidad o desidia del EPAS durante la gestión privada ha quedado en evidencia en sobradas oportunidades. Para la consolidación de la gestión pública, es menester que todos los ciudadanos, y no sólo los usuarios, recuperan para el espacio público la empresa de saneamiento, contando con los correspondientes controles que contempla la democracia representativa. Asimismo, es prioritaria la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño de objetivos y planes de gestión de la empresa.



*Propender a la universalización de los servicios de agua potable sobre las bases del principio de equidad social.*

El criterio imperante desde la privatización de OSM SA fue el de la rentabilidad económica de la prestación de los servicios, este precepto orientó la toma de decisiones del operador privado. Así es fácil entender la inobservancia por parte de los objetivos de ampliación de los servicios de agua y cloacas, ya que frecuentemente las áreas definidas de expansión en la concesión son las que históricamente no han contado con este servicio; fundamentalmente por encontrarse en zonas marginales de los grandes centros urbanos, y posiblemente en situación de pobreza. Es decir, la empresa no mostró interés en ampliar su cartera de clientes hacia sectores con poca capacidad de pago, sólo se focalizó en los usuarios conectados, marginando de su horizonte estratégico a los residentes no conectados.

Si bien la universalización de los servicios por red es técnicamente inalcanzable, dadas las condiciones de dispersión poblacional que presenta Mendoza, no obstante, la política pública debe contemplar alternativas viables para el suministro de los servicios de saneamiento a los habitantes distanciados de las redes dendríticas de agua potable y cloacas.

Finalmente, el principio de equidad social debe ser definitivamente incluido en la política pública referida al agua potable. Es sabido que la tarifa subsidiada a sectores de bajos ingresos y jubilados, típico del asistencialismo focalizado de la era neoliberal, si bien representaba un alivio para los menos favorecidos, significaba también una excusa para la segmentación de los usuarios y la intensificación de la presión tributaria sobre los sectores con capacidad de pago.

*Socializar la información operativa, financiera y técnica de la empresa.*

Uno de los principales problemas que se presentó bajo la gestión privada de OSM SA es la asimetría de información que se hizo manifiesta entre el EPAS y OSM SA, ya que el Ente careció de información satisfactoria sobre los servicios que debía regular. Por el contrario, los dirigentes de la empresa concentraron la información sobre los costos operativos, los ingresos por facturación, la composición de la demanda, los medios más eficientes de explotación, etc. En este sentido, es indispensable para una administración pública transparente de la empresa de servicios sanitarios la conformación de cuadros especializados en: los resultados financieros de la empresa, la aptitud química de las aguas en sus distintos estados (cruda, potable, servida, tratada, etc.), la orientación de los objetivos estratégicos y el impacto social de las políticas hídricas y sanitarias, para un efectivo control social del desempeño institucional de la empresa.

## **Bibliografía**

Aglietta, Michel y Rebérioux, Antoine. "Les régulations du capitalisme financier". En *La Lettre de la Régulation*, N° 51, 2005.

Akhmouch, Aziza. "*La privatización de los servicios públicos argentinos: implicancias, conflictos y rivalidades territoriales. El caso de la concesión de agua potable y saneamiento OSM SA*". Tesis de Posgrado, Universidad de Paris VIII Vincennes-Saint Denis, Francia, 2004 (Versión en español).

Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo. "Concentración económica y regulación de los servicios públicos". En *Revista Enoikos (FCE-UBA) N° 19, año IX*, 2001

Azpiazu, Daniel, Bonfiglio, Nicolás y Nahón, Carolina. "*Agua y Energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país*". FLACSO Argentina. Documento Interno, 2008.

Basualdo, Eduardo. "Las privatizaciones en la valorización financiera de los grupos económicos". En *Revista Enoikos (FCE-UBA) Número 17, Año VIII*, 2000.

Becker, J., Jäger J., Raza, W. "*Economía Política de Montevideo. Desarrollo urbano y políticas locales*". Coscoroba-CLAES, Montevideo, 2001.

- Becker, Joachim y Raza, Werner. "Theory of Regulation and Political Ecology: an Inevitable Separation?" En *Revista Economies et Sociétés*, N° 11, 2000.
- Bifani, Paolo. "*Medio ambiente y desarrollo sostenible*". Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA), Madrid, 1999.
- Bourdieu, Pierre: "La delegación y el fetichismo político". En *Cosas dichas*, Gedisa, Buenos Aires, 1988.
- Calcagno, Alfredo Eric y Calcagno. "Un gran país devenido un casino". En *Le monde diplomatique* N° 21, marzo 2001.
- Díaz Araujo, Edgardo y Bertranou, Armando. "*Investigación sistémica sobre regímenes de gestión de agua. El caso de Mendoza, Argentina*". Mimeo, 2003.
- Ducci, Jorge. "*Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*". BID Washington D.C., 2007 (Recuperado de <http://www.iadb.org/inwap>)
- Franco, Mario Arturo y otros. "*Fases y momento actual de la estructura social en Argentina*". Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional de Cuyo, Inédito. 2002.
- Jofré, José Luis. "Empresas Públicas: De estatales a privadas". En *Revista anual de Sociología* N° 6 Año 3, Editorial de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.Cuyo. 2007.
- Lipietz, Alain. "¿Ecología política regulacionista o economía ambiental?" En Boyer y Saillard (eds.) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*. CBC. Bs. As. 1996.
- Llop, Armando. "*Demanda y tarifas en el sector agua potable y saneamiento*", CELA-INA, Mimeo, 2000.
- Loftus, Alex y McDonald, David A. "Sueños líquidos: una ecología política de la privatización del servicio de agua en Buenos Aires", En *Revista Realidad Económica*. Bs. As. N° 183. 2001.
- Marziali, Carlos. "*El Derecho en la Gestión Integral de los Recursos Hídricos*". INA-CELA, Mimeo, 2004.
- Mendoza, María Valeria. "*¿Cómo diseñar un sistema tarifario para el sector agua potable y saneamiento?: El aporte de la economía*". INA-CELA, Mimeo, 2000.
- Montaña, Elma y otros. "Agua y pobreza a ambos lados de los Andes. Las tierras secas de Mendoza (Argentina) y de la Región de Coquimbo (Chile)". Instituto de Investigaciones Socio-económicas de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan. San Juan, Argentina. 2007
- Perrone, Nicolás Marcelo. "*Inversiones Extranjeras. Demandas contra la Argentina por controversias vinculadas con la crisis del año 2001*". CEIDIE-UBA, 2008.
- Sbattella, José A. "*Defensa de la Competencia en Argentina II. Situación actual y perspectivas*", IDEHESI, Inédito. 2008.
- Vitelli, Guillermo. "Crisis ¿qué soluciones?" En *Revista Realidad Económica* Buenos Aires (Argentina) N° 185, 2002.
- Otras fuentes: Diario Los Andes, Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, informantes claves.