

## Economía, trabajo y producción

### Obras sanitarias mendoza: de Empresa privada a Pública.

*Este artículo ofrece un ajustado balance de los resultados sociales y económicos de la privatización de OSM SA. Además se bosquejan algunos lineamientos para desarrollar políticas públicas sanitarias que procuren revertir los impactos sociales negativos de la gestión privada de OSM SA y diseñar un nuevo montaje institucional para la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, priorizando el bienestar público.*

Autor: José Luis Jofré

#### Introducción

Impactos del proceso de privatización de OSM SA  
Si se acepta que los objetivos del complejo institucional montado para el servicio de agua potable y saneamiento son lograr 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 entre 1998 y 2009 tuvo una discreta labor en la consecución de estos propósitos.

Desde su provincialización en 1980, la empresa prestadora de los servicios de agua potable y saneamiento adoptó la forma jurídica de Sociedad Estatal provincial, surgiendo en un período histórico signado por la descentralización del Estado nacional, pero todavía sin el fuerte impulso privatista que sí prevalecería una década después.

El clima de la década del noventa propició el traspaso a capitales privados de OSM SE. No obstante, esto 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 (Ley Provincial 6044/93). 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 este primer paso, que sería el necesario para la efectiva privatización que se realizaría 5 años después.

En enero de 1998 el gobierno de Mendoza puso en licitación internacional el 70% de las acciones de OSM SA, incluyendo también las acciones de capital, conformando un atractivo paquete para los consorcios internacionales. El objetivo manifiesto por el go-bierno 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 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 privada 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, independiente del rendimiento del servicio o de la evolución en la recaudación de la empresa.

El único instrumento contractual que disponía el sector público de Mendoza para exigir a la empresa privada era un exhaustivo Plan de Operaciones y Expansión (POE). El POE fue elaborado en el lapso de gestión pública de OSM SA, entre 1993 y 1998. Es-te señalaba la misión institucional de la empresa, detallando obra por obra y monto por monto las mejoras e inversiones a efectuar en el servicio. Cuando la OSM SA se privatiza, la empresa concesionaria asumió como propio el POE para lograr el eficiente funcionamiento, la preservación, y una mejor operación, expansión y desarrollo del servicio, según establecía el decreto N° 1418/97

No obstante, el efectivo cumplimiento del POE contractualmente acordado se disipó por la conjunción de varios motivos, entre los más significativos: 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.

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, funciona bajo la lógica del capitalismo financiero hegemónico globalmente. En este sentido, la participación de algunas trasnacionales en OSM SA, responden más a necesidades de consolidación de los negocios en un rubro específico para la valoración 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 de la cobertura, sino solamente de lobby por una expansión focalizada del servicio a emprendimientos

habitacionales de alta gama, con un impacto social reducido. En este sentido, 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 el análisis documental conduce a aseverar el compromiso del Ente con lo convenido en el contrato de concesión, independientemente de algunas irregularidades que no alcanzan a empañar la buena fe de los sucesivos directorios. No obstante, si se focaliza en el análisis de la eficiencia institucional de sus intervenciones, mínimamente puede contarse en su haber la resolución de conflictos específicos entre la empresa y usuarios particulares o la instauración 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 contractuales. 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 en el contrato de concesión. En este sentido, 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.

### **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



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.

en vez del afán de lucro que primó durante la gestión privada.

### **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 destine a la expansión del servicio, ya sea por red o mediante la disposición de cisternas, controladas públicamente en las 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, recuperen 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 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.



**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 del OSM 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 Obras Sanitarias Mendoza.

### **Palabras claves:**

- gestión del agua
- empresas públicas
- privatización de la infraestructura social
- saneamiento

### **Bibliografía:**

- 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.
- Bourdieu, Pierre: "La delegación y el fetichismo político". En Cosas dichas, Gedisa, Buenos Aires, 1988.
- Ducci, Jorge. "Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina". BID Washington D.C., 2007 (Recuperado de <http://www.iadb.org/inwap>)
- 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.
- Llop, Armando. "Demanda y tarifas en el sector agua potable y saneamiento", CELA-INA, Mimeo, 2000.
- Otras fuentes: Diario Los Andes, Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza, informantes claves.

### **Link:**

- "Agua y Energía. Mapa de situación y problemáticas regulatorias de los servicios públicos en el interior del país":
- <http://168.96.200.71/gsdll/cgi-bin/library?e=d-000-00---0flacsoar--00-0-0--0prompt-10---4-----0-11--1-es-50---20-about---00031-001-1-0utfZz-8-10&cl=CL1.1&d=HASH01de6c148ce7cf4a09b3f9&gt=1>
- Epas: [www.epas.mendoza.gov.ar/](http://www.epas.mendoza.gov.ar/)

## PiPP

Plataforma de información  
para políticas públicas

### Sitio web

[www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar)

### Correo electrónico

[politicaspUBLICAS@uncu.edu.ar](mailto:politicaspUBLICAS@uncu.edu.ar)

### Teléfono

+54 261 4135000 int. 3063

### Dirección

Centro Universitario, Anexo Rectorado,  
1° piso, of. 9, 13 y 15 - M5502JMA  
Mendoza, Argentina