

# **Reestructuración económica y organización de intereses en zonas de riego y de secano. Estudio en las provincias argentinas de Mendoza y Buenos Aires**

---

**Diana Mosovich Pont-Lezica**

**S**e analiza el comportamiento de la base social después de la reestructuración económica en dos regiones argentinas caracterizadas por la diferente disponibilidad del recurso agua : la provincia de Mendoza, y un área del sudoeste de la de Buenos Aires. Se constatan diferentes comportamientos, ligados a la cultura política local. En Mendoza los sectores rurales y urbanos se organizan colectivamente. En el sudoeste bonaerense los productores adoptan soluciones más individualistas.

El encuadre teórico deriva de la teoría de grupos y de "social choice."

Groupe de Recherche sur  
l'Amérique Latine. Université  
de Toulouse, Francia

## I. Introducción\*

En regiones áridas y semiáridas, el agua de riego es un eje estructurante de una problemática más amplia, que concierne los modos de coordinación, gestión y regulación desde la base social de un recurso escaso y de interés general. Los actores implicados procuran asegurar una cierta estabilidad en el acceso al recurso. Las relaciones se estructuran en torno de la resolución de los conflictos que puedan surgir en torno de la distribución de ese bien público escaso (Jack Knight, 1992 ; D. Mosovich Pont-Lezica, 1997, d)). En zonas de secano, el agua tiene otro valor social. Una de las consecuencias es que el interés de los actores en presencia es obtener el mejor precio de mercado ; la competencia por excluir a los demás marca las relaciones entre productores. Una autoridad central y aceptada por todos permite establecer los límites de esa competencia (Olson, 1962).

Las políticas públicas de restructuración económica y de reducción del rol del Estado, adoptadas por diversos países a partir de la década de los 80, han obligado a sociedades locales rurales y urbanas a adaptarse a profundos cambios. Intentaremos mostrar aquí que las formas de adaptación dependerán de las formas tradicionales de organización de intereses y de la cultura política locales, a su vez fuertemente marcadas por las características regionales estructurales.

Analizaremos en dos regiones argentinas (marcadas en el mapa con figuras de trazo interrumpido) formas de adaptación a las políticas públicas nacionales mencionadas. Observaremos primero cómo en la provincia de Mendoza, la gestión del agua para uso de riego o urbano, mantiene su rol prominente. A continuación, y a título comparativo, consideraremos el caso de los productores agropecuarios en una zona

---

\* Se agradecen los comentarios del Ing. Oscar R. Vélez, a la sazón Interventor Adjunto de Obras Sanitarias Mendoza, y de Xóchitl Prado, Maestría en Ciencias.

Arquitecto urbanista, Ph. D. en Ciencia política. Investigadora Asociada, GRAL (Groupe de Recherche sur l'Amérique Latine), Maison de la Recherche, Université de Toulouse le Mirail, 5, allées Antonio Machado, 31058 – Toulouse, Francia. Teléfono : (33) 5 61 78 17 29 ; e-mail : plezica@cict.fr



de la provincia argentina de Buenos Aires donde el factor agua interviene de manera muy diferente en la problemática social y económica. En dicha zona se practica la agricultura extensiva, y el desmantelamiento de las instituciones del Estado deja un vacío al cual los productores difícilmente se adaptan.

## **II. Los casos**

### **A. Los intereses en zona semiárida. Actualización de la Ley de Aguas**

Apoyada contra la porción más alta de la cordillera de los Andes, la provincia de Mendoza, en el centro-oeste de la Argentina, tiene una precipitación anual de 200 mm. Una gestión muy rigurosa de los recursos hídricos ha sustentado actividades agrícolas intensivas —vid, frutas y hortalizas, etc.— que tradicionalmente han aportado dos tercios del producto bruto provincial.

La Ley General de Aguas de la provincia, (votada en 1884 y reglamentada en 1905 como Ley 322) regula la gestión del agua. Su interés sigue siendo central a pesar de las modificaciones e interpretaciones introducidas con el correr del tiempo. Establece una entidad autárquica, el Departamento General de Irrigación (llamado Departamento General de Aguas en el momento de su fundación, en 1894) como responsable en toda la provincia de la gestión de todos los usos posibles del recurso agua : domiciliario, riego, industrial, etc..<sup>1</sup> Otra particularidad de la ley 322 es que crea las inspecciones de cauce, verdaderas instituciones autónomas y descentralizadas para la gestión y control de los canales de irrigación secundarios y terciarios.

---

<sup>1</sup> Nótese que ya en el siglo pasado, después que se hubo institucionalizado el país, se hicieron esfuerzos por asegurar el uso eficaz del recurso. Se ensayaron sin éxito varias soluciones, como por ejemplo la preconizada por la Constitución de 1855, que propugnaba dejar en manos de los municipios el control del agua. Véase Ley General de Aguas, Mendoza, 16 de diciembre, 1884 y Ley N° 322 Reglamentaria de la Ley General de Aguas, Mendoza, 9 de enero, 1905. Asimismo, Diario Los Andes, (a)

A su vez, las autoridades provinciales instaladas desde 1991 introdujeron modificaciones en la ley 322. Paralelamente, como consecuencia de las políticas de restructuración económica y reducción del Estado decididas a todos los niveles desde los años 1980, se revisan las funciones de ministerios y organismos.<sup>2</sup> Analizaremos aquí algunos de esos procesos.

Aclaremos que, en lo que hace al agua como servicio público, son diferentes las características de la utilizada para riego y la de uso potable. El agua de riego, consumida en el ámbito rural, resulta de la planificación y construcción de obras mayores de captación y canalización. Para la gestión y financiamiento de esas obras la participación del usuario es indirecta, y a nivel de consumo su participación es directa y además paga un cánón de riego. El agua potable, distribuida en el ámbito urbano, resulta de un proceso más complejo, que comporta la potabilización y la recolección y tratamiento de los efluentes (saneamiento).<sup>3</sup> Obras Sanitarias Mendoza Sociedad de Estado (OSM SE) se ocupaba tradicionalmente de ese proceso y de su costo, indisociables del servicio de agua potable. Esta es la razón por la cual las actuales autoridades públicas concibieron las modificaciones que veremos más adelante. Destaquemos que en nuestro estudio sólo tenemos en cuenta el recurso como producto final utilizado por los diferentes actores, es decir, el bien colectivo o público, sea éste agua de riego o agua potable (incluidos los procesos que conducen a ella).

---

<sup>2</sup> Es así que, en la jurisdicción del Ministerio de Economía, la Dirección de Turismo, la Dirección de Industria y Comercio, y la Dirección de Agricultura y Ganadería atañe la gestión del agua. La Subsecretaría de Obras Públicas, la Dirección de Hidráulica y el departamento de Coordinación y de Política Hídrica se unen al Ministerio de Obras y Trabajos Públicos en lo que hace a la gestión del agua, del mismo modo que el Ministerio del Medio Ambiente, del Urbanismo y de la Vivienda, que lo hacen a través de la Dirección de Recursos Naturales y de la Dirección de Saneamiento. Entre los organismos descentralizados está el Departamento General de Irrigación, creado por la misma ley 322; Energía Mendoza Sociedad de Estado, y los municipios, que son los encargados de la distribución del agua potable y de la última etapa del tratamiento de los efluentes.

<sup>3</sup> OSM SE se ocupa del agua potable y de los usos industriales, es decir, de los usos no-agrícolas del recurso.

Nos interesamos en cambio en el comportamiento de los usuarios, y establecemos la diferencia entre los de agua de riego y los de agua potable a partir de otro enfoque. En el caso de los primeros, la gestión de los canales de riego terciarios (esto es, el nivel concreto de la utilización del agua donde interviene el regante, usuario del agua de riego), ocurre a una escala del sistema que permite que se organicen y que coordinen sus acciones colectivas (cfr. M. Olson, 1965). En contraste, en los centros urbanos, la complejidad del sistema y la cantidad y diversidad de actores impediría la participación directa de los usuarios de agua potable. Estos, en el caso que analizaremos, se expresan indirectamente, a través por ejemplo de organizaciones de defensa del consumidor.

### **1. La revalorización de la inspección de cauce**

El Departamento General de Irrigación tiene a su cargo la planificación, gestión y desarrollo de las obras de irrigación en los ríos y en las redes de canalización primaria. Las canalizaciones secundarias y terciarias atañen a los regantes o propietarios de superficies bajo irrigación, cuyas funciones son las de participar y ser responsables de todo lo que concierne a la irrigación de su propiedad, al mantenimiento del sistema físico de riego, y al buen uso del recurso. Para ello los regantes se organizan, asumen los costos y obligaciones relativos a esa organización, y eligen a uno de entre ellos para que, en tanto inspector de cauce, asegure el buen funcionamiento del sistema.<sup>4</sup> Este es un actor público no estatal, que encarna con los regantes un caso de figura de una rara pureza: la gestión colectiva privada de un bien público (R. Hardin, 1982; D. Mosovich Pont-Lezica, 1993, a), b)).

Es sabido que, para que ocurran la organización y la acción colectiva, es necesario que haya una motivación suficientemente importan-

---

<sup>4</sup> Hasta una cierta extensión máxima, el voto es proporcional a la cantidad de hectáreas propiedad de cada regante. A partir de ese máximo el voto es uniforme.

te como para compensar el esfuerzo organizativo y participativo de los usuarios. De lo contrario, éstos preferirán usufructuar del bien público —y de la contribución ajena— sin aportar a su mantenimiento. En el caso de los regantes, la ley proveía la motivación, en la medida en que determina que el agua sólo es accesible a aquéllos que contribuyen activamente al mantenimiento del sistema de irrigación.

Los inspectores de cauce, responsables del funcionamiento de sus inspecciones, garantizan que los regantes que efectivamente contribuyen al sistema, realizando por ejemplo el mantenimiento de los canales de irrigación secundarios y terciarios (hijuelas), tengan su turno de riego. Aseguran además la distribución del agua entre los usuarios, y la resolución de conflictos que puedan surgir entre los vecinos (función de juez de agua o de hijuela) ; se ocupan de la presentación de la memoria y balance del ejercicio vencido, de la preparación del presupuesto anual correspondiente y de la aprobación de los mismos por la asamblea de regantes, que presentan a continuación al Honorable Tribunal Administrativo del Departamento General de Irrigación.

Desde mediados de la década de 1940 las inspecciones de cauce fueron afectadas por la tendencia a una creciente ingerencia del Estado. A través del Departamento General de Irrigación, el Estado provincial gradualmente usurpó la autoridad de los inspectores y erosionó su autonomía. Varias circunstancias condujeron a ese resultado; entre otras, y como consecuencia de la inflación económica, el monto nominal de los gastos del Departamento creció. Para evitar aumentar la facturación de los servicios de irrigación en forma proporcional a su mayor costo, el Departamento dejó de detallar las facturaciones. Este subterfugio permitió aumentar el pago de la parte correspondiente al Departamento a expensas del presupuesto de los inspectores. Estos, privados de presupuesto de funcionamiento, enfrentaron crecientes dificultades para cumplir sus funciones, las que gradualmente fueron asumidas por el Departamento. A ello se agregó la de la aparición de aparcerías y otras formas de subexplotación, en parte consecuencia de la división de propiedades dejadas en herencia, por lo que varias inspecciones se tornaron económicamente inviables.

El sistema establecido por la ley se fue transformando. El Departamento fue concentrando y centralizando las funciones de administración y de resolución de conflictos en torno del agua de irrigación, las concernientes a las obras de ingeniería, al mantenimiento de los canales terciarios, en tanto que se burocratizaba y perdía eficiencia.

La desvalorización de los inspectores de cauce llevó a que sus funciones se perdieran, a que los regantes paulatinamente desconocieran sus derechos y obligaciones, y en general a que fracasaran y a que el sistema perdiera eficacia. Más profundamente, desaparecieron las motivaciones de los regantes para actuar colectivamente, y por lo tanto muchos dejaron de pagar sus facturas, sabiendo que de todas maneras el acceso al agua no estaba ni controlado ni vigilado. La participación y el control de los regantes sobre el recurso quedaron debilitadas.

Las autoridades del Departamento de Irrigación instaladas en 1990 se empeñaron en revertir el proceso. La solución propuesta implicó volver a la Ley N° 322, y en especial a la revalorización de los inspectores de cauce (D. Godoy y W. Gutiérrez, op. cit.). Para comenzar, era necesario que los regantes supieran cuál era el destino de la contribución económica que hacían al Departamento General de Irrigación. Se optó por imprimir las facturas con el detalle de la parte correspondiente a cada una de las instituciones que participan en la irrigación: el Departamento General de Irrigación (tareas de apoyo: planificación, control y gestión de la cantidad y calidad del agua distribuida, funcionamiento de diques, y mantenimiento de las maquinarias utilizadas en los canales primarios y de drenaje); el Fondo de Beneficio Comunitario (ejecución de obras nuevas menores y mayores). Una tercera parte de la factura se destina a la inspección de cauces. Por ley este último monto debe ser determinado en las asambleas anuales de regantes, cuyo apoyo, traducido en el voto de aprobación al presupuesto, respaldada y válida a los inspectores y al pedido presupuestario que presentan al Honorable Tribunal Administrativo del Departamento General de Irrigación.

Las autoridades del Departamento decidieron también fijar la superficie mínima de las inspecciones. Para mayor eficiencia, éstas se reagruparon administrativamente en asociaciones de inspecciones que comparten, entre otros, gastos y cargas, costos de maquinarias y utensilios, y emplean de manera conjunta personal técnico y especializado. El Departamento estableció además una moratoria, quedando claro que no habría condonación de deudas.

En el momento de iniciado este estudio (noviembre de 1994) la DGI ya había comenzado la actualización y revalorización de los inspectores de cauce, y desde 1992 las asambleas de regantes funcionaban en varias inspecciones. Si bien no todas habían elegido sus representantes, la mayoría ya había discutido y aprobado los presupuestos preparados por inspectores de cauce designados por el Departamento o por subdelegaciones del mismo.

Al avanzar este proceso se vio la importancia de la reorganización y afianzamiento de las comunidades de regantes para contrapesar la influencia de otros grupos de usuarios con usos competitivos del recurso. Esto es un importante estabilizador, ya que en Mendoza el peso de la agricultura bajo riego ha disminuido frente al crecimiento urbano y otras actividades y usos no agrícolas. Esta observación nos lleva a analizar otro cambio relacionado con el recurso agua en dicha provincia.

## **2. La transformación de Obras Sanitarias Mendoza**

En Argentina, la reglamentación y aplicación del principio de subsidiariedad del Estado, invocado desde 1976 por un gobierno militar *de facto*, se hizo recién a fin de la década de los años 80. El gobierno democráticamente elegido entonces lo sancionó y aplicó, y emprendió una campaña de privatizaciones de servicios del Estado.

La política de privatizaciones no era una prioridad de los primeros programas de restructuración económica emprendidos por los países latinoamericanos bajo la tutela del FMI, a comienzos de la década de los años 1980 (D. Felix, 1992). Por el contrario, algunos de los más importantes especialistas internacionales consideraban que el simple desmantelamiento de las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones bastaban para sanear las economías nacionales.

A partir de mediados de la década resultó claro que la restructuración económica por sí misma era insuficiente para sincerar la economía y asegurar al mismo tiempo el servicio de la deuda externa. El principio de subsidiariedad del Estado colocó a éste en la mira doctrinaria y lo convirtió en el objetivo de las políticas de restructuración, con el argumento de que estaba sobredimensionado y sobreextendido. Se recomendó la venta de las empresas públicas y la concesión de la explotación de las obras y servicios públicos para pagar la deuda externa.

La opinión pública en Argentina fue al principio favorable a la privatización de las empresas públicas. En 1989, dos de cada tres argentinos se manifestaban a favor. Pero en 1994 eran uno de cada tres : en cinco años el público había comprobado que los servicios de las empresas privatizadas no habían mejorado. Además, los procesos de privatización habían sido llevados adelante de manera desprolija, sin transparencia y sin un encuadre regulatorio claro.<sup>5</sup> La competencia del personal a cargo de las privatizaciones fue frecuentemente puesta en duda, y en reiteradas ocasiones un decreto presidencial había bruscamente puesto fin a los largos debates. Finalmente, frente a la política de hechos consumados de las autoridades nacionales y las privatizaciones "salvajes" ; el público se sintió sin defensas y adoptó una actitud hostil.

---

<sup>5</sup> Se recuerdan en particular la venta de la compañía aérea nacional y de la compañía nacional de teléfonos.

En la provincia de Mendoza, el principio de subsidariedad del Estado fundamentó la reducción del mismo (Honorable Legislatura de Mendoza, ley provincial del 21.02.90). Al comienzo fue menos conflictivo que a nivel nacional, dada la apertura democrática de los partidos en la provincia y la participación ciudadana en la vida política local (D. Mosovich Pont-Lezica, 1994, b), c)). Pero pronto los procesos de privatización y/o subcontratación de las empresas y servicios públicos locales suscitaron la desconfianza del público, ya sensibilizado por la experiencia en el nivel nacional.<sup>6</sup>

En el marco de la reducción del Estado, la ley N° 5967 (22/12/1992) habilitó al ejecutivo provincial a subcontratar la concesión o la gestión de las obras y servicios públicos, y estableció las condiciones para ello. El anexo del 18/1/1993 agregó a dicha ley una lista de empresas y oficinas públicas susceptibles de ser subcontratadas en gestión o concesión. Encabezaba la lista la empresa Obras Sanitarias Mendoza Sociedad de Estado, y el objetivo era someterla a una concesión parcial.

Destaquemos que históricamente OSM es la empresa más importante de Mendoza en el sector servicios. Afecta a toda la provincia, tanto por su monopolio en la distribución del agua para usos domésticos urbanos como por el consenso del que goza. Su rol en el desarrollo urbano e inmobiliario es indudable. Siempre ha estado entre las más eficaces compañías de aguas del país ; en el momento de proponerse su transformación no era en absoluto deficitaria. Además, las encuestas a clientes usuarios mostraron que éstos aprobaban el servicio tal como era prestado por OSM SE.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> En este sentido, la privatización de Bodegas GIOL, entidad pública encargada principalmente de la regulación del precio de la uva y de sus derivados, fue finalizada en 1992, sin que hubiera habido intervención parlamentaria en el proceso. La privatización se desarrolló sin grandes sobresaltos. Sin embargo, la población se enteró, cuando ya era demasiado tarde para hacer marcha atrás, que una de las empresas privadas que había adquirido una parte de GIOL estaba en quiebra, lo cual ocasionó una gran pérdida al Estado Provincial y a los productores.

<sup>7</sup> Esta información nos fue confiada en comunicaciones personales por varios de los funcionarios entrevistados. Las únicas quejas eran en relación al personal, y se referían a problemas de

La transformación de OSM, discutida por lo menos desde 1992, estaba prevista en la ley provincial N° 6044 (20/9/1993). El proyecto había sido propuesto por el gobernador y aceptado por los partidos políticos, usuarios y demás partes. Se proponía el desdoblamiento de las funciones de la compañía de aguas —y no la capitalización del erario público— con la finalidad de optimizar la gestión y el servicio de modo de aumentar las inversiones sin incrementar tarifas ni disminuir la calidad y cantidad de agua distribuida. A partir de la transformación, el control y vigilancia del servicio estarían bajo la responsabilidad de una nueva entidad (Ente Provincial de Aguas y Saneamiento, EPAS), en tanto que se crearía una nueva compañía (OSM SA) para distribución y tratamiento de efluentes.

La preocupación por mejorar la gestión se explica porque tradicionalmente el directorio de OSM SE era designado por el gobernador y estaba sujeto a la irregular frecuencia de ciclos políticos electivos y *de facto*. La gestión de OSM SE estaba sometida a los avatares resultantes de la falta de continuidad característicos de la vida política de la Argentina. Los proponentes de la transformación consideraban que ésto era contrario a una gestión eficaz, enmarcada en una lógica empresarial. Este era el principal argumento para justificar la privatización de la gestión, ya que un operador privado (por ejemplo una Sociedad Anónima) estaría mejor ubicado para obtener financiamientos de los bancos privados.

La modalidad elegida para la transformación fue la de gerenciamiento privado con participación privada minoritaria en el capital de la Sociedad Anónima (el Estado tendría la mayoría absoluta, determinada en base a la valuación patrimonial previa a la transformación).<sup>8</sup> El EPAS proveería el encuadre reglamentario de los derechos

---

actitud de algunos empleados: lentitud en la atención, quizá malos modos en el trato a la clientela.

<sup>8</sup> En estas condiciones, el capitalista privado se encarga de la gestión del servicio y del cumplimiento de las metas técnicas e inversiones estipuladas en el contrato de concesión de la Sociedad Anónima. En contraparte, debe invertir en el capital social de la empresa. Se espera que dicha inversión cree motivos adicionales para que la gerencia privada se empeñe en asegurar el funcionamiento eficaz de la empresa

y obligaciones de usuarios y operadores del servicio, para lo cual tendría a cargo el control y la vigilancia de las actividades de los 165 responsables del servicio existentes en la provincia (que incluyen organismos privados, uniones vecinales, cooperativas, municipios y la misma OSM). OSM, convertida en Sociedad Anónima, sería la concesionaria distribuidora de agua potable y recolectora de efluentes en las zonas urbanas. Finalmente, según lo establecido en la ley, un interventor, nombrado por el gobernador, inició la transformación de la Sociedad de Estado en Sociedad Anónima.

Debe destacarse que entre 1991 y 1993 OSM SE había mejorado su gestión y triplicado sus inversiones, sin aumentar las tarificaciones. Si bien durante ese período la estrategia del interventor había sido valorizar la empresa para atraer buenos socios para la concesión del servicio público, el público general se preguntaba: en estas condiciones : por qué transformar?

Más concretamente, si bien en el momento de sancionarse, la ley 6044 había tenido consenso no sólo para la transformación de OSM SE sino en general para la reducción del Estado. En noviembre de 1994, llegando a término el plazo de 45 días estipulado en la ley, la legislatura provincial no se decidía a aprobar los estatutos para la transformación de OSM SE. La propuesta había chocado con oposición en las Cámaras, en tanto se esfumaba el apoyo de la población y se instalaba la indiferencia. Qué había ocurrido entretanto?

En vísperas de la expiración del plazo para la aprobación legislativa de los estatutos, se veía que el modelo de transformación adoptado no guardaba relación con sus objetivos manifiestos: optimización de la gestión y aumento de las inversiones, sin aumento tarifario. Los legisladores de la oposición, algunos de entre los cuales habían hecho cuidadosos estudios sobre modalidades de privatización de servicios públicos, comenzaron a interrogarse sobre las verdaderas intenciones de la transformación de OSM SE (L. Duarte, 1992). No dejaron de pre-

guntarse si éste no era en realidad una privatización encubierta, lo cual, en opinión de esos legisladores, contrariaba los objetivos de la ley 6044.<sup>9</sup>

Otros factores se agregaron a este malestar, haciendo efecto de bola de nieve. Los usuarios tomaron conocimiento de que entre las primeras acciones de la empresa transformada estaría la instalación de medidores del consumo de agua, hasta ese momento facturado independientemente de las cantidades. Inmediatamente se suscitaron rumores de aumento de tarifas, de posibles discriminaciones entre los usuarios, exclusiones de servicio, etc..

El estado de la opinión pública fue terreno propicio para la propagación de los argumentos de la oposición parlamentaria. Esta sostenía que, si bien la legislación provincial correspondiente (leyes 5967 y 6044) indica la preferencia por que los usuarios estén representados en las empresas transformadas, ésta no estaría garantizada en la nueva sociedad (Diario Los Andes, (b), y Diario Uno, 11/1994).<sup>10</sup> A la vez, los legisladores de la oposición sostenían que tanto el Interventor como miembros del partido del ejecutivo provincial habían incurrido en procedimientos poco claros, como la infravaluación de los activos físicos previa a la transformación. De esa manera, una vez transformada la empresa, el monto de la inversión del concesionario sería muy superior, y en consecuencia el Estado y los usuarios resultarían subrepresentados.

---

<sup>9</sup> Los legisladores del partido Unión Cívica Radical encabezaron la oposición, y fueron secundados por el grupo de legisladores del Partido Justicialista que se había escindido del tronco.

<sup>10</sup> La oposición parlamentaria de la Cámara Baja había presentado un proyecto de transformación que aseguraba la presencia de los usuarios y su control de la empresa, según un modelo de "capitalismo popular" adoptado en Alemania para la concesión de servicios públicos. Se trata de venderle a los usuarios una parte de las acciones a precios inferiores a los del mercado. A continuación de esta venta, en los mercados de valores nacionales e internacionales se vendería el resto de las acciones a precio real. Intereses políticos (recuérdese que la oposición en esa época era minoritaria) impidieron que esta propuesta fuera discutida en el parlamento.

La observación del ambiente político provincial a fines de 1994, permite ver que lo que estaba en juego no era sólo un problema técnico, estrictamente limitado a la transformación de OSM. Tanto en el Senado Provincial como en la Cámara Baja el bloque del gobernador era minoritario. En ésta última ello era consecuencia de la división del partido oficialista a nivel nacional y provincial, y de la decisión del grupo escindido de presentar sus propios candidatos a todos los cargos de las próximas elecciones (mayo de 1995). En Mendoza los legisladores separatistas se alinearon con la oposición tradicional, o cuando menos, intentaron evitar que hubiera el quórum necesario para el debate parlamentario definitivo de la ley 6044.

Es de destacar que el consenso para reducir la ingerencia del Estado en el terreno de los servicios públicos no debe inducir a ignorar los objetivos e intereses de los actores comprometidos, que pueden resultar conflictivos o excluyentes. En ese contexto los legisladores que exigían aumentar la participación ciudadana como condición para aprobar la ley tenían un argumento de peso. Con todo, es de notar que, si bien varios procesos se entrecruzaban en la pulseada que opuso la Legislatura al Ejecutivo, en general todos evitaron cuidadosamente la referencia a lo que creemos es el nudo del problema: la importancia estratégica del control del recurso agua, y el hecho que las nuevas leyes y reglamentaciones presentaban grandes interrogantes en cuanto al futuro de la principal fuente de riqueza y poder de la provincia. La acción colectiva de quienes resultarían afectados por los cambios obligó a que se frenara el proceso de transformación y se exigiera su renegociación. Un año y medio más tarde la situación todavía no estaba totalmente resuelta.

## **B. La reorganización de intereses agrícolas en zona de secano**

La extensión de tierras fértiles y un sistema adecuado de lluvias hicieron de la agricultura y la ganadería extensivas las formas de explotación agropecuaria predominantes en la pampa húmeda

argentina. Esta zona, importante productora para la exportación, también fue afectada desde fines de la década de 1940 por políticas estatales proteccionistas y redistributivas.

Hasta la década de 1990, el epítome de la intervención estatal en el sector eran la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos (JNG). Estas, mediante precios sostén, regulaban los precios para asegurar la diferencia entre los precios internos y los de exportación, base de la política económica redistributiva del Estado. La JNG regulaba todos los sectores intervinientes en la cadena cerealera : productores, cooperativas, acopiadores, corredores, molineros, elevadores. Los altos niveles de inflación de la economía lubricaban el sistema, que funcionaba con el movimiento de créditos, devaluaciones y retenciones a la exportación.

La regulación central mediante precios sostén también contribuía a que los productores no compitieran entre sí, en tanto que las políticas públicas ordenaban el sistema « de arriba hacia abajo. » Ello también desalentaba la reinversión productiva y la introducción de mejoras en rendimiento y calidad, y fomentaba la sobrevivencia de establecimientos que, por tamaño pequeño o baja productividad, no hubieran sido rentables en un contexto económico competitivo.

En estas condiciones, las cooperativas locales participaban en prácticamente todos los aspectos de la producción y comercialización (otorgando créditos, ofreciendo planes de canje de cosecha por semilla, combustible, o agroquímicos; almacenaje, etc.). En general, los dirigentes de las entidades gremiales de segundo o tercer grado y los representantes de organismos estatales discutían la fijación de precios en círculos alejados del pequeño y mediano productor. Estos intervenían indirectamente y, en tiempos normales, la formación del precio, bien colectivo, resultaba demasiado alejado del control de la base como para suscitar su movilización.

Citaremos someramente a los actores rurales y sus organismos gremiales. La Federación Agraria Argentina (FAA), formada en 1912, es quien tradicionalmente agrupa a pequeños y medianos productores. Ha llevado adelante una actividad incansable en defensa de los derechos de sus representados.

Desde fines del siglo pasado el movimiento cooperativo cobró enorme importancia en la Argentina. En el ámbito rural se creó en 1922 la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), primera entidad cooperativa de segundo grado. En 1947 se constituyó la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA), y en 1956, la mayoría de las entidades cooperativas rurales de segundo grado constituyeron una de tercer grado, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO).

Fundada en 1866, la Sociedad Rural Argentina es la única entidad gremial rural de primer grado. Agrupa en general a los grandes terratenientes y productores ganaderos. Tiene buen acceso a los círculos de poder y sus alianzas con las otras organizaciones son escasas y efímeras.

Las Sociedades Rurales locales comenzaron a proliferar a partir de 1880. A través de la organización local de remates y ferias, ponían en contacto productores ganaderos y compradores, permitiendo a los primeros un cierto control de los precios. Las Sociedades Rurales locales se unieron en 1943 para formar Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y las confederaciones regionales.

En resumen, el campo argentino en 1995 estaba representado hoy por esas cuatro entidades : SRA, organización de primer grado, con 8799 socios ; CRA, de segundo grado, con 308 sociedades rurales locales y 110 000 socios, CONINAGRO, de tercer grado y 1278 cooperativas agrarias adheridas, entre las que ACA y FACA, y FAA, de segundo grado, con 770 entidades adherentes de diverso tipo (D. Mosovich Pont-Lezica, 1997, e)).

Todo daba a pensar que, por su fuerte presencia, las entidades gremiales contribuirían a la adaptación del sector a las nuevas políticas económicas. Pero el desalentador resultado de diversas propuestas, petitorios y planes, y de innumerables pedidos de audiencias presentados a las autoridades económicas nacionales demostró la escasa influencia de esas estructuras (D. Mosovich Pont-Lezica, 1997, e)). Además, en la última década el interés de los productores en las sociedades rurales locales y CRA decayó, porque la feria ganadera, una de sus principales actividades, pierde interés ante las nuevas modalidades de compra y venta de hacienda (productor a productor, o productor a frigorífico, entre otras). En mayor o menor medida estas circunstancias afectan a todas las entidades gremiales de segundo y tercer grado, con lo cual se debilitan.

Creemos que esta pérdida de capacidad de las organizaciones de representación indirecta que negocian los intereses del sector hace que, a pesar de su voluminosa estructura, la representatividad que proclaman las entidades gremiales agrarias sea relativa. Nótese que en otro contexto económico esta modalidad podía ser eficaz, en particular, en el sector agrícola. Pero las políticas de convertibilidad y de desregulación, no sólo han reducido la importancia de las cooperativas en tanto entidades representativas de los productores, sino también su papel en la cadena de comercialización de la producción.

La zona que hemos estudiado, Partido de Saavedra, es en ese sentido característica (D. Mosovich Pont-Lezica, 1997, e)). El Censo Nacional Agropecuario de 1988 daba para el Partido, situado en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, al norte de la ciudad de Bahía Blanca, 693 establecimientos agropecuarios de entre 50 y 2.500 hectáreas. Por su régimen de lluvias es una zona de explotación mixta (ganadería y agricultura con aptitud para cultivos cerealeros y oleaginosos), aunque la ganadería es marginal. Por razones históricas y también coyunturales la producción cerealera local está mayormente manejada por las cooperativas y en parte por los acopiadores y los molinos locales. Como es habitual, las sedes de las cooperativas se

instalan en las localidades urbanas. Los productores se asocian a las cooperativas más próximas a su explotación, filiales de las arriba mencionadas.

Los efectos de la restructuración y de la reducción del rol del Estado han sido, en primer lugar, el imponer, a partir de una lógica efficientista, un reordenamiento y redimensionamiento de las distintas actividades involucradas en la producción cerealera. Productores medianos y pequeños, mayoritarios en la zona, soportaban a mediados de la década de 1990 una durísima crisis económica relacionada con los rigores del cambio, las dificultades de adaptación, y una alta descapitalización, que el alto costo del dinero (consecuencia de la crisis financiera y bancaria de fines de 1994) agudizaban. Una fuerte sequía completaba el cuadro.

Hemos analizado los Balances de las cooperativas de las localidades urbanas de Goyena y Pigüé, para conocer el comportamiento de los productores socios. Entre 1983 y 1994, los padrones de la cooperativa Goyena muestran que el número de socios disminuyó en forma constante (de 353 a 253). En la cooperativa La Alianza, de Pigüé, entre 1990 y 1994, los socios disminuyeron de 696 a 549. Una indagación más profunda, conducida con el apoyo de los gerentes de las cooperativas, reveló una disminución aún mayor del número de socios, que en 1994 eran 139 para la Cooperativa Goyena y 372 para La Alianza.<sup>11</sup> Asimismo los gerentes informaron de una fuerte disminución de las actividades habituales de las cooperativas (acopio, crédito, ramos generales para los asociados, etc)..

La constante disminución de asociados y la pérdida de actividad de las cooperativas puede deberse a la casualidad, o a la estrechez

---

<sup>11</sup> Por razones de clichés de imprenta u otras, los padrones no son actualizados regularmente, por lo cual en las listas de ambas cooperativas tiende a haber más nombres que socios efectivos. El conocimiento de terreno de los gerentes fue valiosísimo para llegar a conclusiones más ajustadas.

económica coyuntural de los productores. Pero también, dadas las condiciones que plantea el libre mercado y la estabilidad monetaria, esa fragilización puede ser la consecuencia de la pérdida de importancia de las organizaciones cooperativas, tanto en la cadena de comercialización como en la representación de intereses de los productores.

Hemos visto que, en el contexto actual, las cooperativas no han actualizado las prestaciones de servicios materiales que brindaban en épocas de alta inflación y precios regulados, y que la restructuración ha tornado superfluos. En otras palabras, no han contribuido a mejorar las condiciones de los productores frente al mercado. También su prestación de servicios intangibles, como la representación de los productores ante las autoridades provinciales y nacionales, resulta ineficiente. La inadecuación del rol de las cooperativas da lugar al desgranamiento de los asociados de las entidades de primer grado, debilitando como vimos el poder de las entidades de segundo y tercer grado.

Pero también, aunque una afirmación rotunda es aún prematura, en la región estudiada, podría estarse en presencia de procesos de concentración con tendencias a la monopolización. Grandes conglomerados transnacionales compran la producción según especificaciones propias, venden agroquímicos según las mismas, han comprado los puertos de embarque, etc.. El relativamente pequeño tamaño y peso político y económico de los productores y las grandes distancias que los separan de los centros de elaboración, consumo o exportación, los convierte en un sector cautivo. Creemos que si los productores logran organizar sus intereses, estructurándolos en torno de motivaciones compartidas, y establecieran una coordinación consecuente (rol que podrían asumir las cooperativas), podrían desarrollar formas de contrarrestar las tendencias oligopólicas. Por ejemplo, podrían ofertar su producción en forma coordinada, o bien organizar su diversificación. Estas acciones podrían reforzar la organización de la defensa de sus intereses. Dadas las costumbres arraigadas, por el momento este tipo de acciones parece inviable.

Esto indicaría que, sin que ello implique un juicio de valor, es probable que las soluciones individuales, antes que las decisiones colectivas, caractericen la adaptación de los productores de secano. Y efectivamente, en la zona en estudio, como en varios puntos de la provincia de Buenos Aires, ya se observaban proyectos individualistas. Se ve, por ejemplo, la reconversión de explotaciones, ya sea hacia una mayor diversificación dentro del sector agropecuario, ya cambiando de ramo. Proliferan establecimientos de elaboración de materia prima (fábricas de quesos, de embutidos, etc.) y el turismo de estancias, con valorización de restos arqueológicos o de paisajes, actividades muy alejadas de la explotación agrícola original.

Las explotaciones cuyos gastos fijos incompresibles superan los ingresos de los propietarios son actualmente inviables. Se multiplican los casos de productores endeudados que alquilan sus campos (sin por ello quedar libres del riesgo individual de malas cosechas) o que los venden y se convierten en migrantes urbanos o peones rurales.

En contraste, los movimientos de unidad de los productores para presionar con el fin de obtener mejores precios o crear cooperativas de maquinarias, etc., eran muy poco frecuentes. Las acciones colectivas son, sin embargo, formas alternativas de enfrentar la problemática. Su adopción podría evitar el debilitamiento la estructuración social y espacial de zonas enteras de la pampa.

### III. Conclusión

En los procesos estudiados aquí se destacan diferentes comportamientos de las organizaciones de base ante profundos cambios de la estructura social y productiva. En el caso de los regantes, la revalorización de su autogestión está fundada en su cultura política arraigada y una buena campaña informativa. Todas las partes involucradas reconocen que la restitución de la autonomía de gestión de los canales

secundarios y terciarios es el medio para volver al uso eficiente del bien colectivo. **La consolidación de la comunidad de regantes les asegura una identidad con base territorial, al tiempo que los alienta a formar grupos de interés capaces de actuar colectivamente** para hacer valer sus derechos. Esto los fortalece y les otorga mayor eficacia en el logro de sus objetivos y en sus relaciones con otros grupos de usuarios. La importancia de las otras actividades y la presión competitiva por un bien colectivo escaso, prueban que la consolidación de los regantes no es algo trivial ni negligible.

En el caso de la compañía de aguas, el hecho que el bien colectivo ya no esté bajo la autoridad directa del Estado altera los vínculos entre los actores y también sus respectivos roles. Así como antes el Estado aseguraba una cierta igualdad y justicia en el consumo del bien colectivo —al menos entre quienes disponían del servicio— un nuevo equilibrio entre los actores está en gestación a partir de la descentralización y de la reducción del Estado.<sup>12</sup>

El manejo de la situación por las autoridades afectó el proceso. La falta de "transparencia" y el mayor número y heterogeneidad de los usuarios desalentó la organización de manifestaciones de protesta, pero la desconfianza hacia el ejecutivo y la ausencia de información oficial suficiente generaron como reacción un movimiento de opinión. La falta de espacios de discusión para que el público pudiera manifestarse contribuyó a que la Legislatura hiciera propio el cuestionamiento.

La oposición parlamentaria se esforzó por reubicar el debate en el lugar que le correspondía : el espacio público. Sostuvo que el hecho que el Estado reduzca su participación en la producción de servicios públicos no significa que la organización institucional establecida para la representación y la participación ciudadanas deban sufrir menoscabo. Los representantes políticos demostraron que **un Estado reducido no es por ello un Estado incompleto.**

---

<sup>12</sup> El servicio de agua potable brindado por OSM SE no cubría el 100% de las áreas urbanas.

En el caso de la zona de la pampa elegida a título comparativo, las mismas políticas públicas de restructuración económica afectan un sistema organizativo que ha ido desvinculándose de su base. Entre los productores se suscitan reacciones más atomizadas, pero creemos que ello se debe a que, por razones estructurales e históricas, los actores involucrados tienen poca o ninguna práctica de acciones concertadas. Habitados a una cultura política de directivas centralizadas que neutralizaron los impulsos competitivos, localizados en forma dispersa y con escasa comunicación, sus hábitos se oponen al desarrollo de vínculos horizontales interactivos que podrían llegar a sentar las bases de la acción colectiva.

Vimos que las cooperativas y sus instancias superiores han disminuido su rol y su capacidad de negociación. No son aptas para vehicular los intereses de los productores ante las empresas privadas, que son los interlocutores actuales. Su burocratización y anquilosamiento les quita utilidad para los fines de la base que antes representaban. El caso de las cooperativas muestra que **una estructura organizativa por sí misma no es suficiente para asegurar la producción del bien colectivo**, en este caso, la defensa de los intereses de la base.

Por último, y más generalmente, este estudio nos ha permitido aproximarnos a una conceptualización del vínculo que se establece entre, por un lado, la región y sus condiciones estructurales y, por el otro, la organización de los intereses y de los vínculos políticos de quienes la habitan y explotan sus recursos. El hecho que las regiones observadas, por diferentes que sean, se encuentren en un mismo espacio nacional, contribuye a afirmar que el estudio de dicho vínculo debe ir más allá del conocimiento de la organización política nacional y de las coyunturas políticas y económicas que afectan a una sociedad.

## Bibliografía

- Boletín Oficial de Mendoza, Ministerio de medio ambiente, urbanismo y vivienda, Ley N° 6044, du 20 septembre, 1993.
- Departamento General de Irrigación, Provincia de Mendoza, Folletos informativos.
- Departamento General de Irrigación, Provincia de Mendoza, Subdelegación Río Tunuyán Superior, Descentralización de la faz operativa. Actividades y competencias a desarrollar por las Inspecciones de Cauce, Mendoza, 1993.
- Diario Los Andes, (a) Centenario 1882-1982. Cien Años de Vida Mendocina, Mendoza, 1982.
- (b) Diversos números, Mendoza, 1994-96.
- Diario Uno, Diversas números, Mendoza, 1994-96.
- (Senador provincial) Lucio Duarte, "Modalidades de privatización y reforma del Estado. Análisis comparado," mimeo, Mendoza, noviembre 1992.
- David Felix, "Privatización y retracción del Estado en América Latina," Revista de la CEPAL N° 46, 1992. pp 33-51.
- Domingo Godoy et Walter R. Gutiérrez, "Un modelo de cambio. El Departamento General de Irrigación." Mimeo. Mendoza, 1994.
- Russell Hardin, Collective Action, Baltimore, MD: The John Hopkins University Press. 1982.
- Honorable Legislatura, Provincia de Mendoza, Ley General de Aguas, 16.12.1884 ; Ley N° 322 Reglamentaria de la Ley General de Aguas, Mendoza, 9 de enero, 1905; Ley N° 5507, 21.02.1990.
- Ley N° 5967 (que modifica la Ley N° 5607), 22.12.1992. Anexo, 18.1.1993.
- Jack Knight, Institutions and Social Conflict. Cambridge : Cambridge University Press. 1992.
- D. Mosovich Pont-Lezica, a) "Collective Action in an Unstable Environment. Community-Authority Relations in Two Argentine Cities." Tesis doctoral presentada al Department of Political Science, Washington University in Saint Louis, USA. 1993.
- b) "La gestión de servicios en el nivel local y los cambios en el rol del Estado. El caso de Godoy Cruz, Mendoza," IV Congreso Internacional de la Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre América Latina y el Caribe. Mendoza, Argentina, noviembre 1993.
- c) "Les effets du désengagement de l'Etat au niveau local: le cas des villes moyennes en Argentine," in D. van Eeuwen, directeur, La

transformation de l'Etat en Amérique Latine. Légitimation et intégration  
Paris: Karthala-CREALC, 1994.

- d) "Gestión del agua y organización de intereses en zona semiárida,"  
in José Luis Luzón, Thierry Linck, coordinadores, Regadío y desarrollo  
en las zonas semiáridas latinoamericanas. Barcelona : Xarxa  
Medamérica, Universidad de Barcelona, CEALC. 1997.
- e) "Reestructuración, desregulación y convertibilidad. Los actores de la  
cadena del trigo frente a la nueva coyuntura del comercio internacio-  
nal," in Revista Universitaria de Geografía, Departamento de Geogra-  
fía, Universidad Nacional del Sur. 1997. Vol. 6, N° 1. pp. 85-112.
- Edith Obschatko, Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la  
producción argentina. Premio Salvador Pagani 1993. Buenos Aires :  
Fundación ARCOR, Grupo Editor Latinoamericano. 1994.
- Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Programa de las  
Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Departamento General de  
Irrigación, Consulta de Expertos en Manejo de Cuencas Hidrográficas  
en Zonas Áridas y Semiáridas, Mendoza, Argentina, 5-9 septiembre  
1994.
- Olson, Mancur, The Logic of Collective Action, Cambridge, Massachussetts.  
London, England: Harvard University Press. 1965.

